

RESEARCH

Jonathan Seim

Inklusion und Beteiligung bei Bürger*innenbetei- ligungsverfahren

OPEN ACCESS



Springer VS

Inklusion und Beteiligung bei Bürger*innenbeteiligungsverfahren

Jonathan Seim

Inklusion und Beteiligung bei Bürger*innenbetei- ligungsverfahren

 Springer VS

Jonathan Seim
Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf, Deutschland

Dissertation Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, 2024

D61

Originaltitel: „Inklusion und Beteiligung bei kommunalen Online-Bürger:innenbeteiligungsverfahren“



ISBN 978-3-658-45986-4

ISBN 978-3-658-45987-1 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-45987-1>

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

Dieses Werk wurde gefördert durch die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, das Center for Advanced Internet Studies und die Stiftung Mercator.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en) 2025. Dieses Buch ist eine Open-Access-Publikation.

Open Access Dieses Buch wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor*in(nen) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Buch enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des/der betreffenden Rechteinhaber*in einzuholen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jede Person benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des/der jeweiligen Zeicheninhaber*in sind zu beachten.

Der Verlag, die Autor*innen und die Herausgeber*innen gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autor*innen oder die Herausgeber*innen übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Daniel Rost

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Wenn Sie dieses Produkt entsorgen, geben Sie das Papier bitte zum Recycling.

Danksagung

Eine Dissertation zu schreiben, ist kein kleines Wagnis. Man stolpert los, ohne den Weg klar vor Augen zu haben und ohne wirklich zu wissen, ob man am Ende (heile) ankommt. Mittlerweile kann ich sagen, dass ich mit der Arbeit zumindest irgendwo angekommen bin. Sicherlich nicht am Ende. Denn auch nach all der Zeit bleibt das Gefühl, bloß an der Oberfläche gekratzt zu haben. Je nach Tagesform erscheint dies mal als Tragödie und mal als Glück.

Dass ich auf dem Weg weder die Arbeit noch mich verloren habe, verdankt sich zahlreichen Umständen. Nicht alle finden üblicherweise ihren Weg in eine solche Danksagung. Dass etwa die Sonne ihren gebührenden Abstand hält und es Institutionen gibt, die mir die mehrjährige Auseinandersetzung mit einem Thema ermöglicht haben, scheinen zunächst deplatzierte Selbstverständlichkeiten zu sein. In Zeiten jedoch, in welchen Selbstverständliches zunehmend fraglicher wird, haben sie möglicherweise dennoch einen Platz in einer solchen Danksagung verdient. Hiermit seien sie zumindest angedeutet und damit in die Reihe glücklicher Umstände gestellt.

So oder so gebührt der Dank auch und vor allem den Personen, die den Weg dieser Arbeit unmittelbar begleitet haben. Ein besonderer Dank geht zunächst an meine Betreuer:innen: Prof. Dr. Frank Dietrich und Prof. Dr. Susanne Hahn. Auch sie konnten nicht absehen, wohin mich die ersten stolpernden Schritte tragen würden. Umso mehr sind ihre zahlreichen und meist erfolgreichen Bemühungen anzuerkennen, mir schon während des Studiums den Weg zu ebnen. Während der Promotion ermunterten sie mich immer wieder, sowohl neue Schneisen zu schlagen als auch manchen Pfad zum wiederholten Male gründlich abzulaufen. Nicht selten warnten sie mal mehr mal weniger erfolgreich vor Irrlichtern und hielten mich so in der Spur.

Der Studienstiftung des deutschen Volkes danke ich für ein Promotionsstipendium, welches mir den Start überhaupt erst ermöglichte. Der Förderung der Mercator-Stiftung ist wiederum zu verdanken, dass das Projekt zu einem guten Ende kam.

Ein Dank geht auch an die zahlreichen Kolleg:innen für ihr meist konstruktives Feedback. Besondere Beachtung gebührt an dieser Stelle der spontanen Bildung improvisierter Selbsthilfegruppen, sobald mindestens zwei Promovierende versammelt sind. Meinen Büronachbar:innen ist zu danken, weil sie meist ohne großes Grummeln meine mitunter verquerten Marotten ertragen und den vermeintlich einsamen Elfenbeinturm bevölkert haben.

Meinen Freund:innen, die weder durch kollegiale oder familiäre Verpflichtungen gebunden sind, danke ich umso mehr dafür, dass sie in den letzten Jahren zahlreiche verwirrende Monologe zu den unterschiedlichsten Detailfragen der Arbeit durchgehalten haben.

Zuletzt danke ich meiner Familie, ohne die es dieses Buch in vielerlei Hinsicht nicht geben würde. Hervorzuheben sind der uneingeschränkte Rückhalt, die anhaltende Unterstützung und die Öffnung letzter Rückzugsorte, wenn so mancher Weg allzu düster schien.

Ich ende wie es begann und zwar mit der Person, deren Bücherregale den Beginn einer langen Reise in die Philosophie bargen. Meinem Großvater ist hoch anzurechnen, dass er mein kindliches Stolpern von Anfang an ernst nahm und mich dadurch bestärkte, die Reise fortzusetzen. Sein stets strenger Blick war manchmal eine Bürde, in der Regel ein Ansporn und immer eine sowohl fachliche als auch persönliche Bereicherung.

Also: Vielen Dank für all die wunderbaren Menschen, die meinen Weg auf die ein oder andere Weise begleitet haben und mein Leben zu dem machen, was es ist: Eine abenteuerliche Reise, in welcher die Promotion eine nicht unbedeutende, aber eben auch nicht die einzige Etappe darstellt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes	9
2.1	Konzeptionelle und rechtliche Grundlagen	9
2.2	Bürger:innenbeteiligungsverfahren	20
3	Beteiligungsregelungen in der Praxis	27
3.1	Kommunale Leitlinien	27
3.2	Kommunale Online-Plattformen	32
4	Theoretischer Hintergrund: Demos-Problem	37
4.1	Die Neuheit des Demos-Problems	37
4.2	Das Demos-Problem als Gegenstand der Demokratietheorie	45
4.3	Das Problem des Demos-Problems	48
4.4	Inklusionskriterien	53
4.5	Kontextsensitivität	55
5	Der Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren	59
5.1	Die formale Unverbindlichkeit der Verfahren	60
5.2	Die Zielsetzungen der Verfahren	64
5.3	Zur legitimierungstheoretischen Verbindlichkeit der Verfahren	96
5.4	Der faktische Einfluss der Verfahren	127
5.5	Resümee	134

6 Die Inklusion der primären Gruppe	137
6.1 Die Inklusionskriterien erster Ebene	137
6.2 Die Kompetenzkriterien zweiter Ebene	143
6.3 Resümee	162
7 Die Beteiligung sekundärer Gruppen	165
7.1 Die Zulässigkeit der Beteiligung sekundärer Gruppen	165
7.2 Die sekundären Gruppen	168
7.3 Der Wert der Beteiligung sekundärer Gruppen	180
7.4 Resümee	218
8 Abschließende Zusammenfassungen und Reflexionen	221
8.1 Zusammenfassung und Einordnung der wesentlichen Argumentation	221
8.2 Die Verfahren im Gesamtgefüge staatlicher Entscheidungsfindung	229
8.3 Die Demos-Frage im Kontext der Verfahren	231
8.4 Reflexion der und Lehren für die Praxis	232
8.5 Ausblick	237
Literaturverzeichnis	241



Einleitung

1

Die Idee für diese Arbeit geht auf den Besuch einer Tagung zurück, welche internetgestützte Bürger:innenbeteiligung auf kommunaler Ebene zum Thema hatte. Bei diesen Verfahren handelt es sich wohlgemerkt nicht um direktdemokratische Instrumente, bei welchen die Teilnehmenden über eine verbindliche Entscheidungskompetenz verfügen. Stattdessen handelt es sich um bloß unverbindliche, entscheidungsvorbereitende Konsultationsverfahren, welche die Entscheidungsfindung gewählter Repräsentant:innen bereichern, aber nicht ersetzen sollen. Einer der Vortragenden berichtete von der Partizipationsplattform *Decidim*, welche die Beteiligung an Entscheidungen der Stadt Barcelona über das Internet ermöglicht. Recht enthusiastisch eröffnete der Redner dem Plenum, dass sich alle interessierten Personen auf der Plattform anmelden und beteiligen könnten. Schnell kam die Frage auf, ob eine solche Öffnung der Beteiligungsverfahren sinnvoll und insbesondere legitimationstheoretisch vertretbar sei. Sollte sich beispielsweise wirklich eine Düsseldorferin, welche noch nie in Barcelona war, nicht von den Entscheidungen der Stadt betroffen ist und auch über keine Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten verfügt, an der Entscheidungsfindung der Stadt Barcelona beteiligen dürfen?

An anderer Stelle wurde gezeigt, dass eine solche vollständige Öffnung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren jedenfalls in der praktizierten Form kaum zu vertreten ist (Dietrich & Seim, 2021). Die dort geführte Argumentation war jedoch rein negativer Art. Denn es wurde argumentiert, dass keine demokratietheoretisch plausible Position eine solche Öffnung rechtfertigen könne. Die positive Frage, wer an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte, bleibt damit jedoch unbeantwortet. Deshalb ist sie Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Diese Frage ist sowohl von praktischer als auch theoretischer Relevanz. Ein Blick in die Praxis zeigt, dass Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Allgemeinen und ihre internetgestützten Varianten im Besonderen immer mehr Anerkennung durch die Politik erfahren und von ihr durchgeführt werden. Beispielsweise hat im Jahr 2023 der Deutsche Bundestag erstmalig selbst einen Bürger:innenrat einberufen. Bei diesem haben 160 ausgeloste Personen unter anderem in mehreren Online-Sitzungen zum Thema Ernährung diskutiert und Empfehlungen für die Abgeordneten erarbeitet (Mehr Demokratie e. V. et al., 2023). Auf der Landesebene wurden bereits mehr Erfahrungen mit Bürger:innenbeteiligungsverfahren gemacht. Beispielsweise haben die Landesregierungen von Sachsen und Baden-Württemberg 2021 jeweils ein Online-Bürger:innenforum zum Thema Corona initiiert. In diesem Rahmen hatten jeweils ca. 50 zufällig ausgeloste Personen die Möglichkeit, die Folgen der Pandemie zu diskutieren und Empfehlungen für die Politik zu entwickeln (Initiative Offene Gesellschaft e. V, 2022; Staatsministerium Baden-Württemberg, 2022). Der eigentliche Ort der Bürger:innenbeteiligung sind jedoch die Kommunen. Zum einen werden in den Kommunen Bürger:innenbeteiligungsverfahren spätestens seit den 2000er Jahren zunehmend durchgeführt. Zum anderen werden in Kommunen quantitativ gesehen die meisten Beteiligungsverfahren durchgeführt.¹ Manche Bundesländer (z. B. Nordrhein-Westfalen², Baden-Württemberg³ und Sachsen⁴) stellen Kommunen mittlerweile sogar Online-Plattformen als technische Infrastruktur zur Durchführung ihrer Beteiligungsverfahren zur Verfügung. Die zunehmende Verbreitung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren ist ein Faktor für die praktische Relevanz der Forschungsfrage.

Die Forschungsfrage ist jedoch auch und vor allem von praktischer Relevanz, weil die Legitimität der Verfahren davon abhängt, wem die Möglichkeit der Beteiligung eröffnet wird. Zudem sollen Bürger:innenbeteiligungsverfahren die repräsentative Demokratie ergänzen und bereichern und in letzter Konsequenz zur Verbesserung politischer Legitimität beitragen. Vor diesem Hintergrund wäre es überaus bedauerlich, würde ein verfehelter Umgang mit der Forschungsfrage dieses wichtige Anliegen konterkarieren. Nun offenbart jedoch eine Auseinandersetzung mit kommunalen Leitlinien der Bürger:innenbeteiligung und den

¹ Exemplarisch gibt der DIID-Monitor Online-Partizipation einen Überblick über die Beteiligungsverfahren in den Kommunen von NRW, die zwischen 1999 und 2018 stattgefunden haben. Siehe <https://www.monitor-online-partizipation.de>, 20.09.2023.

² <https://beteiligung.nrw.de>, 13.08.2023.

³ <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de>, 13.08.2023.

⁴ <https://buergerbeteiligung.sachsen.de>, 13.08.2023.

Registrierungsmodalitäten kommunaler Beteiligungsplattformen ein recht diffuses und teilweise widersprüchliches Bild, wenn es um die Frage geht, wer beteiligt werden sollte (siehe Kapitel 3). Eine philosophische Auseinandersetzung kann hier zur Aufklärung und letztlich zu einer Verbesserung der Beteiligungspraxis und damit der Legitimität staatlichen Handelns beitragen.

Die Frage, wer an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte, ist zugleich auch von theoretischem Interesse. Erstens wird in der Arbeit wesentlich an die akademische Debatte zum sogenannten Demos-Problem angeknüpft. In dieser steht die Frage im Zentrum, wer an verbindlichen Entscheidungsverfahren (z. B. Wahlen und Volksabstimmungen) beteiligt werden sollte. Diese Frage unterscheidet sich von der Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit, weil Bürger:innenbeteiligungsverfahren rechtlich unverbindlich sind, insofern die Entscheidungskompetenz bei gewählten Repräsentant:innen verbleibt. Die Auseinandersetzung mit Inklusionsfragen im Allgemeinen und der Demos-Frage im Besonderen im Kontext von unverbindlichen Bürger:innenbeteiligungsverfahren bringt neue Erkenntnisse hervor, welche die bisherige Debatte sinnvoll ergänzen können.

Zweitens ist für eine zufriedenstellende Beantwortung der Forschungsfrage eine akkurate Verortung der Bürger:innenbeteiligungsverfahren im institutionellen Geflecht repräsentativer Demokratien erforderlich. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob und inwiefern die Beteiligungsergebnisse trotz der formalen Unverbindlichkeit der Konsultationsverfahren dennoch legitimationstheoretisch verbindlich sind. Vor diesem Hintergrund bietet die vorliegende Arbeit ein tieferes Verständnis der Rolle von Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Prozess staatlicher Entscheidungsfindung an.

Die Arbeit setzt sich aus insgesamt neun Kapiteln zusammen, deren Anliegen und zentralen Thesen an dieser Stelle kurz skizziert werden sollen. Kapitel 2 widmet sich auf Basis sozial- und rechtswissenschaftlicher Literatur zum einen der Erarbeitung einer Arbeitsdefinition von Bürger:innenbeteiligungsverfahren und zum anderen der Darstellung ihrer Binnenpluralität. Sowohl eine Abgrenzung von anderen Partizipationsformen als auch ein Wissen um die Vielfalt unterschiedlichster Formate der Bürger:innenbeteiligung sind für eine zufriedenstellende Beantwortung der Forschungsfrage unerlässlich.

Kapitel 3 nimmt anhand kommunaler Leitlinien für Bürger:innenbeteiligung und den Registrierungsmodalitäten von kommunalen Online-Beteiligungsplattformen eine ausführliche empirische Bestandsaufnahme von Inklusionspraktiken vor. Dabei offenbart sich, wie bereits angedeutet wurde, ein recht diffuses und in Teilen widersprüchliches Bild. Die Bestandsaufnahme

begründet zum einen die praktische Relevanz der Forschungsfrage und arbeitet zum anderen eine Menge möglicher Antworten heraus.

Kapitel 4 widmet sich der Darstellung der Debatte zum sogenannten Demos-Problem, welche zentrale Grundlage für die Beantwortung der Forschungsfrage darstellt. Primär wird herausgearbeitet, was an diesem Problem eigentlich neu ist, dass dieses Gegenstand der Demokratietheorie sein sollte und dass es sich dabei keineswegs um ein unlösbares Problem handelt. Von besonderer Relevanz für die weiteren Ausführungen ist zweierlei. Zum einen wird herausgearbeitet, dass die Beantwortung der Demos-Frage in der Regel die Begründung sowohl von Inklusionskriterien erster Ebene als auch von Kompetenzkriterien zweiter Ebene voraussetzt. Zum anderen wird die Möglichkeit der Kontextsensitivität von Inklusionsfragen im Allgemeinen und der Demos-Frage im Besonderen aufgezeigt. Damit ist gemeint, dass diese Fragen mitunter je nach Kontext unterschiedlich beantwortet werden müssen.

Kapitel 5 knüpft daran unmittelbar an, insofern es die Frage aufwirft, was Bürger:innenbeteiligungsverfahren als ein Kontext für Inklusionsfragen ausmacht. Erstens wird die These begründet, dass die Verbesserung demokratischer Responsivität das primäre Ziel von Bürger:innenbeteiligungsverfahren darstellt.⁵ Zweitens wird sich mit der Frage auseinandergesetzt, inwiefern die Beteiligungsergebnisse trotz formaler Unverbindlichkeit der Verfahren nichtsdestotrotz von legitimationstheoretischer Verbindlichkeit sind. Einerseits wird herausgearbeitet, dass die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren aus legitimationstheoretischen Gründen (in Teilen) oftmals umgesetzt werden müssen. Andererseits wird gezeigt, dass Bürger:innenbeteiligungsverfahren legitimationstheoretischen Defiziten unterliegen. Deshalb können Abweichungen von den Ergebnissen zulässig, wenn nicht sogar gefordert sein. Drittens wird plausibilisiert, dass ein Einfluss von Bürger:innenbeteiligungsverfahren auf die Entscheidungsfindung von Repräsentant:innen nicht bloß oftmals legitimationstheoretisch gesollt, sondern oftmals

⁵ Kurz gesagt bezeichnet demokratische Responsivität den Einklang staatlicher Entscheidungen mit den Präferenzen der Repräsentierten. Dabei resultiert jene Kongruenz aus der Umsetzung der Präferenzen in staatliche Entscheidungen und nicht andersherum aus einer Angleichung der Präferenzen im Nachgang einer Entscheidung. Eine ausführliche Darstellung des Konzept wird in Abschnitt 5.2.3 vorgenommen. Unter einer Präferenz versteht die Arbeit wiederum ganz im Sinne des alltäglichen Sprachgebrauchs schlicht das aus einer Menge unterschiedlicher Alternativen Bevorzugte.

auch in der Praxis vorfindbar ist. Letzteres verwurzelt zum einen die vorherigen legitimierungstheoretischen Ausführungen in der politischen Wirklichkeit und bereitet zum anderen ein Argument eines späteren Kapitels vor.⁶

Die Forschungsfrage, wer an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte, wird in den Kapiteln 6 und 7 beantwortet. Die Antwort besteht aus zwei Teilen und Kapitel 6 widmet sich der Inklusion der primären Gruppe. Dabei wird von dem zuvor herausgearbeiteten Ziel der Verfahren, die demokratischer Responsivität zu verbessern, ausgegangen. Es wird argumentiert, dass die primär zu inkludierende Gruppe all diejenigen umfasst, welche ein Recht auf demokratische Responsivität haben. Für diese Gruppe gelten die gleichen Inklusionskriterien erster Ebene wie für den Demos der einschlägigen Forschungsliteratur. Doch die Kompetenzvoraussetzungen zweiter Ebene können im Kontext unverbindliche Bürger:innenbeteiligungsverfahren niedriger als im Kontext verbindlicher Entscheidungsverfahren sein.

Kapitel 7 begründet wiederum die Beteiligung sekundärer Gruppen, die nicht Teil des Demos sind. Zunächst wird gezeigt, dass die Beteiligung sekundärer Gruppen zulässig sein kann, wenn sie nicht das Ziel der Verfahren, demokratische Responsivität zu verbessern, unterminiert. Die Beteiligung von Expert:innen und Betroffenen, die nicht Teil des Demos sind, ist sogar wünschenswert, weil sie zur Informiertheit der Beteiligungsergebnisse beiträgt. Dies senkt das Ausmaß der Abweichung der faktischen von den kontrafaktisch informierten Präferenzen.⁷ Zum einen ermöglicht beziehungsweise erleichtert dies Repräsentant:innen, Entscheidungen im Sinne der kontrafaktisch informierten Präferenzen des Demos zu treffen. Zum anderen gehen mit Abweichungen von den Ergebnissen zugunsten kontrafaktisch informierter Präferenzen, so legitim diese auch sein mögen, negative Auswirkungen auf politisches Vertrauen und politische Selbstwirksamkeit einher. Diese problematischen Auswirkungen werden durch die Beteiligung der genannten sekundären Gruppen gemindert oder sogar unterbunden.

Zum Abschluss der Einleitung seien zwei Vorbemerkungen vorausgeschickt. Die erste betrifft die Konzeption politischer Legitimität, welche der Arbeit zu

⁶ Und zwar wird in Abschnitt 5.4 gezeigt, dass Beteiligungsergebnisse aufgrund von Responsivitätsnormen oftmals einen gewissen Einfluss auf die Entscheidungsfindung von Repräsentant:innen ausüben. Von erneuter Relevanz ist dies wiederum in Abschnitt 7.3.3, weil jene Responsivitätsnormen es Repräsentant:innen erschweren, Entscheidungen im Sinne der kontrafaktisch informierten Präferenzen der Repräsentant:innen zu fällen. Es wird gezeigt, dass die Beteiligung sekundärer Gruppen dem entgegenwirken kann und daher wünschenswert ist.

⁷ ‚Kontrafaktisch informierte Präferenzen‘ bezeichnet jene Präferenzen, die Menschen hätten, würden sie über die relevanten Informationen verfügen.

Grunde liegt. Erstens bezeichnet politische Legitimität im Verständnis der Arbeit schlicht die moralische Qualität staatlichen Handelns. Die Arbeit geht davon aus, dass eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Kriterien zur Beurteilung der Legitimität staatlichen Handelns existiert. Zudem widersprechen sich mitunter die Anforderungen, welche sich aus jenen Kriterien ableiten lassen, weshalb diese gegeneinander abgewogen werden müssen. Eine vollständige Theorie politischer Legitimität müsste also zum einen alle relevanten Kriterien und zum anderen die Interaktionen jener Kriterien im Kontext der genannten Abwägungsprozesse ausbuchstabieren. Nur eine solche Theorie könnte eine abschließende Orientierung beispielsweise für das Design politischer Institutionen bieten.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist nicht die Begründung einer vollständigen Theorie politischer Legitimität. Stattdessen geht sie von einer dünnen Konzeption politischer Legitimität aus. Jene Konzeption ist in zweierlei Hinsicht ‚dünn‘. Zum einen werden nur Legitimitätskriterien und nur solche Interaktionen zwischen den Legitimitätskriterien herangezogen, die für die Beantwortung der Forschungsfrage notwendig sind. Zum anderen widmet sich die Arbeit nicht ausführlicher der Begründung der Kriterien und ihrer Interaktionen.

Wie zuvor bereits angedeutet wurde, nimmt die vorliegende Arbeit demokratische Responsivität als ein zentrales Legitimitätskriterium politischer Herrschaft an. Dieses besagt, dass staatliches Handeln unter sonst gleichen Umständen umso legitimer ist, je mehr es im Einklang mit den faktischen Präferenzen der Repräsentierten ist (siehe Abschnitt 5.2.3). Gleichzeitig handelt es sich dabei nicht um das einzige Legitimitätskriterium. So geht die Arbeit auch davon aus, dass staatliches Handeln unter sonst gleichen Umständen umso legitimer ist, je mehr es im Einklang mit den (kontrafaktisch) informierten Präferenzen der Repräsentierten ist (siehe Abschnitt 5.3.2). Da die faktischen Präferenzen der Repräsentierten oftmals nicht informiert sind, kann es zu widersprüchlichen Anforderungen beider Kriterien kommen. Die Arbeit geht davon aus, dass eine Abweichung vom Kriterium demokratischer Responsivität zugunsten des Kriteriums informierter Präferenzen in manchen, wenn auch nicht allen Fällen legitim sein kann.

Dünn ist diese Konzeption politischer Legitimität, weil sie zum einen nur diese beiden Legitimitätskriterien und deren Interaktionen berücksichtigt und zum anderen ihre Geltung nicht begründet und daher auch jene Interaktionen nicht ausbuchstabiert. Gleichzeitig ist diese dünne Konzeption zur Beantwortung der Forschungsfrage ausreichend. Denn auf der einen Seite schlägt sie demokratische Responsivität als zentrales Kriterium politischer Legitimität vor und geht zudem davon aus, dass Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen zugunsten demokratischer Responsivität oder kontrafaktisch informierter Präferenzen legitimationstheoretisch zulässig, wenn nicht gar gefordert sein können.

Auf der anderen Seite ist erstens die primär zu inkludierende Gruppe identisch mit der Gruppe, welche ein Recht auf demokratische Responsivität hat. Zweitens ist die Beteiligung sekundärer Gruppen wünschenswert, wenn diese die primäre Gruppe mit relevanten Informationen versorgt, sodass das Ausmaß der Abweichung der faktischen von den kontrafaktisch informierten Präferenzen reduziert wird. Dies erleichtert Repräsentant:innen wiederum den Beschluss informierter Entscheidungen, da dazu geringere Abweichungen von den faktischen Präferenzen notwendig sind, und mindert die negativen Auswirkungen auf politisches Vertrauen und politische Selbstwirksamkeit, welche selbst mit legitimen Abweichungen einhergehen.

Die Arbeit ist daher als Analyse zu verstehen, wie die Forschungsfrage beantwortet werden muss, wenn man von den angenommenen Legitimitätskriterien und den angenommenen Interaktionen der Legitimitätskriterien ausgeht. Dass die in der Arbeit herangezogene Konzeption politischer Legitimität im beschriebenen Sinn dünn ist, hat einen entscheidenden Vorteil. Es ist davon auszugehen, dass viele demokratietheoretische Positionen – so unterschiedlich sie auch sonst sein mögen – an diese dünne Konzeption politischer Legitimität anknüpfen können. Deshalb ist auch davon auszugehen, dass die Antwort, die im Laufe der Arbeit auf die Forschungsfrage erarbeitet wird, jedenfalls in ihren wesentlichen Bestandteilen anschlussfähig für einen Großteil der relevanten Positionen aus Theorie und Praxis ist.

Zweitens sei eine Bemerkung zum Umgang der Arbeit mit empirischen Prämissen vorangestellt. Unter empirischen Prämissen werden in der Arbeit solche Prämissen verstanden, deren Wahrheitswert empirisch überprüft werden muss. Innerhalb der politischen Philosophie basieren nicht wenige Argumentationen auch auf solchen empirischen Prämissen. Beispielsweise wird der Wert der Demokratie nicht selten in dem Nutzen demokratischer Institutionen für andere Güter verortet. Ob jedoch demokratische Institutionen tatsächlich zur Verwirklichung jener Güter beitragen, ist oftmals auch eine wesentlich empirische Frage. Die Plausibilität von Argumentationen, die empirische Prämissen beinhalten, hängt offenkundig auch von der Geltung jener Prämissen ab. Eine eigene empirische Forschung zur Bestätigung der Prämissen würde den Rahmen einer philosophischen Arbeit sprengen. Deshalb wird die Arbeit zur Plausibilisierung ihrer zentralen empirische Prämissen auf Forschungsergebnisse anderer Disziplinen verweisen. Ziel ist dabei nicht eine umfassende und detaillierte Bestätigung und schon gar nicht ein letztgültiger Beweis jener Prämissen. Es können in der Regel aber empirische Evidenzen angeführt werden, welche es plausibel erscheinen lassen, in der Argumentation von der Geltung jener Prämissen auszugehen.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes

2

Die Beantwortung der Frage, wer beteiligt werden sollte, ist maßgeblich vom Kontext abhängig, in welchem die Frage gestellt wird. Denn sie lässt sich nur dann sinnvoll beantworten, wenn klar vor Augen ist, woran beteiligt werden soll. Um die Frage, wer an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte, sinnvoll beantworten zu können, muss also geklärt werden, worum es sich bei diesen Verfahren überhaupt handelt.

Dies ist Gegenstand des vorliegenden Kapitels. Dazu wird zunächst sowohl die sozial- als auch die rechtswissenschaftliche Literatur herangezogen. Auf dieser Grundlage kann im Anschluss der Untersuchungsgegenstand akkurat bestimmt werden. Dies impliziert vor allem eine Abgrenzung von anderen Partizipationsformen und eine Verortung der Beteiligungsverfahren im Gesamtgefüge staatlicher Entscheidungsfindung. Da der Untersuchungsgegenstand sehr unterschiedliche Verfahren beinhaltet, wird sich die Arbeit schwerpunktmäßig mit einer bestimmten Teilmenge des Untersuchungsgegenstandes beschäftigen. Zuletzt wird die Binnenpluralität der Verfahren, mit denen sich die Arbeit schwerpunktmäßig beschäftigen wird, angedeutet, um im weiteren Verlauf der Arbeit eine informierte Auseinandersetzung zu ermöglichen.

2.1 Konzeptionelle und rechtliche Grundlagen

2.1.1 Formen politischer Partizipation

Eine Grundlage für die Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes der vorliegenden Arbeit stellt die sozialwissenschaftliche Literatur zu politischer Partizipation dar. Denn sie bietet ein geeignetes Instrumentarium zur Beschreibung

und Kontextualisierung der Bürger:innenbeteiligungsverfahren. Sowohl die Vielfalt als auch und insbesondere der Wandel politischer Partizipationsformen lassen sich anhand eines kurzen Abrisses der Geschichte der sozialwissenschaftlichen Partizipationsforschung illustrieren.

Politische Partizipation im historischen Verlauf

Alle modernen Demokratien sind im Kern repräsentativ verfasst. In solchen repräsentativen Systemen ist die Wahl von Repräsentant:innen das zentrale und für die meisten Bürger:innen das nahezu einzige Moment direkter Einflussnahme auf staatliches Handeln. Es ist deshalb nicht weiter verwunderlich, dass sich die Partizipationsforschung zu Beginn nahezu ausschließlich mit elektoraler Partizipation beschäftigte.

Mithilfe innovativer Instrumente der Umfrageforschung wurde eine mikrosoziologische Untersuchung individueller Wahlentscheidungen ab den 40er Jahren möglich (Berelson et al., 1986 [1954]; Campbell et al., 1980 [1960]; Campbell et al., 1954; Lazarsfeld et al., 1944). Neben dem Wahlakt wurden beispielsweise mit der Mitarbeit in Wahlkampagnen von politischen Parteien und mit der Kontaktaufnahme zu Beamt:innen und Repräsentant:innen bald weitere Formen politischer Partizipation Teil des Forschungsfeldes (Lane, 1959). Während die Mitarbeit in Parteien noch klassisch an der Wahl ausgerichtet ist, sortieren Verba & Nie (1972) die Kontaktierung von Repräsentant:innen zu Recht in die Kategorie nicht-wahlbezogener Partizipationsformen ein. Doch auch diese Kategorie politischer Partizipation ist nach wie vor an der institutionalisierten Struktur und den damit einhergehenden Delegationsketten repräsentativer Politik orientiert.

Dies änderte sich mit den teils gewaltsamen Student:innenunruhen und dem Aufkommen Neuer Sozialer Bewegungen in den USA und Europa Ende der 1960er Jahre (Vetter & Remer-Bollow, 2017, S. 58). Auch wenn diese Bewegungen durchaus einen Einfluss auf staatliche Entscheidungen nehmen wollten, versuchten sie dies nicht mehr (nur) über konventionelle Kanäle innerhalb der Sphäre institutionalisierter Politik, sondern suchten sich alternative Räume und Formen der Partizipation. Prominent beschäftigte sich die *Political-Action-Studie* (Barnes & Kaase, 1979) mit diesen neuen Entwicklungen und konzeptualisierte Ablehnung und Protest als Formen genuin politischer Partizipation. Darunter fallen beispielsweise Demonstrationen, Blockaden, Boykotte und Streiks.

Mit der These, dass Partizipation auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Gesellschaft und so selbst im Sportverein notwendige Voraussetzung für eine gelingende Demokratie sei, gewannen Anfang der 1990er Jahre auch Aktivitäten, die nur mittelbar oder überhaupt nicht auf staatliche Entscheidungen gerichtet

sind, an politischer Bedeutung. Auf einer Tocquevillsche Traditionslinie aufbauend vertrat dies prominent Robert Putnam (2000, 1994, 1993). Er diagnostizierte einen Rückgang von Partizipation gerade in sozialen Vereinigungen, wie etwa Vereinen und Kirchen, und sah dadurch die Grundlage der Demokratie gefährdet. Dementsprechend wurde auch das Engagement in Vereinen, im Ehrenamt und in der Nachbarschaft Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung und die Grenze zwischen politischer Partizipation und sozialen Engagement verschwamm zusehends (Ekman & Amnå, 2012; Macedo, 2005).

Putnams Sorge ist nur eine Variante einer oftmals festgestellten (vermeintlichen) Krise der (repräsentativen) Demokratie (Crozier et al., 1975; Merkel, 2014; Przeworski, 2019). Symptome seien unter anderem eine rückläufige Partizipation, eine sinkende Zufriedenheit, ein wachsendes Misstrauen und ein Aufstieg populistischer Bewegungen. Anknüpfend an die partizipatorische Demokratietheorie der 1970er-Jahre wurde die Einführung weiterer und unmittelbarer Beteiligungsmöglichkeiten an der politischen Entscheidungsfindung von vielen als eine Antwortmöglichkeit auf jene diagnostizierte Krise gesehen. In der BRD schlug sich dies insbesondere auf der kommunalen Ebene nieder. So wurden in der Reformwelle der 1990er Jahre in allen Ländern zum einen die Bürger:innenwahl (Kost & Solar, 2019a, S. 64) und zum anderen die direktdemokratischen Instrumente des Bürger:innenbegehrens und -entscheidungs eingeführt (Kost, 2019, S. 39). Zudem ist es der kommunale Raum, in welchem seit den frühen 2000er-Jahren am meisten mit innovativen Teilnehmungsformaten experimentiert wird.

Mit den neuen technologischen Möglichkeiten des Internets waren von Anfang an teils utopische Hoffnungen bezüglich des demokratischen (Hacker & van Dijk, 2000; Hague & Loader, 1999) und vor allem des deliberativen (Bohman, 2004; Gimmler, 2001) Potenzials des Internet verbunden. Tatsächlich ging mit dem technologischen Wandel auch ein Wandel politischer Partizipation einher (Earl & Kimport, 2011; Mossberger et al., 2008). Während einige Aktivitäten – beispielsweise die Interaktion mit Verwaltungen – ‚einfach‘ in den Online-Bereich übersetzt wurden, entstanden auch genuin neue Formen politischer Partizipation wie etwa das Posten und Teilen politischer Inhalte via Social Media.

Vor dem Hintergrund dieses kurzen historischen Abrisses scheint „das Aktionsrepertoire von Bürgern in demokratischen Gesellschaften [...] somit in der Praxis fast unendlich zu sein“ (van Deth, 2006, S. 178): „Political participation is evolving and diversifying in terms of the *who* (the *agencies* or collective organizations), *what* (the *repertoires* of actions commonly used for political expression), and *where* (the *targets* that participants seek to influence)“ (Norris, 2002, S. 4).

Typologien und Klassifikationen politischer Partizipation

Um diese Vielfalt unterschiedlichster Partizipationsformen gerade für die empirische Forschung handhabbar zu machen, wurden von Anfang an unterschiedliche Klassifikationen und Typologien vorgeschlagen. Eine schlaglichtartige Darstellung mancher Vorschläge ist von zweierlei Vorteil. So können diese zum einen die Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes in Abgrenzung zu anderen Partizipationsformen und zum anderen die Darstellung der Binnenpluralität des Untersuchungsgegenstandes unterstützen.

Eine sehr simple Klassifikation geht auf Milbrath & Goel (1965) zurück und unterscheidet Partizipationsverhalten allein anhand der Intensität der jeweiligen Partizipationsformen. So bilden sich die Gruppen der wenigen, aber sehr aktiven Gladiator:innen (*gladiators*), der interessierten Beobachter:innen (*spectators*) und der Teilnahmslosen (*apathetics*). Im Wesentlichen war diese Klassifikation von den Autoren auf den elektoralen Kontext und damit den Wettbewerb der Kandidat:innen auf der öffentlichen Bühne gemünzt. Gleichzeitig steht der Klassifizierung auch nicht-elektoraler Partizipationsformen auf Basis ihrer jeweiligen Intensität nichts im Wege.

In ihrem Beitrag unterscheiden Verba & Nie (1972) verschiedene Partizipationsformen anhand dreier Merkmale: Erstens die Höhe der Kosten der Aktivität für das Individuum. Während beispielsweise die punktuelle Stimmabgabe sehr geringe Kosten mit sich bringt, gehen mit einer kontinuierlichen Parteiloyalität relativ hohe Kosten einher. Zweitens das Konfliktpotenzial der Aktivität. Während manche Aktivitäten, wie beispielsweise das Engagement in der Nachbarschaft, an einem Konsens orientiert sind, haben andere Aktivitäten, wie beispielsweise der elektorale Wettbewerb, antagonistische Züge. Drittes und letztes Merkmal ist die Reichweite der Partizipation. Während manche Partizipationsformen (wie beispielsweise die individuelle Beschwerde bei Amtsträger:innen) auf eine sehr spezifische Einflussnahme abzielen, sind andere Partizipationsformen (wie beispielsweise der Wahlakt) in Hinblick auf die intendierte Einflussnahme deutlich umfassender angelegt.

Für die vorliegende Arbeit ist die Verortung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren im politischen System von besonderer Bedeutung. Diesbezüglich lassen sich Partizipationsformen in vielerlei Hinsicht unterscheiden. Eine Möglichkeit ist die Einordnung in die Kategorien Top-down und Bottom-up (Decker et al., 2013, S. 37; Kubicek et al., 2009, S. 19). Hier werden Aktivitäten danach differenziert, wer diese initiiert. Während beispielsweise bei Wahlen der Staat als Initiator auftritt, werden andere Prozesse wie Petitionen, Demonstrationen und Lobbyismus aus der Zivilgesellschaft heraus initiiert. Scheinbar sehr ähnlich ist die Unterscheidung von Kerstings (2013) zwischen

invited spaces und *invented spaces*. Hier geht es um die Frage, ob der Raum der politischen Partizipation von Politik und Verwaltung bereitgestellt oder von der Zivilgesellschaft erkämpft und strukturiert wird. Insofern allerdings beispielsweise Bürger:innenbegehren einerseits von Bürger:innen initiiert werden, andererseits aber vom Staat bereitgestellte Kanäle der direkten Beteiligung darstellen, sind beide Unterscheidungen nicht deckungsgleich.

Arnstein (1969) greift in ihrer Einteilung maßgeblich auf den Aspekt der Verbindlichkeit zurück und thematisiert damit die Einbettung des Outputs der Partizipation in den weiteren politischen Prozess. Kriterium ist „the extent of citizens' power in determining the end product“ (Arnstein, 1969, S. 217). Trotz verschiedenter Kritik an ihrer Einteilung (Fung, 2006, S. 67; Nanz & Fritsche, 2012, S. 24) wird auch heute noch oft auf diesen Vorschlag verwiesen. Ein Beispiel für eine aktuelle und oftmals verwendete Systematik ist die Unterscheidung der *International Association for Public Participation* (2018) zwischen *inform*, *consult*, *involve*, *collaborate* und *empower*. Während bei Partizipationsformen, die in die Kategorie *inform* fallen, Personen über bereits getroffene Entscheidungen unterrichtet werden, liegt die Entscheidung bei Partizipationsformen der *empower*-Kategorie in deren Händen.

Auch kann die von der jeweiligen Aktivität intendierte Einflussnahme direkt oder indirekt sein. Während direkte Formen der Partizipation einen unmittelbaren Einfluss auf Personal- und Sachentscheidungen ausüben, richtet sich die Einflussnahme bei indirekten Formen auf das Entscheidungsverhalten anderer Akteure. Beispielsweise haben Wähler:innen bei der Bundestagswahl durch die Stimmabgabe zum einen direkten Einfluss auf die Wahl ihres Wahlkreisabgeordneten und die Zusammensetzung des Parlaments. Zum anderen nehmen sie aber auf die Wahl politischer Funktionsträger:innen durch den Bundestag und vor allem auf die Entscheidungen des Bundestags nur einen indirekten Einfluss (Gabriel & Vökl, 2005, S. 531).

Auch die klassische Einteilung in institutionalisierte und nicht-institutionalisierte Partizipationsformen, welche auf Barnes & Kaase (1979) zurückgeht, dient ihrer Verortung. Statt institutionalisiert werden oftmals auch Begriffe wie formell, förmlich oder verfasst synonym verwendet (Kubicek et al., 2009, S. 44). Unter institutionalisierten Partizipationsverfahren versteht man solche, die zum Beispiel in der Verfassung oder Gemeindeordnung rechtlich vorgeschrieben sind (Decker et al., 2013, S. 37; Geißel & Penrose, 2003, S. 4; Kubicek et al., 2009, S. 44). Darunter fallen unter anderem Wahlen, aber auch rechtlich vorgeschriebene Verfahren der Planfeststellung und Bauleitplanung. Nicht-institutionalisierte Formen der Partizipation sind hingegen beispielsweise Protestformen, wie Demonstrationen, Boykotte oder ziviler Ungehorsam.

2.1.2 Politische Partizipation im rechtlichen Gefüge Deutschlands

Eine weitere Grundlage für die Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes bietet eine Auseinandersetzung mit der rechtlichen Situation. Denn diese ermöglicht eine erste Verortung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Gesamtgefüge staatlicher Entscheidungsfindung. Dazu soll primär herausgearbeitet werden, welche Beteiligung an der staatlichen Entscheidungsfindung rechtlich vorgesehen ist und wie die verschiedenen Momente staatlicher Entscheidungsfindung zusammenhängen. Daher werden zum einen die Elemente repräsentativer Demokratie, direkter Demokratie und konsultativer Bürger:innenbeteiligung und zum anderen sowohl die Bundes-, als auch die Landes- und Kommunalebene betrachtet. Zunächst wird sich auf allen drei Ebenen den Elementen repräsentativer und direkter Demokratie gewidmet. Dies ermöglicht zuletzt eine akkurate Verortung konsultativer Bürger:innenbeteiligung

Bundesebene

Mit Blick ins Grundgesetz (GG) stellt sich § 20 GG als zentral für die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger:innen heraus. So formuliert § 20 Abs. 1 GG das Demokratieprinzip als staatorganisatorische Vorgabe, welche in § 20 Abs. 2 GG weiter konkretisiert wird: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Somit finden sich in der Formulierung Elemente sowohl direkter als auch repräsentativer Demokratie.

Auch wenn in der Diskussion direktdemokratischer Verfahren immer wieder auf diese Textstelle hingewiesen wird, bleibt die hier anzutreffende Nennung von ‚Abstimmungen‘ bedeutungslos. Zum einen wird sie im Verlauf des Verfassungstextes nicht erneut aufgegriffen.¹ Zum anderen ist die Formulierung des § 20 Abs. 2 GG von mangelnder Relevanz, weil der legislative Prozess auf Bundesebene abschließend über repräsentative Strukturen geregelt ist. Somit gibt es trotz der Nennung von ‚Abstimmungen‘ „im Verfassungsstaat des Grundgesetzes nur eine Form der Staatswillensbildung“ (Krause, 2003, S. 59), sodass „[d]ie Bundesrepublik Deutschland [...] in erster Linie eine konsequent repräsentative Demokratie“ (Kost & Solar, 2019b, S. 114) ist. Diese Diagnose veranlasst

¹ Das Grundgesetz sieht zwar Territorialplebiszite und je nach Interpretation auch ein Plebiszit zur Verabschiedung einer neuen Verfassung vor, doch diese sind jeweils nicht als Spezifikationen von § 20 Abs. 2 GG zu verstehen (Sommermann, 2010, S. 72; Bätge 2021, S. 35).

einen Kommentator zum Urteil, dass das Grundgesetz „prononciert antiblebisitär“ (Stern, 1984, S. 608) sei. Dieses starke Urteil muss allerdings, wenn nicht sogar relativiert, so doch kontextualisiert werden.

Denn der Parlamentarische Rat, welcher 1948/49 das Grundgesetz erarbeitete, wollte es offenkundig dem späteren verfassungsändernden Gesetzgeber explizit offenhalten, direktdemokratische Verfahren einzuführen. Dafür spricht jedenfalls der Umstand, dass der Parlamentarische Rat einen Antrag auf Streichung des Wortes ‚Abstimmungen‘ aus dem Text des § 20 GG ablehnte (Rux, 2008, S. 210).² Und so herrscht in der Literatur die Meinung vor, dass die Einführung plebiszitärer Elemente ins Grundgesetz durch eine Verfassungsänderung prinzipiell zulässig ist (Sommermann, 2010, S. 72).³ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt muss dennoch festgehalten werden, dass auf der Bundesebene keine direktdemokratischen Instrumente existieren.

Landesebene

Ende der 1990er Jahre kam es auf der Landesebene zu einer Reformwelle, welche durch die Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern angestoßen wurde. Zwar liegt auch in den Bundesländern die Gesetzgebung primär in der

² Dass damals keine Instrumente direkter Demokratie Eingang in das Grundgesetz fanden, wurde oftmals mit Verweis auf die (vermeintlich) schlechten Erfahrungen in der Weimarer Republik begründet. So argumentierte Theodor Heuss in den Beratungen: „Das Volksbegehren, die Volksinitiative, in den übersehbaren Dingen mit einer staatsbürgerlichen Tradition wohlthätig, ist in der Zeit der Vermassung und Entwurzelung, in der großräumigen Demokratie eine Prämie für jeden Demagogen“ (Deutscher Bundestag und Bundesarchiv, 1996, S. 111). In der Literatur finden sich zwei Einwände gegen diese Erklärung. Zum einen hätten direktdemokratische Verfahren eben „keinen maßgeblichen Anteil am Niedergang der Weimarer Republik gehabt“ (Rux, 2008, S. 194), weshalb sich eine ausschließlich negative Bewertung verbiete. Zum anderen werden alternative Motivationen für die ablehnende Haltung angeführt. Erstens sei es eine Befürchtung gewesen, dass die KPD direktdemokratische Verfahren instrumentalisieren könnte, um die Westbindung der Bundesrepublik zu verhindern (Rux, 2008, S. 208). Zweitens hätte die SPD befürchtet, dass konservative Parteien auf direktdemokratischen Wegen versuchen würden, die Trennung von Staat und Kirche wieder aufzuheben (Rux, 2008, S. 208). Zuletzt wird manchmal als Grund für das Fehlen direktdemokratischer Verfahren im Grundgesetz auch der Umstand angeführt, dass dadurch das Parlament als alleiniges Legislativorgan zur Verantwortung und zum Handeln gezwungen werde.

³ Auch wenn es damit keine eindeutige verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung direktdemokratischer Verfahren gibt, werden manchmal Stimmen laut, die meinen, das Grundgesetz erlaube nicht nur, sondern fordere sogar die direkte Einbeziehung der Bürger. Beispielsweise postuliert von Arnim (2000, S. 191) einen demokratischen Mehrwert und prinzipiellen Vorrang direktdemokratischer Verfahren und Entscheidungen vor Parlamentsentscheidungen. Weitere Argumentationen finden sich bei Pestalozza (1981) und Huber (2001).

Hand der gewählten Landesparlamente. Doch seit der Reformwelle finden sich in allen Landesverfassungen Varianten der dreistufigen Volksgesetzgebung bestehend aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Dabei bezeichnet die Volksinitiative einen Antrag auf Befassung mit einem Gegenstand durch das jeweilige Landesparlament. Das Volksbegehren stellt wiederum einen Antrag auf die Durchführung eines Volkentscheides dar. Wird ein Volksbegehren von ausreichend vielen stimmberechtigten Personen unterschrieben, kommt es zu einem Volksentscheid. Dieser hat die Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung eines Vorschlags zur Änderung, zur Aufhebung oder sogar zum Erlass eines Landesgesetzes zum Gegenstand (Bätge, 2021, S. 37; Shooshtari, 2019, S. 251).

Ermöglicht wird diese Divergenz zwischen dem Grundgesetz und den Verfassungen der Länder durch die föderale Struktur der BRD und der damit einhergehenden doppelten Staatlichkeit von Bund und Ländern (Dittman, 2008, S. 202). Präzisiert wird diese durch das in § 28 GG formulierte Homogenitätsgebot. Dieser erlegt zwar „den Ländern Pflichten gegenüber dem Bund hinsichtlich der Gestaltung ihrer Verfassungen“ (Tettinger & Schwarz, 2010, S. 569) auf. So heißt es in § 28. Abs. 1 GG: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“ Über die Erfüllung dieser grundlegenden Pflichten hinaus fällt jedoch die Ausgestaltung der Verfassungsordnung in die Hoheit der Länder. Insofern das Grundgesetz den Ländern in Bezug auf die Möglichkeit direktdemokratischer Instrumente auf Landesebene keine Vorgaben macht, bleiben Einführung, Regelung oder auch Abschaffung direktdemokratischer Verfahren auf Landesebene dem verfassungsgebenden beziehungsweise -ändernden Landesgesetzgeber überlassen (Martini, 2011, S. 24).

Kommunale Ebene

Da sich die vorliegende Arbeit im Weiteren schwerpunktmäßig mit Bürger:innenbeteiligungsverfahren auf der kommunalen Ebene beschäftigen wird, soll diese etwas ausführlicher betrachtet werden.

Den Kommunen beziehungsweise Gemeinden wird vom Grundgesetz durch § 28 Abs. 2 ein Selbstverwaltungsrecht in Form einer institutionellen Garantie zugestanden. Dieses bezieht sich auf die Gewährleistung zum einen ihrer Existenz und zum anderen „eines bestimmten Aufgabenbestandes zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung“ (Gern & Brüning, 2019, S. 83). Zwar schreibt § 28 Abs. 1 S. 2 GG vor, dass es in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine gewählte Vertretung geben muss. Doch zwei Sätze später ist zu lesen, dass „[i]n

Gemeinden [...] an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten“ kann. Letztlich ist es dem Landesgesetzgeber überlassen, ob ein solches Element der Versammlungsdemokratie eingeführt wird oder nicht. Derzeit wird allein in Schleswig-Holstein davon Gebrauch gemacht und § 54 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein sieht vor: „In Gemeinden bis zu 70 Einwohnerinnen und Einwohnern tritt an die Stelle der Gemeindevertretung die aus den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde bestehende Gemeindeversammlung.“ Aus einer Erhebung von 2016 geht hervor, dass bloß 27 von insgesamt 1104 Gemeinden in Schleswig-Holstein über eine Gemeindeversammlung statt einer Gemeindevertretung verfügten (Schmidt, 2020).

In der politischen Wirklichkeit liegt damit die Entscheidungsgewalt in nahezu allen Gemeinden Deutschlands primär in der Hand gewählter Vertretungen. Trotz dieser Ähnlichkeit mit der Bundes- und Landesebene ist dies jedoch nicht als eine unmittelbare Fortsetzung des Föderalismus auf der Ebene der Gemeinden zu verstehen. Denn die Gemeinden sind den Ländern zugeordnet und verfügen über keine eigene staatliche Hoheitsmacht, insofern ihnen keine Gesetzgebungskompetenz zukommt (Bogumil & Holtkamp, 2006, 50, 67). Zur rechtlichen Normierung steht der Gemeindevertretung allein das Satzungsrecht zur Verfügung, welches vom jeweiligen Land durch entsprechende Formulierungen in der Gemeindeordnung eingeräumt wird (Püttner, 2002, S. 58).

Die gewählten Gemeindevertretungen sind daher formal nicht der Legislative, sondern der Exekutive zugeordnet. Deshalb kann gefragt werden, ob man sinnvollerweise von Kommunalparlamenten reden kann. Jedenfalls wird mittlerweile der hochpolitische Charakter der Gemeindevertretung nur noch selten in Frage gestellt. Dieser zeigt sich insbesondere darin, dass ein Großteil der zur Wahl stehenden Kandidat:innen politischen Parteien entspringen, politische Wahlkämpfe geführt werden und sich die Mitglieder der Gemeindevertretungen zu Fraktionen zusammenschließen. Dieser politische Charakter wurde auch rechtlich anerkannt, insofern etwa die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Fraktionen auch rechtlich einführt (§ 56 GO NRW) und Minderheitsrechte der Opposition rechtlich verankert (z. B. §§ 48, 55 GO NRW) (Bogumil & Holtkamp, 2006, S. 66; Wollmann, 2002, S. 30). Letztlich versteht die vorliegende Arbeit die gewählte Gemeindevertretung als politisches und repräsentatives Organ. Vor allem unterscheidet sich die Gemeindevertretung jedenfalls in den Aspekten, die für die vorliegende Arbeit relevant sind, weder konzeptionell noch legitimationstheoretisch in relevanter Weise von anderen repräsentativen Organen, wie etwa den Landesparlamenten oder dem Bundestag.

Zwar liegt somit auch auf der Ebene der Gemeinden die zentrale Entscheidungsgewalt in den Händen von gewählten Repräsentant:innen, doch ebenso

wie auf Landesebene sehen mittlerweile die Gemeindeordnungen aller Bundesländer direktdemokratischen Instrumente vor. Auf kommunaler Ebene gliedern sich diese in das Bürger:innenbegehren und den Bürger:innenentscheid. Dabei ist „[e]in Bürgerbegehren [...] der Antrag der Bürgerinnen und Bürger an die Gemeindevertretung, einen Bürgerentscheid durchzuführen, und ein Bürgerentscheid ist die Abstimmung der Bürgerinnen und Bürger über eine kommunalpolitische Sachfrage“ (Kost, 2019, S. 39). Da das Grundgesetz in Bezug auf direktdemokratische Instrumente in den Gemeinden keine Vorgaben macht, ist auch diese Entscheidung den Ländern überlassen. Da es sich wiederum bei den Gemeindeordnungen um einfache Landesgesetze handelt, sind Änderungen durch den Landesgesetzgeber möglich.

Bürger:innenbeteiligung

Die formale Entscheidungskompetenz liegt also auf Bundesebene ausschließlich und auf Landes- und Kommunalebene weitestgehend bei Repräsentativorganen, die aus demokratischen Wahlen hervorgehen. Hier sind Wähler:innen nur indirekt über die Wahl von Repräsentant:innen an der Entscheidung beteiligt. Auf Landes- und Kommunalebene werden diese repräsentativen Instrumente staatlicher Entscheidungsfindung durch direktdemokratische Instrumente ergänzt. Hier liegt die Entscheidungskompetenz formal bei den wahlberechtigten Bürger:innen. Solche direktdemokratischen Verfahren werden zwar zunehmend genutzt, stellen jedoch im politischen Alltag nach wie vor eher die Ausnahme dar.

Nun ist, das hat der Blick in die sozialwissenschaftliche Literatur demonstriert, politische Partizipation nicht auf Urnengänge im Kontext von Wahlen und direktdemokratischen Abstimmungen beschränkt. Von besonderer Relevanz sind an dieser Stelle die Ausführungen des Grundgesetzes zur Meinungs- und Pressefreiheit (§ 5 GG) und zur Versammlungsfreiheit (§ 8 GG). Während im erstgenannten Artikel allen Menschen das Recht zugesprochen wird, die eigene Meinung äußern und verbreiten zu dürfen, spricht der zweite Artikel allen Deutschen das Recht zu, sich zu beliebigem Zweck zu versammeln. Damit bilden beide Artikel die rechtliche Grundlage für viele weitere Formen politischer Partizipation.

Diese sind auch und insbesondere in Hinblick auf die Beteiligung an der politischen Willensbildung von Relevanz. So urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass die Freiheit der Wahl, nicht nur die Freiheit des Wahlaktes erfordert, sondern auch bedeutet, „daß die Wähler ihr Urteil in einem freien und offenen Prozeß der Meinungsbildung gewinnen und fällen können“ (BVerfGE 44, 125 zitiert nach Schmitt Glaeser, 2003, S. 246). Darüber hinaus macht das Bundesverfassungsgericht deutlich, dass dieser freie und offene Prozess der Meinungsbildung nicht nur der konkreten Wahlentscheidung, sondern ebenso der Möglichkeit dient, den

politischen Willen gegenüber staatlichen Organen auch zwischen den Wahlen zum Ausdruck zu bringen (Lange, 2011, S. 195). Repräsentant:innen und Repräsentierte stehen daher nicht nur zum Zeitpunkt des Wahlakts, sondern fortwährend in direktem oder indirektem Kontakt und Austausch.

Zwar begründen die genannten Artikel ein Recht auf Teilhabe am Volks-, aber nicht am Staatswillensbildungsprozess und eine Vermischung beider Prozesse muss verfassungsrechtlich kritisch gesehen werden (Schmitt Glaeser, 2003, S. 247). Dies betrifft insbesondere den Umstand, dass das Recht der Bürger:innen, ihren Vertreter:innen auch zwischen den Wahlen ihren Willen kundzutun, nicht das freie Mandat der Repräsentant:innen beschneidet.

Nun sind Bürger:innenbeteiligungsverfahren zum einen streng von direktdemokratischen Verfahren zu unterscheiden. Denn im Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren verbleibt die formale Entscheidungskompetenz bei dem zuständigen repräsentativen Organ. Das freie Mandat der Repräsentant:innen wird daher von Bürger:innenbeteiligungsverfahren formal nicht berührt. Zum anderen stellen Bürger:innenbeteiligungsverfahren offensichtlich auch keine Wahlverfahren dar. Zum einen ist dies allein schon aufgrund der mangelnden Verbindlichkeit der Ergebnisse ausgeschlossen. Zum anderen geht es bei den Verfahren nicht um Personal-, sondern Sachentscheidungen. Stattdessen sind Bürger:innenbeteiligungsverfahren als Möglichkeiten zu verstehen, Repräsentant:innen einen formal unverbindlichen Input in Bezug auf anstehende Sachentscheidungen an die Hand geben. Wie die Repräsentant:innen mit diesem umgehen, ist dabei rein formal gänzlich ihnen überlassen.

Bürger:innenbeteiligungsverfahren sind bisher kaum rechtlich normiert, sodass staatlichen Akteuren große gestalterische Spielräume offenstehen. Um dennoch eine transparente und verbindliche Verfahrensgestaltung ermöglichen zu können, wurden gerade auf kommunaler Ebene Leitlinien der Bürger:innenbeteiligung erarbeitet. In manchen Fällen wurden diese Leitlinien in Form kommunaler Satzungen beschlossen, sodass sie rechtlich verbindliche Selbstverpflichtung darstellen. In den meisten Fällen handelt es sich allerdings um Dokumente ohne jegliche rechtliche Qualität. Gleichzeitig sind die Kommunen natürlich auch hier an den bestehenden rechtlichen Rahmen gebunden. Dies impliziert unter anderem, dass jene Leitlinien nicht das in der Gemeindeordnung verankerte freie Mandat der Gemeindevertretungen beschneiden können (Bätge, 2021, S. 40).

2.2 Bürger:innenbeteiligungsverfahren

Auf Basis des sozialwissenschaftlichen Instrumentariums und der rechtswissenschaftlichen Einordnung werden im Folgenden der Untersuchungsgegenstand bestimmt, dessen Binnenpluralität dargestellt und zuletzt der Schwerpunkt der weiteren Ausführungen konkretisiert.

2.2.1 Bestimmung

Ziel der weiteren Ausführungen ist die Erarbeitung einer pragmatischen Bestimmung der Bürger:innenbeteiligungsverfahren, welche den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ausreichend von anderen Partizipationsformen abgrenzt. Diese Bestimmung soll eine sinnvolle Bearbeitung der Forschungsfrage ermöglichen. Sie vollzieht sich vor diesem Hintergrund anhand der folgenden sechs Merkmale.

- 1) **Verfahren als Invited Spaces:** Die Verfahren, die Teil des Untersuchungsgegenstandes sind, sind als *invited* im Gegensatz zu *invented spaces* (Kersting, 2013) zu verstehen. Verfahren der Bürger:innenbeteiligung sind stets vom Staat zugestandene Partizipationsräume, insofern dieser für die Planung und Durchführung der Verfahren verantwortlich ist. Damit sind Partizipationsformen, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren selbst organisiert und durchgeführt werden und beispielsweise dem Protest oder der Selbstorganisation dienen, nicht Teil des Untersuchungsgegenstandes. Relevant ist hier weder die Frage, wer das Verfahren initiiert hat, noch die Frage, wer dieses tatsächlich plant und durchführt. So ist zum einen ein rechtlich verankertes Bottom-up Initiationsrecht für Bürger:innen durchaus denkbar und zum anderen können Kommunen auch Dienstleister mit der Planung und Durchführung der Verfahren beauftragen.
- 2) **Individuen Teilnehmers Adressat:innen:** Es sind nur solche Verfahren Teil des Untersuchungsgegenstandes, die in erster Linie Individuen adressieren. Dies unterscheidet diese Verfahren beispielsweise von Mediationsverfahren und Runden Tischen, die zwar manchmal auch unter das Konzept der Bürger:innenbeteiligung subsumiert werden, aber primär kollektive Akteure etwa aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft adressieren.

- 3) **Sachentscheidungen als Beteiligungsgegenstand:** Die Verfahren des Untersuchungsgegenstandes haben Sachentscheidungen als Gegenstand der Beteiligung. Darin unterscheiden sich die Verfahren von elektoraler Partizipation, welche die Wahl von Personen zum Gegenstand hat.
- 4) **Aktive Rolle der Teilnehmenden:** Innerhalb der Verfahren, welche Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind, kommt den Teilnehmenden keine rein beobachtende Rolle zu. Beispielsweise sind sie nicht bloß Empfänger:innen von Informationen. Stattdessen haben sie im Rahmen der Verfahren die Gelegenheit, selbst aktiv einen Input einzubringen. Damit sind einseitige Informationsangebote des Staates nicht Teil des Untersuchungsgegenstandes. Die Informierung der Teilnehmenden ist, wie später auszuführen sein wird, eine der wichtigsten Bedingungen für das Gelingen von Bürgerbeteiligung, doch sie stellt selbst keine Beteiligung dar.
- 5) **Formale Unverbindlichkeit:** Es sind nur solche Verfahren Teil des Untersuchungsgegenstandes, bei welchen die letztgültige Entscheidungskompetenz formal beim jeweiligen repräsentativen Organ verbleibt. Dies impliziert, dass die Beteiligungsergebnisse formal unverbindlich sind und es im Ermessen des repräsentativen Organs liegt, ob und inwiefern es die Beteiligungsergebnisse berücksichtigt. Somit berühren die fraglichen Beteiligungsverfahren formal nicht das freie Mandat der Repräsentant:innen. Die intendierte Einflussnahme ist bei diesen Verfahren somit indirekter Natur. So können die Verfahren Entscheidungen nur indirekt über ein Einwirken auf das Entscheidungsverhalten von Repräsentant:innen beeinflussen. Somit sind Bürger:innenbeteiligungsverfahren streng von direktdemokratischen Entscheidungsverfahren und von solchen Konsultationsverfahren zu unterscheiden, bei welchen die verbindliche Entscheidung von privaten Akteuren getroffen wird.⁴
- 6) **Demokratische Responsivität:** Die bisher genannten Merkmale treffen auf alle staatlichen Konsultationsverfahren und damit beispielsweise auch auf Expert:innenbefragungen zu. Was Bürger:innenbeteiligungsverfahren von anderen Konsultationsverfahren unterscheidet, ist – wie später ausführlich herausgearbeitet wird (siehe Abschnitt 5.2.3) – ihre primäre Zielsetzung.

⁴ Unter Konsultationsverfahren versteht die vorliegende Arbeit jedes Beteiligungsverfahren, welches es zum einen ermöglicht, Entscheidungsträger:innen einen Input vorzulegen, zum anderen aber für Entscheidungsträger:innen formal nicht verbindlich ist. In diesem Sinne sind Bürger:innenbeteiligungsverfahren und Expert:innenbefragungen gleichermaßen konsultative Verfahren.

Während es etwa bei Expert:innenbefragungen darum geht, die Entscheidungsfindung durch die Integration von relevanten Informationen zu verbessern, verfolgen Bürger:innenbeteiligungsverfahren primär das Ziel, die demokratische Responsivität staatlicher Entscheidungen zu verbessern.

Beteiligungsverfahren, auf welche diese Merkmale zutreffen, werden im Folgenden als Bürger:innenbeteiligungsverfahren bezeichnet.

2.2.2 Schwerpunkt

Im Weiteren wird sich die Arbeit schwerpunktmäßig mit einer bestimmten Teilmenge des soeben bestimmten Untersuchungsgegenstandes beschäftigen. Entsprechend wird sogleich eine weitere Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen.

Die soeben vorgenommene Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes exkludiert solche Fälle, bei welchen die Möglichkeit einer einheitlichen Beantwortung der Forschungsfrage fraglich oder sogar von vorne herein nicht gegeben ist. Im Gegensatz dazu ist davon auszugehen, dass die gleiche Antwort sowohl für die Teilmenge, mit welcher sich die Arbeit im Weiteren schwerpunktmäßig beschäftigen wird, als auch für alle weiteren Fälle des Untersuchungsgegenstandes Geltung beanspruchen kann.

Erstens wird es im Weiteren schwerpunktmäßig um solche Beteiligungsverfahren gehen, die von Kommunen organisiert werden und Entscheidungen der gewählten Gemeindevertretung zum Gegenstand haben. Dabei wird sich, wie bereits deutlich geworden sein dürfte, auf das politische System Deutschlands konzentriert. Diese Schwerpunktsetzung ist sinnvoll, weil die Beantwortung der Forschungsfrage anhand von Verfahren, die auf einer Ebene des politischen Systems verortet sind, die Komplexität der Auseinandersetzung reduziert. Die kommunale Ebene wurde wiederum ausgewählt, weil auf dieser derzeit die meisten Bürger:innenbeteiligungsverfahren stattfinden. Zuletzt ist diese Schwerpunktsetzung in Hinblick auf die Geltung der zu erarbeitenden Antwort für alle Fälle des Untersuchungsgegenstandes unproblematisch. Denn es macht in Bezug auf die Forschungsfrage keinen relevanten Unterschied, auf welcher Ebene des politischen Systems die Verfahren stattfinden.

Zweitens soll es im Weiteren schwerpunktmäßig um internetgestützte Beteiligungsverfahren gehen. Internetgestützt sind solche Verfahren, bei welchen die Teilnehmenden über das Internet Zugang zu zentralen Beteiligungsmomenten des Verfahrens haben. Auf kommunaler Ebene sind in diesem Kontext

vor allem Online-Plattformen zu nennen, welche einen textbasierten Austausch und Abstimmungen ermöglichen. Diese Plattformen werden im Weiteren das primäre Anschauungsmaterial darstellen. Erstens nimmt der Rückgriff auf internetgestützte Beteiligungsmomente gerade auf der kommunalen Ebene stetig zu. Zweitens führt auch hier die Eingrenzung zu einer Komplexitätsreduktion der weiteren Ausführungen. Drittens ist auch diese Schwerpunktsetzung unproblematisch, da die in der Arbeit erarbeitete Antwort auf die Forschungsfrage sowohl für Online- als auch Offline-Verfahren Geltung beanspruchen kann.

2.2.3 Binnenpluralität

Die zuvor getätigten Eingrenzungen und Schwerpunktsetzungen sind noch immer recht abstrakt gefasst, insofern sie keine Eingrenzung auf bestimmte Verfahren zulassen. Deshalb wird im Weiteren die Vielfalt des Objektbereichs des Untersuchungsgegenstandes kurz skizziert. Dabei wird sich an unterschiedlichen Dimensionen der zuvor angedeuteten sozialwissenschaftlichen Klassifikationen und Typologien politischer Partizipationsformen orientiert. Die Berücksichtigung jener Vielfalt ist zwingend notwendig, um eine Antwort auf die Forschungsfrage der Arbeit zu finden, die für alle Fälle des Objektbereichs auch tatsächlich Geltungen beanspruchen kann.

Verfasstheit. Theoretisch können Bürger:innenbeteiligungsverfahren verfasst oder auch nicht verfasst sein. Deren Durchführung kann also entweder gesetzlich vorgeschrieben oder für die Kommunen freiwillig sein. Bis auf wenige Ausnahmen sind Kommunen allerdings nicht gesetzlich zur Durchführung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren verpflichtet.⁵

Initiierung. Gegenwärtig werden Bürger:innenbeteiligungsverfahren in der Regel formal vom Gemeinderat Top-down initiiert. Zwar formulieren einige Leitlinien das Recht von Bürger:innen, Beteiligungsverfahren anregen oder beantragen zu können, doch auch hier liegt die Entscheidung letztlich beim Stadtrat

⁵ Häufig werden die Verfahren der Planfeststellung, der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und der Bauleitplanung als solche Ausnahmen genannt. Denn die Durchführung der Verfahren ist gesetzlich verpflichtend (§§ 72 bis 78 & § 25 Verwaltungsverfahrensgesetzes; § 3 Baugesetzbuch). Allerdings ist fraglich, ob die gesetzlichen Bestimmungen tatsächlich Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Sinne der vorliegenden Arbeit zum Gegenstand haben. So scheinen diese Verfahren weniger demokratische Responsivität, sondern die Abwägung unterschiedlicher Interessen, die Konfliktvermeidung und -bewältigung und die Schaffung von Akzeptanz zum Ziel haben. Gleichzeitig können diese Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung selbstverständlich um Verfahren der Bürger:innenbeteiligung ergänzt werden.

(Berlin-Mitte, 2017, S. 10; Bonn, 2014, S. 16; Darmstadt, 2015, S. 18). Denkbar wäre jedoch auch ein verbindliches Bottom-up Initiationsrecht von Bürger:innen.

Zeitlichkeit. Der zeitliche Horizont der Beteiligungsverfahren kann verschiedentlich gestaltet werden. Innerhalb einzelner Verfahren können Elemente sowohl synchroner Beteiligung etwa in Form einer Online-Veranstaltung (zum Beispiel einer Videokonferenz) als auch asynchroner Beteiligung etwa in Form einer längerfristig verfügbaren Online-Plattform vorkommen. Innerhalb eines Verfahrens können zudem mehrere Veranstaltungen oder mehrere Beteiligungsphasen auf der Online-Plattform sequenziell hintereinandergeschaltet sein. Auch können Momente synchroner und asynchroner Beteiligung miteinander verschränkt sein. Zuletzt können ganze Beteiligungsverfahren auch wiederholt werden.

Beteiligungsgegenstand. Die Reichweite der Beteiligung kann im Kontext von Bürger:innenbeteiligung sehr unterschiedlich sein, da die Beteiligungsgegenstände sehr unterschiedlich sein können. Gegenstand der Beteiligung können alle Entscheidungen sein, die in den Kompetenzbereich der Kommune fallen. Die kommunalen Aufgaben gliedern sich in vom Bund und Land übertragene Aufgaben und einerseits freiwillige und andererseits verpflichtende Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung (Bogumil & Holtkamp, 2006, S. 51). Dementsprechend breit sind auch die möglichen Beteiligungsgegenstände angelegt. In der Regel betreffen sie die Organisation der öffentlichen Infrastruktur in der Kommune sowohl in materieller als auch in sozialer und kultureller Hinsicht. Zudem können die Problem- und Fragestellungen der Beteiligungsverfahren von sehr unterschiedlicher Konkretheit sein. Beispielsweise können sich diese entweder auf sehr konkrete Sachfragen beziehen oder die Erarbeitung eines eher abstrakten Zukunftskonzeptes zum Ziel haben.

Zugang. Die Auswahl der Teilnehmenden beziehungsweise der Zugang für Teilnehmende können sich von Verfahren zu Verfahren teils drastisch unterscheiden. Wohlgermerkt geht es an dieser Stelle um die Frage, welche Mitglieder bereits definierter Gruppen an den Verfahren teilnehmen können sollen. Diese Frage unterscheidet sich grundlegend von der Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit, welche nach der Definition der hier bereits vorausgesetzten Gruppe fragt. Einerseits ist denkbar, dass sich bei Interesse alle Mitglieder der definierten Grundgesamtheit beispielsweise über das Einbringen von Ideen über eine Online-Plattform einbringen können. Andererseits können Mitglieder der definierten Grundgesamtheit auch gezielt ausgewählt werden. Dies wäre beispielsweise bei einem Online-Bürger:innenrat der Fall, welcher sich aus einer begrenzten Anzahl geloster Mitglieder der Grundgesamtheit zusammensetzt. Beide Zugangsarten können auch innerhalb eines Verfahrens kombiniert werden. Zudem existiert die

Möglichkeit differenzierter Beteiligungsrechte, insofern beispielsweise bestimmten Gruppen nur die Einreichung von Ideen oder auch die Diskussion von Ideen, aber nicht die Abstimmung über Ideen gestattet sein kann.

Beteiligungsmodus. Die Verfahren können sich auch dahingehend unterscheiden, ob, welche und wie viele Abstimmungs- und Diskusselemente sie vorsehen. Das Verfahren des Bürger:innenbudgets sieht beispielsweise eine Kombination beider Elemente vor, insofern zunächst über Projektvorschläge diskutiert und abschließend über diese abgestimmt wird. In anderen Verfahren werden wiederum bloß Präferenzen und Informationen gesammelt und auf eine Abstimmung wird verzichtet. Auch eine reine Abstimmung über Vorschläge der Initiator:innen ist prinzipiell denkbar, aber im Rahmen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren de facto eher unüblich.

Beteiligungsergebnisse. Je nach Beteiligungsverfahren können auch die Beteiligungsergebnisse von jeweils unterschiedlicher Natur sein. So kann bei einem Verfahren, welches eine abschließende Abstimmung vorsieht, das Ergebnis ein simples numerisches Stimmungsbild darstellen. Im Gegensatz dazu kann bei einem anderen Verfahren auch schon eine bloße Sammlung aneinandergereihter und nicht weiter gewichteter Diskussionsbeiträge das Resultat sein. Bei anspruchsvolleren Verfahren werden unter Rückgriff sowohl auf diskursive als auch auf abstimmende Elemente konkrete Handlungsempfehlungen erarbeitet.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Wie bereits festgestellt wurde, sind innovative Bürger:innenbeteiligungsverfahren in der Regel nicht als solche Gegenstand spezieller juristischer Normierungen. Dies trifft unter anderem auch auf die Frage zu, welche Personen sich an den Verfahren beteiligen dürfen. Diese fehlende Normierung spiegelt sich unmittelbar in einer recht diffusen und teils widersprüchlichen Praxis wider. Zur Illustration werden im Folgenden zum einen Angaben kommunaler Leitlinien der Bürger:innenbeteiligung und zum anderen Registrierungsmodalitäten kommunaler Online-Beteiligungsplattformen skizziert. Die Leitlinien werden herangezogen, weil sie einer allgemeinen Normierung zumindest für die Beteiligungsverfahren der jeweiligen Kommune am nächsten kommen. Die Registrierungsmodalitäten werden wiederum analysiert, um einen Blick auch in die praktische Umsetzung zu werfen und zumindest exemplarisch die tatsächlichen Inklusions- und Exklusionspraktiken zu identifizieren. Zum einen begründet dieser Blick in die Praxis die praktische Relevanz der Forschungsfrage und zum anderen offenbart er einen Fundus an möglichen Antworten auf die Forschungsfrage.

3.1 Kommunale Leitlinien

Nun könnte man in einem ersten Zugriff auf den naheliegenden Gedanken kommen, dass Bürger:innenbeteiligung die Beteiligung derjenigen zum Gegenstand hat, die nach rechtlichen Vorgaben als Bürger:innen gelten. Doch bereits ein kurzer Blick in die kommunalen Leitlinien zeigt, dass dem in der Praxis keineswegs so ist. Während beispielsweise in den Leitlinien von Bonn (2014), Erfurt (2017) und Heidelberg (2015) primär von ‚Bürger:innenbeteiligung‘ die Rede

ist, wird unter anderem in den Leitlinien von Falkensee (2018) und Wolfenbüttel (2015) von ‚Einwohner:innenbeteiligung‘ gesprochen. Die Treuenbrietzer (2018) Leitlinien verwenden beide Begriffe synonym. Unter anderem in Köln (2020) und Münster (2021) wird wiederum primär der Begriff der ‚Öffentlichkeitsbeteiligung‘ verwendet und in den Leitlinien von Solingen (2017) und Witten (2016) werden die Begriffe ‚Bürger:innenbeteiligung‘ und ‚Öffentlichkeitsbeteiligung‘ als Synonyme verstanden. In manchen Leitlinien ist dementsprechend ausschließlich von der Beteiligung mal der ‚Bürger:innen‘ (Berlin, 2019) oder der ‚Bürgerschaft‘ (Konstanz, 2016), mal der ‚Einwohner:innen‘ (Falkensee, 2018; Wolfenbüttel, 2015) und mal der ‚Öffentlichkeit‘ die Rede (Köln, 2020; Münster, 2021). Andere, wenn auch selten verwendete Begriffe sind beispielsweise ‚Bevölkerung‘ (Bamberg, 2020; Großpösna, 2019), ‚Stadtgesellschaft‘ (Darmstadt, 2015) und ‚Anspruchsgruppen‘ (Ingolstadt, 2017). Die meisten Leitlinien verwenden unterschiedliche Begriffe synonym (z. B. Kiel, 2018; Marburg, 2018).

Sowohl der Umstand, dass mal von der Beteiligung der Bürger:innen und mal von der Beteiligung der Einwohner:innen die Rede ist, als auch die manchmal anzutreffende synonyme Verwendung von ‚Bürger:in‘ und ‚Einwohner:in‘ müssen zunächst irritieren. So findet sich in den Gemeindeordnungen der Länder eine gesetzliche und keineswegs unbedeutende Differenzierung. So definiert beispielsweise die Gemeindeordnung NRW in §21 Abs. 1 Einwohner:innen wie folgt: „Einwohner ist, wer in der Gemeinde wohnt.“ Im Gegensatz dazu werden die Bürger:innen einer Kommune in §21 Abs. 2 GO NRW definiert als diejenigen, die zur Teilnahme an Gemeindewahlen berechtigt sind. Laut § 7 Kommunalwahlgesetzes NRW ist wiederum in einem Wahlgebiet wahlberechtigt,

„wer am Wahltag Deutscher im Sinne von Artikel 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist oder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzt, das sechzehnte Lebensjahr vollendet hat und mindestens seit dem 16. Tag vor der Wahl in dem Wahlgebiet seine Wohnung, bei mehreren Wohnungen seine Hauptwohnung hat oder sich sonst gewöhnlich aufhält und keine Wohnung außerhalb des Wahlgebiets hat.“

§116 Abs. 1 GG regelt wiederum:

„Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling, oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.“

Was die formale Definition der Bürger:innen von der formalen Definition der Einwohner:innen unterscheidet, ist somit das Wahlrecht. Auch steht nur Bürger:innen, also wahlberechtigten Einwohner:innen, die Teilnahme an direkt-demokratischen Verfahren zu (GO NRW §26). Gleichzeitig stehen nicht wahlberechtigten Einwohner:innen andere politische Rechte zur Verfügung. So sind sie berechtigt, an einem Einwohner:innenantrag mitzuwirken (GO NRW §25). Auch haben sie das Recht auf Unterrichtung durch das repräsentative Organ (GO NRW §2) und das Recht, Anregungen und Beschwerden an das repräsentative Organ zu richten (GO NRW §24). Zuletzt besteht für ausländische Einwohner:innen das Recht, einen Integrationsrat zu bilden und diesen zu wählen (GO NRW §27).

Einwohner:innen unter 16 Jahren und Einwohner:innen, die nicht über eine EU-Staatsbürger:innenschaft verfügen, sind also im rechtlichen Sinne keine Bürger:innen der jeweiligen Kommune. Somit ist die Gruppe der Einwohner:innen faktisch nicht identisch mit der Gruppe der Bürger:innen. Während also jede:r Bürger:in einer Kommune per definitionem auch Einwohner:in der jeweiligen Kommune ist, ist nicht jede:r Einwohner:in einer Kommune mit Notwendigkeit zugleich auch Bürger:in der jeweiligen Kommune.

Allerdings mindert sich die aus dem synonymen Gebrauch von ‚Bürger:in‘ und ‚Einwohner:in‘ entstandene Irritation vorerst, wenn man einen genaueren Blick in die Leitlinien wirft. Denn in einigen Leitlinien wird der Bürger:innenbegriff explizit definitorisch entgrenzt, sodass jedenfalls innerhalb der Leitlinien auch Einwohner:innen unter diesen subsumiert werden. So setzt man sich etwa in den Leitlinien Oberhausens (2018, S. 7) explizit von der soeben genannten gesetzlichen Definition der Bürger:innen ab, da diese „nicht dem allgemeinen Sprachgebrauch“ entspreche. Daraufhin werden in den Leitlinien „alle Einwohnerinnen und Einwohner Oberhausens, die das 14. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens drei Monaten in Oberhausen wohnen“ als ‚Bürgerinnen und Bürger‘ bezeichnet. Ganz ähnlich grenzt man sich auch in den Leitlinien Brühls (2016, S. 6) explizit von der gesetzlichen Definition ab und verwendet die Begriffe ‚Bürger‘ und ‚Einwohner‘ „aus stilistischen Gründen“ synonym. Sowohl in Mainz (2022, S. 4) als auch in Bonn (2014, S. 8) wird der synonyme Gebrauch beider Worte dadurch begründet, dass einerseits ‚Bürger:innenbeteiligung‘ der etablierte Begriff sei, aber andererseits die Verfahren eigentlich alle Einwohner:innen der jeweiligen Kommune gleichermaßen adressierten. In den Leitlinien Darmstadts (2015, S. 2) wird wiederum der Bürger:innenbegriff bevorzugt verwendet, weil mit diesem „eine höhere Wertschätzung als der Einwohnerbegriff“ einhergehe. Zugleich werden auch in diesen Leitlinien unter anderem Einwohner:innen, Kinder und Jugendliche und Menschen ohne Wahlrecht unter einen weit gefassten Bürger:innenbegriff subsumiert. Auch in den Leitlinien der Stadt

Lich (2021, S. 3) wird auf den Unterschied zwischen der gesetzlichen Definition einerseits und dem synonymen Gebrauch der Leitlinien andererseits aufmerksam gemacht, ohne dass letzterer allerdings begründet würde. Ohne Verweis auf die gesetzliche Definition und ohne weitere Begründung umfasst auch in Marburg (2018, S. 4) der Begriff der Bürger:innenbeteiligung „die Beteiligung aller Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt, auch wenn sie über kein Wahlrecht verfügen, wie z. B. Jugendliche unter 18 Jahren oder Eingewanderte ohne deutschen Pass.“ Ähnliche Ausführungen finden sich in einem Großteil der anderen Leitlinien (Geislingen, 2018, S. 2; Konstanz, 2016, S. 3; Mannheim, 2019, S. 8; Offenbach am Main, 2020, S. 1; z. B. Rostock, 2019, S. 7). Die Leitlinien, die keine definitorische Entgrenzung explizit vornehmen, legen eine solche dennoch durch andere Ausführungen nahe: Beispielsweise durch eine synonyme Verwendung beider Begriffe (z. B. Kressbronn, 2021; Remseck am Neckar, 2017), durch den Hinweis, dass sich ‚Bürger:innenbeteiligung‘ an alle Einwohner:innen richte (z. B. Saarbrücken, 2014, S. 1), oder etwa durch die Subsumierung von Beteiligungsprozessen, die auch nicht wahlberechtigten Einwohner:innen offenstehen, unter den Begriff der Bürger:innenbeteiligung (z. B. Mettmann, 2020, 5, 11).

Vor diesem Hintergrund könnte man annehmen, dass sich bei genauerem Hinsehen die vermeintlichen begrifflichen Unterschiede innerhalb und zwischen Leitlinien auflösen würden. Schließlich gehe es stets um die Beteiligung der Einwohner:innen. Andere Begriffe wie etwa ‚Bürger:in‘, ‚Bevölkerung‘ oder ‚Stadtgesellschaft‘ zeigten zudem nicht etwa eine Erweiterung des Personenkreises an, sondern würden schlicht synonym zu ‚Einwohner:in‘ verwendet. Allerdings werden im Zuge der soeben dargelegten definitorischen Entgrenzung des Bürger:innenbegriffs in vielen Leitlinien nicht nur Einwohner:innen unter den Begriff subsumiert. So wird in den Leitlinien Darmstadts (2015, S. 2) der Bürger:innenbegriff weit definiert und umfasst neben den Einwohner:innen explizit auch externe Pendler:innen, also Menschen, die per definitionem nicht in Darmstadt leben und somit keine Einwohner:innen Darmstadts sind. Auch in den Leitlinien Nürtingens (2022, S. 4) umfasst der Bürger:innenbegriff nicht nur alle Einwohner:innen, sondern erweitert den adressierten Personenkreis um alle Menschen, die „sich aufgrund eines direkten Bezugs zur Stadt einbringen möchten.“ Externe Pendler:innen werden auch in den Leitlinien Griesheims (2019, S. 4) unter den Bürger:innenbegriff subsumiert. Dort umfasst dieser darüber hinaus auch „Gewerbetreibende und weitere Personen, die ein berechtigtes Interesse haben.“ Zwar wird jeweils nicht weiter ausgeführt, was unter einem ‚direktem Bezug‘ oder einem ‚berechtigtem Interesse‘ verstanden wird, aber da dies jeweils explizit als Ergänzung zu den Einwohner:innen angeführt wird, ist davon auszugehen, dass durch diese Formulierungen die Öffnung

für Nicht-Einwohner:innen gefordert wird. In den Leitlinien von Berlin (2019, S. 17) werden auch „Selbstständige, abhängig Beschäftigte, ehrenamtlich Tätige, Mieterinnen und Mieter, Eigentümer und Eigentümerinnen sowie Pächterinnen und Pächter von Immobilien“ als Bürger:innen und Adressat:innen der Beteiligungsverfahren aufgefasst.

Ähnliche inklusive Verständnisse finden sich auch in solchen Leitlinien, welche den Bürger:innenbegriff nicht explizit definitorisch erweitern, wie dies in den vorherigen Leitlinien der Fall ist. So sind beispielsweise in Neuss (2022, S. 1) „alle, die in Neuss leben und arbeiten und die sich mit Neuss verbunden fühlen“ eingeladen, sich an den Verfahren zu beteiligen. Ähnlich heißt es in den Leitlinien von Plettenberg (2020, S. 3): „Angesprochen sind alle Menschen, die in Plettenberg wohnen, arbeiten, lernen oder Eigentum besitzen.“ So wie in Eckenförde (2019, S. 1) und Offenbach (2020, S. 2) ist in Falkensee (2018, S. 3) die Formulierung der Leitlinien etwas vorsichtiger, insofern dort zu lesen ist, dass es bloß in Ausnahmen sinnvoll sein könne „auch weitere Gruppen zu beteiligen, z. B. [...] Einwohner von Nachbargemeinden, etc.“

In vielen Leitlinien wird die Betroffenheit von Personengruppen als Grund für deren Inklusion genannt. So können laut den Leitlinien in Eckenförde (2019, S. 1) projektbezogenen Personen, die nicht Einwohner:innen von Eckenförde, aber betroffen sind, beteiligt werden. Nicht nur in Ausnahmen, sondern grundsätzlich scheint dies in Wolfsburg (2015, S. 12) der Fall zu sein. In Detmold (2018, S. 13) sollen wiederum nicht nur Einwohner:innen, sondern auch „Menschen, die in Detmold Eigentum haben oder in anderer Weise mit Detmold verbunden oder hier aktiv sind (z. B. Arbeitsplatz haben)“ die Möglichkeit zur Beteiligung haben, sodass „Entscheidungsprozesse durch diejenigen Menschen beeinflusst werden [können], die von ihren Auswirkungen betroffen sind.“ In Falkensee (2018, S. 3) nimmt man sich vor, alle Betroffenen aktiv miteinzubeziehen, und in Filderstadt (2019, S. 1) soll geprüft werden „wer vom Gegenstand des Verfahrens betroffen ist und daher beteiligt werden sollte“. Auch in Heilbronn (2018, S. 4) macht man es sich zum Grundsatz, dass „[a]llen Betroffenen [...] Gelegenheit gegeben [wird], sich in Beteiligungsprozesse einzubringen“ und gute Bürger:innenbeteiligung in Solingen (2017, S. 7) „ermöglicht die Mitwirkung aller Betroffenen“.

Neben Betroffenheit wird manchmal auch Expertise explizit als Inklusionsgrund angeführt. So kann es gemäß der Leitlinien Falkensees (2018, S. 3) und Heidelbergs (2015, S. 37) in manchen Fällen sinnvoll sein, externe Fachexpert:innen zur Teilnahme an den Verfahren einzuladen. Auch in Jena (2016, S. 8) sollen sich Menschen beteiligen können, wenn sie „Sachkenntnis einbringen können“, was explizit nicht nur auf Einwohner:innen bezogen wird.

In manchen Leitlinien wird der Zugang zu den Beteiligungsverfahren sogar explizit nicht auf bestimmte Personengruppen beschränkt, insofern die Verfahren schlussendlich allen offenstehen sollen. So kommen beispielsweise die Berliner (2019, S. 17) Leitlinien zu dem Schluss, dass die Beteiligung letztlich allen Interessierten erlaubt sein sollte. Ähnliche Ausführungen werden in den Leitlinien Jenas (2016, S. 8) damit zusammengefasst, dass schlussendlich alle angesprochen seien, „die sich beteiligen wollen und können.“ Auch in den Jever (2019, S. 3) Leitlinien ist zu lesen, dass „[a]lle Interessierten [...] aufgerufen [sind], sich aktiv an den Zukunftsaufgaben der Stadt Jever zu beteiligen.“ Ganz ähnlich heißt es in Detmold (2018, S. 7): „Alle Interessierten sind aufgerufen, (Mit-)Verantwortung für die Gestaltung der Stadt und des Miteinanders der Stadtgesellschaft zu übernehmen.“ Zuletzt ist in den Leitlinien Heidelbergs (2015, S. 37) zu lesen: „Jeder kann teilnehmen ohne sich auszuweisen oder sich legitimieren zu müssen. Somit findet kein Auswahl- und Zulassungsverfahren statt.“

Die Auswertung der Leitlinien lässt sich in drei Beobachtungen zusammenfassen. Erstens werden nicht nur in verschiedenen, sondern häufig auch in ein und derselben Leitlinie unterschiedlichste Begriffe gewählt, um die zu beteiligende Gruppe zu bezeichnen. Zweitens sehen nahezu alle Leitlinien, auch wenn sie begrifflich von der Beteiligung der Bürger:innen sprechen, mindestens die Beteiligung aller Einwohner:innen vor. Drittens wird der zu beteiligende Personenkreis häufig noch weiter entgrenzt. Zum einen werden durch die Angabe bestimmter Inklusionskriterien (wie etwa Betroffenheit oder Expertise) oder durch die explizite Nennung weiterer Gruppen (wie etwa Pendler:innen oder Expert:innen) Personen inkludiert, die nicht Einwohner:innen der jeweiligen Kommune sind. Zum anderen verzichten einige Leitlinien auf jede Form der Begrenzung, insofern die Beteiligung schlicht allen interessierten Personen offensteht. Diese Beobachtungen offenbaren ein äußerst uneinheitliches und teilweise widersprüchliches Bild, wenn es um die Frage geht, wer laut kommunalen Leitlinien an kommunalen Bürger:innenbeteiligungsverfahren teilnehmen sollte.

3.2 Kommunale Online-Plattformen

Papierne Regelungen und Absichtserklärungen sind das eine. Die Praxis ist das andere. Entsprechend lohnt sich ein Blick in tatsächliche Umsetzungen von Zugangsregelungen. Dazu werden im Folgenden knapp die Registrierungsmodalitäten einiger kommunaler Online-Plattformen ausgewertet.

Bei manchen Verfahren ist eine vorherige Registrierung auf der entsprechenden Online-Plattform nicht notwendig, um sich in der ein oder anderen Form

beteiligen zu können. Dies war beispielsweise bei einer Online-Umfrage der Stadt Hennef¹ und einem Online-Dialog der Stadt Waltrop² auf der Plattform ‚Beteiligung NRW‘ der Fall. In vielen Fällen ist zwar eine vorherige Registrierung notwendig, welche allerdings nur eine Eingabe eines selbstgewählten Benutzer:innenamens, eines Passwortes und einer Mailadresse vorsieht. Während einerseits in Gießen³ kein Benutzer:innenname, sondern Vorname und Nachname eingefordert werden, gibt es auf der Plattform in Ingolstadt⁴ den expliziten Hinweis, dass bei der Registrierung ein Pseudonym verwendet werden soll. In allen anderen Fällen finden sich keine derartigen Spezifizierungen und es bleibt dem Benutzer:innen überlassen, ob man sich unter Verwendung des Klarnamens oder eines Pseudonyms registriert. In anderen Fällen ist die Angabe weiterer Daten optional möglich. In Wuppertal⁵ können beispielsweise ergänzend Name, Vorname, Telefonnummer und Wohnort angegeben werden. Bei der Eingabe des Wohnorts lässt sich nur aus einer begrenzten Liste auswählen, welche nur die Stadtteile Wuppertals umfasst. Ein ähnliches Design in Bezug auf die Abfrage des Wohnorts findet sich auch in Darmstadt⁶ und Wolfsburg⁷. In Bonn⁸ können darüber hinaus Altersgruppe, Postleitzahl und der jeweilige Hintergrund angegeben werden. Für letzteres kann aus einer fixierten Liste zwischen den Optionen Bürger:in, Mitarbeiter:in in Verwaltung, Mitglied in Organisation/Verein/Initiative, Person aus Wissenschaft, Mitarbeiter:in in Unternehmen und in Politik aktive Person ausgewählt werden. Zuletzt wird in Darmstadt der höchste Bildungsabschluss abgefragt, wobei auch hier die Angabe optional, also nicht notwendig für einen Abschluss des Registrierungsprozess ist.

In all den bisher erläuterten Fällen kann sich also jede interessierte Person ohne weiteres auf den Online-Plattformen registrieren und bei den jeweiligen Verfahren teilnehmen. Die Möglichkeit zur Registrierung und Teilnahme ist dementsprechend völlig unabhängig davon, ob die sich registrierende Person beispielsweise über den Bürger:innenstatus in der jeweiligen Kommune verfügt, in

¹ <https://beteiligung.nrw.de/portal/hennef/beteiligung/themen/1001888>, zuletzt geprüft am 24.03.2023.

² <https://beteiligung.nrw.de/portal/waltrop/beteiligung/themen/1001999>, zuletzt geprüft am 24.03.2023.

³ <https://giessen-direkt.de/giessen/de/home>, zuletzt geprüft am 24.03.2023.

⁴ <https://www.ingolstadt-macht-mit.de>, zuletzt geprüft am 24.03.2023.

⁵ <https://talbeteiligung.de/>, zuletzt geprüft am 24.03.2023.

⁶ <https://da-bei.darmstadt.de/>, zuletzt geprüft am 24.03.2023.

⁷ <https://mein.wolfsburg.de/>, zuletzt geprüft am 24.03.2023.

⁸ <https://www.bonn-macht-mit.de/>, zuletzt geprüft am 04.07.2023.

der Kommune wohnhaft ist, vom Verfahrensgegenstand betroffen ist oder über nützliche Expertise verfügt. Zudem ist offenkundig kein Rückschluss beispielsweise auf den Wohnsitz der registrierten Person möglich, wenn die betreffende Person auf die Angabe der bloß optionalen Daten verzichtet.

Unter den untersuchten Online-Plattformen war nur in Stuttgart⁹ die Eintragung der folgenden Informationen notwendig, um den Registrierungsprozess abschließen zu können: Vorname, Nachname, Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Stadtbezirk, Stadt. Im Feld für die Angabe der Stadt, war Stuttgart bereits unänderlich eingetragen. Ähnlich wie in manchen der zuvor erläuterten Fälle konnte man auch auf dieser Plattform nur aus einer vorgefertigten Liste von Stuttgarter Stadtbezirken auswählen. In Siegburg¹⁰ war wiederum die Angabe von Geschlecht, Vorname, Nachname, Wohnort, Straße und Geburtsdatum für den Abschluss der Registrierung notwendig. Hier konnten nur Siegburger Straßen aus einer vorgegebenen Liste ausgewählt werden. Auch musste man beim Wohnort entweder angeben, in Siegburg zu wohnen, oder die Anschrift in einer anderen Kommune angeben.

Unabhängig von der Frage, welche Daten im Registrierungsprozess (verbindlich) abgefragt werden, stellt sich die Frage, ob die eingegebenen Daten auf ihre Richtigkeit überprüft werden. Dies wurde nicht bei allen untersuchten Plattformen getestet. Doch ein exemplarischer Blick auf die beiden Plattformen mit den strengsten Registrierungsmodalitäten soll an dieser Stelle ausreichen. Auf der Stuttgarter Plattform war die Auswahl aus einer Liste von Stuttgarter Stadtbezirken und auf der Plattform Siegburgs die Auswahl einer Liste von Siegburger Straßen notwendig. Auf der Stuttgarter Plattform war eine Registrierung unter der Angabe einer Düsseldorfer Anschrift in allen weiteren Feldern ohne weiteres möglich. Auch auf der Siegburger Plattform konnte man sich unter Angabe einer Siegburger Anschrift, aber Düsseldorfer Identität registrieren.

In Siegburg gab es, relativ zu den anderen untersuchten Plattformen, die Besonderheit, dass man zwar nach erfolgreicher Registrierung an Diskussionen teilnehmen und neue Vorschläge erstellen, aber erst nach einer Verifizierung des Kontos Vorschläge unterstützen und an Abstimmungen teilnehmen konnte. Offenbar wurde die genannte Verifizierung durch einen Abgleich mit dem Melderegister Einwohner:innendatenbank vorgenommen (Bresler, 2023) und tatsächlich war der Verifizierungsversuch mit der Düsseldorfer Identität nicht erfolgreich. Ein Hintergrundgespräch mit einem Mitarbeiter der Siegburger Verwaltung ergab, dass diese automatisierte Verknüpfung mit dem Melderegister jedenfalls

⁹ <https://www.stuttgart-meine-stadt.de/>, zuletzt geprüft am 24.03.2023.

¹⁰ <https://mitmachen.siegburg.de/>, zuletzt geprüft am 24.03.2023.

für Beteiligungsplattformen, die mit der Consul-Software arbeiten, in Siegburg deutschlandweit 2023 erstmalig eingesetzt wurde. Diese Schnittstelle ermöglichte es zudem, den Teilnehmendenkreis feingliedrig auf die Einwohnerinnen von Straßenzügen, Bezirken, Quartieren etc. zuzuschneiden. Bei allen anderen Plattformen konnten keine Hinweise auf derartige Verifizierungsmaßnahmen gefunden werden.

Zusammenfassend muss also festgehalten werden, dass bei nahezu allen untersuchten kommunalen Online-Beteiligungsplattformen eine Registrierung völlig unabhängig vom Wohnsitz oder anderen Kriterien de facto möglich ist und somit die Beteiligung de facto allen interessierten Personen offensteht. Darüber hinaus lässt sich bei den meisten Plattformen nicht nachvollziehen, welche Personen sich beteiligen, da die Angabe weiterer Daten, etwa zum Wohnort, in der Regel optional sind. Auch widersprechen damit die Registrierungsmodalitäten der meisten Plattformen den Ausführungen der meisten Leitlinien, insofern in den meisten Leitlinien bloß die Beteiligung bestimmter Personengruppen vorgesehen ist.

Dieses uneinheitliche und teilweise widersprüchliche Bild begründet die praktische Relevanz der Forschungsfrage, welche Personen an kommunalen Online-Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollten. Offenkundig wäre diese Frage jedoch auch dann sinnvoller Gegenstand kritischer Analyse, wenn die Frage positiv-rechtlich abschließend beantwortet und eine kohärente Praxis etabliert wäre. Die Beobachtung, dass die Beteiligungsergebnisse maßgeblich von der Zusammensetzung der Teilnehmerschaft abhängen, vertieft die praktische Relevanz der Forschungsfrage. Diese Beobachtung ist ein wichtiger Ausgangspunkt der Debatte zum sogenannten Demos-Problem. Diese ist Gegenstand der nun anschließenden Ausführungen.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Theoretischer Hintergrund: Demos-Problem

4

Um sich der Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit anzunähern, lässt sich sinnvoll an eine Debatte innerhalb der Demokratietheorie anknüpfen. Sie beschäftigt sich mit dem sogenannten ‚Demos-Problem‘ (Arrhenius, 2005), welches auch als ‚boundary problem‘ (Whelan, 1983) oder ‚problem of constituting the demos‘ (Goodin, 2007) bezeichnet wird. Im Weiteren werden erstens die Frage, welche im Zentrum dieser Debatte steht, herausgearbeitet, zweitens die demokratietheoretische Relevanz dieser Frage begründet, drittens auf die angenommene Problematik des *Demos-Problems* eingegangen, viertens vorgeschlagene Inklusionskriterien knapp angedeutet und fünftens die Kontextsensitivität der Inklusionsfrage im Allgemeinen und der Demos-Frage im Speziellen erörtert.

4.1 Die Neuheit des Demos-Problems

Die Debatte zum Demos-Problem hat die Frage zum Gegenstand, wie der Demos zusammengesetzt sein sollte, damit diese Zusammensetzung Legitimität beanspruchen kann. Unter dem Demos wird innerhalb der Debatte in der Regel die Gruppe verstanden, welche ein Recht auf Teilhabe an verbindlichen Entscheidungsverfahren hat (zum Beispiel Wahlverfahren oder direktdemokratische Verfahren). Erstaunlicherweise ist diese Frage nach der legitimen Zusammensetzung des Demos vom klassischen Kanon politischer Philosophie weitestgehend ignoriert worden und wurde erst vor relativ kurzem zum Gegenstand des akademischen Diskurses. Den Anfang bildeten insbesondere die Arbeiten von Dahl (1990 [1970]; 1989) und Whelan (1983). Eine ausführlichere akademische Diskussion entspann sich allerdings erst Anfang der 2000-Jahre.

Das Wort ‚Demokratie‘ setzt sich aus den griechischen Wörtern *dēmos* für Staatsvolk und *kratos* für Herrschaft zusammen und bezeichnet dementsprechend die Herrschaft des Volkes. Auf diese Weise lassen sich zwei Dimensionen der theoretischen Betrachtung der Demokratie unterscheiden. Dahl (1990 [1970], S. 45) schreibt: „[I]f we agree that by democracy we mean in some sense ‘rule by the people’, we need to clarify not only what we mean by ‘rule’ but also – and this is the aspect most often overlooked – what we mean by ‘the people’.“ Ziel der normativen Beschäftigung mit der Herrschafts-Dimension ist die Klärung der Frage, wie Verfahren kollektiver Entscheidungsfindung auszusehen haben. Ziel der normativen Beschäftigung mit der Demos-Dimension ist wiederum die Klärung der Frage, wer zur Teilhabe an eben jenen Verfahren kollektiver Entscheidungsfindung berechtigt sein sollte. Ziel der Auseinandersetzung mit dieser Frage ist in der Regel die Begründung geeigneter Inklusionskriterien.

Wenn die Frage, welche dem Demos-Problems zugrunde liegt, formuliert wird, mag man zunächst anzweifeln, dass es sich tatsächlich um eine neue Frage handelt. So leitet Dahl (1990 [1970], S. 46) seinen ersten Text zum Demos-Problem mit der folgenden Frage ein: „[W]ho should be entitled to participate in the government of a democratic association?“ (Robert A. Dahl, 1990 [1970], S. 46). In gewisser Weise handelt es sich dabei keineswegs um eine neue Frage. Ganz im Gegenteil: Die lange Geschichte der Idee und Wirklichkeit der Demokratie ist ohne diese Frage kaum zu denken. Zum einen lässt sich der historische Kampf für die Demokratie und gegen die Monarchie ohne die Forderung, dass die politische Entscheidungsgewalt eben nicht bei einer Person, sondern beim gesamten Volk liegen solle, gar nicht verstehen. Zum anderen implizierte das demokratische Prinzip der Volksherrschaft historisch nicht von Anfang an, dass auch tatsächlich alle Mitglieder ‚des Volkes‘ wahlberechtigt waren. Dementsprechend stellte sich die Frage, wer an der demokratischen Selbstregierung beteiligt werden sollte, auch im Kontext des historischen Kampfes für die Ausweitung des Wahlrechts beispielsweise für Frauen und Schwarze. Vor dem Hintergrund der engen Verknüpfung der Demokratiegeschichte mit Fragen von Teilhabe und Inklusion wäre es daher völlig verfehlt anzunehmen, es hätte bisher keinerlei Auseinandersetzung mit dem Demos und seiner Zusammensetzung gegeben.

Dennoch unterscheidet sich die gegenwärtige Debatte zum Demos-Problem von solchen bisherigen Problem- und Fragestellungen. Wie in den beiden folgenden Unterkapiteln ausgeführt wird, existieren zwei Unterschiede. Zum einen wird hinterfragt, ob und inwiefern der historisch gewachsene Populus als natürlicher Referenzrahmen zur Bestimmung des Demos dienen kann. Zum anderen beschäftigt sich deshalb die Literatur zum Demos-Problem nicht primär mit Kompetenzfragen.

Demos & Populus

Da in der Vergangenheit nicht alle Mitglieder ‚des Volkes‘ wahlberechtigt waren, ist vom Demos der Populus (Owen, 2018, S. 183) beziehungsweise die Bürger:innenschaft (Bauböck, 2018, S. 46) abzugrenzen (Erman, 2021). Während all diejenigen, die zur Teilhabe an demokratischen Entscheidungsverfahren berechtigt sind, Teil des Demos sind, sind all diejenigen, die zur Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft beziehungsweise zur Staatsbürger:innenschaft berechtigt sind, Teil des Populus. Ein klassisches und auch noch immer aktuelles Beispiel für eine Personengruppe, die zwar Teil des Populus, aber nicht des Demos ist, sind Kinder. So gibt es beispielsweise viele junge Menschen, welche zwar über die deutsche Staatsbürger:innenschaft verfügen, aber nicht an Wahlen teilnehmen dürfen, weil sie entsprechende Altersvoraussetzungen nicht erfüllen.

Neben dem Ausschluss von Kindern war in der Vergangenheit zudem der Ausschluss von besitzlosen Mitgliedern des Populus durch ein Zensuswahlrecht selbstverständlich und noch zu Beginn des 20. Jahrhundert nicht ungewöhnlich. Verschiedenen Bevölkerungsgruppen wurde wiederum aufgrund ihrer Hautfarbe kein Wahlrecht gewährt und beispielsweise fand in Südafrika erst nach Abschaffung der Apartheid 1994 die erste allgemeine Wahl statt. Auch Frauen waren lange Zeit von der demokratischen Teilhabe an der Selbstregierung des Volkes ausgeschlossen. In Deutschland wurden Frauen erst 1918, in Lichtenstein 1984 und in einem Schweizer Kanton 1991 ins Wahlvolk inkludiert. All diese Exklusionspraktiken waren auf dem Weg zum allgemeinen Wahlrecht begleitet von politischen Kämpfen, welche von der philosophischen Literatur aufgegriffen oder auch inspiriert wurden. So argumentierte beispielsweise Kant für die Exklusion von Besitzlosen (Kant, 2014, §46) und Mill schrieb für die Inklusion von Frauen (Mill, 2009 [1869]).

Nun könnte man meinen, dass mit der Verwirklichung des allgemeinen Wahlrechts gegenwärtige Demoi ausreichend inklusiv seien und es somit keiner weiteren Auseinandersetzung mit der Demos-Frage bedürfe (Garner, 2017, S. 465). Denn bis auf recht wenige Ausnahmen stellt das allgemeine Wahlrecht eine nahezu vollständige Identität zwischen Populus und Demos her. Doch Dahl (Robert A. Dahl, 1990 [1970], S. 46) präzisiert die Stoßrichtung seines Anliegens und erschließt damit tatsächlich eine neue Ebene philosophischer Auseinandersetzung, welche originärer Gegenstand der Literatur zum Demos-Problem ist:

„Please take very careful notice that I do not mean to raise the familiar question of which people among the ‘members’ or ‘citizens’ should be allowed to participate in governing. [...] No, the problem I have in mind is more fundamental and more elusive.

[...] When we talk about raising or lowering the voting age or granting the suffrage to women, doubtless we already have in mind a specific 'people', a body of 'citizens' that has already defined itself as an entity."

Zwar impliziert die Begründung des allgemeinen Wahlrechts, dass nahezu alle Menschen, also beispielsweise sowohl französische als auch deutsche Frauen, aus den gleichen Gründen zur Wahl berechtigt sein sollten. Doch in der Regel wurde die angenommene Selbstverständlichkeit, dass die französischen Frauen in Frankreich und die deutschen Frauen in Deutschland wählen und entsprechend die einen dem französischen und die anderen dem deutschen Demos angehören, nicht hinterfragt: „[A]dvocates of democracy [...] take for granted that democracy would exist in certain concrete political units“ (Dahl, 1989, S. 194). Die Erweiterung des Wahlrechts fand also stets in einem bereits konstituierten Staat und innerhalb eines bereits definierten Populus – etwa dem der Franzosen oder dem der Deutschen – statt und die eigentliche Frage lautete, welche Mitglieder des jeweils historisch gewachsenen Populus¹ auch Mitglieder des Demos sein sollten: „Historically, democracy was an inclusive ideal, contrasted to the rule of the few (oligarchy) or one (monarchy), but the political unit in question was always taken as a given“ (Saunders, 2011, S. 282).

Die neue Wendung der Debatte zum Demos-Problem besteht darin, dass der historisch gewachsene Populus des modernen, territorial verfassten Nationalstaats nicht mehr natürlicher Ausgangspunkt für die Frage ist, wer an staatlichen Entscheidungsverfahren beteiligt werden sollte. Diese Frage wird somit nicht mehr auf die Mitglieder eines historisch gewachsenen Populus eingegrenzt. Dies bedeutet nicht notwendigerweise, dass diese Populi nicht Teil einer oder sogar die Antwort auf diese Frage sein könnten. Die neue Wendung impliziert zumindest in einem ersten Schritt nur, dass jeder substantielle Verweis auf bestehende Populi mit einer adäquaten Rechtfertigung versehen werden muss.

Freilich wird diese neue Wendung durch Zweifel an der Möglichkeit einer solchen adäquaten Rechtfertigung motiviert. Es wird in Frage gestellt, ob sich überzeugend begründen lässt, dass alle und nur die kompetenten² Mitglieder historisch gewachsener Populi Mitglieder des jeweiligen Demos sein sollten.

¹ Damit wird nicht die These vertreten, dass der Populus jemals eine natürliche Größe dargestellt hätte. Auch dessen Zusammensetzung ist Ergebnis im Kern politischer Prozesse und war von Zeit zu Zeit Gegenstand offener politischer Konflikte und theoretischer Auseinandersetzungen. Dementsprechend kann auch der Populus sinnvoller Gegenstand normativer Analyse sein.

² Die Relevanz von Kompetenz in diesen Fragen wird in einem späteren Abschnitt begründet.

Denn sobald gute Gründe gefunden werden müssen, warum eine konkrete Person ein Partizipationsrecht in einem konkreten Verfahren erhalten sollte, stößt man schnell auf plausible Inklusionskriterien, die im Ergebnis nicht unbedingt zu einem Demos führen, der mit der Menge der kompetenten Mitglieder gegebener Populi übereinstimmt.

So gilt es erstens zu prüfen, ob tatsächlich nur die kompetenten Mitglieder des historisch gewachsenen Populus Teil des Demos sein sollten. Beispielsweise bilden mittlerweile Menschen, die dauerhaft in einem Staat leben, ohne dessen Staatsbürger:innenschaft zu besitzen, eine der größten Gruppen von Einwohner:innen, die vom Wahlrecht ausgeschlossen sind: „Rights are no longer distributed unequally among citizens of the same country. Perversely, citizenship itself has become the source of unequal rights among people living in the same country“ (Beckman, 2006, S. 155). Nun nimmt beispielsweise eine Position innerhalb der Debatte zum Demos-Problem an, dass all diejenigen, welche von einer Entscheidung betroffen sind, sich auch an der Entscheidungsfindung beteiligen können sollten (Goodin, 2007). Insofern auch Einwohner:innen, die nicht über die jeweilige Staatsbürger:innenschaft verfügen, von Entscheidungen betroffen sind, müssten auch diese in den Demos inkludiert werden (Beckman, 2006). So ist es in manchen Fällen bereits heute Einwohner:innen ohne entsprechende Staatsbürger:innenschaft möglich, an Wahlen eines anderen Staates teilzunehmen. Dies gilt beispielsweise in der EU, in welcher alle EU-Bürger:innen an den Kommunalwahlen ihres Hauptwohnsitzes teilnehmen dürfen, ohne über die dortige nationale Staatsbürger:innenschaft verfügen zu müssen.

Denkt man dieses Inklusionsprinzip nun konsequent weiter, muss man zu dem Schluss kommen, dass alle betroffenen Personen in den jeweiligen Demos inkludiert werden müssen (Song, 2009). Und dies müsste unabhängig davon geschehen, ob jene betroffenen Personen über die jeweilige Staatsbürger:innenschaft verfügen. Nun lassen sich die Konsequenzen staatlicher Entscheidungen in einer globalisierten Welt kaum auf das jeweilige Staatsterritorium begrenzen. Deshalb müssen mitunter auch Menschen die Auswirkungen staatlicher Entscheidungen tragen, welche weder Staatsbürger:innen dieses Staates sind noch in dessen Territorium leben. Verschiedene Autor:innen leiten aus diesem Umstand die Notwendigkeit ab, auch diese Menschen in den Demos zu inkludieren (z. B. 2007; Held, 2004).

Denkt man dieses Betroffenheitsprinzip nun auch konsequent zu Ende, gilt es zweitens zu prüfen, ob tatsächlich alle Mitglieder des historisch gewachsenen Populus Mitglieder des Demos sein sollten. Es stellt sich nämlich die Frage, welchen Grund es für die Inklusion nicht betroffener Staatsbürger:innen geben sollte. Tatsächlich gibt es in manchen Ländern die Praxis, Staatsbürger:innen, welche

auf Dauer im Ausland leben, das Wahlrecht zu entziehen (Bauböck, 2018, S. 69, 2009b, S. 485). Beispielsweise verfügen zwar sogenannte Auslandsdeutsche über die deutsche Staatsbürger:innenschaft, dürfen an den nationalen Wahlen allerdings nur dann teilnehmen, wenn sie

„nach Vollendung ihres vierzehnten Lebensjahres mindestens drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben und dieser Aufenthalt nicht länger als 25 Jahre zurückliegt oder aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben und von ihnen betroffen sind.“ (§ 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz)

Nun wird an dem Prinzip betroffener Interessen teils zu Recht erhebliche Kritik geübt (Bauböck, 2018, S. 22; Miklosi, 2012; Saunders, 2011; Näsström, 2011). Ob dieses Prinzip überzeugendes Inklusionskriterium sein kann, ist also fraglich.³ Doch der Rückgriff auf dieses Kriterium diene in den vorherigen Absätzen rein illustrativen Zwecken und führte vor Augen, dass die konsequente Anwendung jedenfalls dieses Kriteriums den Referenzrahmen historisch gewachsener Populi nachhaltig in Frage stellt. Zwar unterscheiden sich die in der Debatte jeweils vorgeschlagenen Inklusionskriterien mitunter drastisch voneinander. Doch ob sich ein Kriterium plausibel begründen lässt, welches einen Demos vorschreibt, der identisch mit der Gruppe der kompetenten Mitglieder des jeweils historisch gewachsenen Populus ist, ist zumindest fraglich.

Die Ausführungen haben die Notwendigkeit einer expliziten Differenzierung von Populus und Demos illustriert. Dies ist vor dem Hintergrund, dass die Inklusion in den Demos und in den Populus jeweils Grundverschiedenes impliziert, nicht weiter verwunderlich. Auf der einen Seite geht mit Inklusion in den Demos die mitunter auch bloß punktuelle Verleihung von Partizipationsrechten einher. Auf der anderen Seite impliziert die Inklusion in den Populus beziehungsweise die Verleihung der Staatsbürger:innenschaft die in der Regel dauerhaftere Verleihung eines deutlich umfassenderen Bündels von Rechten, aber auch Pflichten. So verfügen Mitglieder des Populus qua Mitgliedschaft in der Regel über spezielle Rechte – beispielsweise des Schutzes und der Solidarität – und über spezielle Pflichten – beispielsweise der Wehrpflicht – gegenüber der politischen Gemeinschaft. Zwar ist die Frage, ob eine Entkoppelung von Partizipationsrechten und Staatsbürger:innenschaft wünschenswert ist, Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten (Bauböck, 2018; Bender, 2021; Song, 2009). Doch zumindest ist nicht

³ Tatsächlich zeigt die Arbeit in Abschnitt 7.2.1, dass Betroffenheit als solche kein geeignetes Kriterium für die Inklusion in den Demos ist.

offensichtlich, dass eine solche Entkopplung nicht wünschenswert sein kann, weshalb eine analytische Differenzierung jedenfalls in einem ersten Schritt notwendig ist.

Demos & Kompetenz

All die zuvor genannten Exklusionen von Mitgliedern des Populus aus dem Demos wurden in der Vergangenheit zumindest vordergründig durch den Verweis auf vermeintlich mangelnde Kompetenz gerechtfertigt (Dahl, 1989, S. 122). So begründete beispielsweise Kant (2014, §46) den Ausschluss von Besitzlosen mit dem Verweis auf ihre ökonomische Abhängigkeit von dem Willen anderer, welche ihre Fähigkeit zur Stimmgebung beeinträchtigte. Mill wiederum argumentiert, dass es keine überzeugenden Gründe für die Exklusion von Frauen vom Wahlrecht gebe und bezieht dies vor allem auf die vermeintliche Inkompetenz von Frauen, das Wahlrecht adäquat auszuüben: „Under whatever conditions, and within whatever limits, men are admitted to the suffrage, there is not a shadow of justification for not admitting women under the same“ (Mill, 2009 [1869], S. 93). Auch heute noch wird die Exklusion von Kindern mit Verweis auf ihre mangelnde Kompetenz begründet (Schrag, 2004; Wall, 2014).

Die Probleme, vor welche das Demos-Problem die Diskussion stellt, rühren von einer erheblichen Verschiebung der relevanten Fragestellung. Historisch reduzierte sich die Betrachtung des Demos auf die Frage, welche Mitglieder des Populus Teil des Demos sein sollten, und somit primär auf Kompetenzerwägungen. Nun stellt sich die Frage, warum überhaupt jemand über ein Wahlrecht verfügen sollte. Natürlich haben sich schon frühere Philosoph:innen dieser Fragestellung angenommen. So schreibt beispielsweise Mill (Mill, 2009 [1869], S. 92) in der Auseinandersetzung mit der Frage des Frauenwahlrechts: „To have a voice in choosing those by whom one is to be governed, is a means of self-protection due to every one.“ Ohne solche oder ähnliche Annahmen ließe sich der Vorzug der Demokratie gegenüber der Monarchie kaum begründen. Doch für die Zusammensetzung des Demos blieben solche Annahmen darüber hinaus historisch weitestgehend folgenlos. Denn war die Demokratie einmal eingerichtet und die Macht in die Hände ‚des Volks‘ gelegt, ging man gemeinhin schlicht davon aus, dass mit den jeweils historisch gewachsenen Populi ein selbstverständlicher Bezugspunkt gegeben war und alle und nur dessen Mitglieder ein prima facie Recht auf Teilhabe besitzen würden. Insofern dieses wiederum allein durch Kompetenzerwägungen übertrumpft werden konnte, konzentrierte sich die Diskussion auf diese. Der Gedanke, dass bei strenger Anwendung seines eigenen

Arguments nicht nur und vielleicht sogar nicht alle kompetenten Mitglieder historisch gewachsener Populi wahlberechtigt ein sollten, schien Mill und anderen klassischen Theoretiker:innen nicht gekommen zu sein.

In der Demos-Debatte geht es nun um die Inklusionskriterien erster Ebene und nicht um die Kompetenzkriterien zweiter Ebene. Dass nun allerdings Kompetenzerwägungen nicht im Mittelpunkt der Debatte zum Demos-Problem stehen, bedeutet wiederum nicht, dass ihnen theoretisch und praktisch keine Relevanz zukommen würde. Wie bereits ausgeführt wurde, existiert mit der Gruppe der Kinder auch heute noch eine Bevölkerungsgruppe, welche mit Verweis auf ihre mangelnde Kompetenz vom Wahlrecht ausgeschlossen wird. Diese Exklusion ist nicht bloß Faktum der politischen Wirklichkeit, sondern ist darüber hinaus Gegenstand einer lebhaften philosophischen Diskussion, in welcher nicht wenige Autor:innen von der Rechtfertigbarkeit dieser Exklusion überzeugt sind (Lau, 2012; Wall, 2014).

Viele Beiträge der Demos-Debatte sind somit unvollständig und beantworten die Frage, wer zur Partizipation berechtigt ist beziehungsweise Teil des Demos sein sollte, nicht abschließend: „[T]he all affected principle alone merely defines the ‘people’ for whom inclusion is to be considered, not how inclusive the suffrage ought to be in order to be considered democratic“ (Beckman, 2009, S. 37). Beispielsweise müssten nach dem Prinzip der betroffenen Interessen zunächst auch alle betroffenen Kinder in den Demos inkludiert werden. Wenn allerdings Kindern aufgrund mangelnder Kompetenz das entsprechende Partizipationsrecht vorenthalten werden soll, dann muss das Betroffenheitsprinzip um Kompetenzkriterien ergänzt werden. Die gilt entsprechend für die meisten in der Debatte vorgestellten Inklusionskriterien. Dies ist kein schwerwiegendes Problem, muss aber dennoch zur Präzisierung des Forschungsinteresses, welches der Literatur zum Demos-Problem zugrunde liegt, festgehalten werden. Eine abschließende Definition des Demos setzt also die Begründung sowohl primärer Inklusions- als auch ergänzender Kompetenzkriterien voraus.⁴

Zusammengefasst geht es beim Demos-Problem also um die Frage, wer über ein prima facie Partizipationsrecht an politischen Entscheidungsverfahren verfügt. Dabei handelt es sich um ein prima facie Recht, insofern es mindestens durch Kompetenzerwägungen übertrumpft werden kann. Im Zuge der Beantwortung dieser Frage wird nicht oder zumindest nicht ohne ausführliche Begründung auf eine historisch gewachsene Entität verwiesen. Insofern unterscheidet sich

⁴ Theoretisch wäre auch ein primäres Inklusionskriterium denkbar, welches Beteiligungsrechte von vornherein (auch) nach Kompetenz verteilt. In einem solchen Fall müssen offenkundig keine ergänzenden Kompetenzkriterien eingeführt werden. Ein solches Kriterium wurde jedoch in der Debatte bisher aus guten Gründen nicht vorgeschlagen.

diese Fragestellung von früheren Auseinandersetzungen mit dem Demos. Denn zum einen waren diese auf die Frage beschränkt, welche Mitglieder eines historisch gewachsenen Populus zur Teilhabe berechtigt sein sollten und zum anderen befassten sich diese deshalb primär mit Kompetenzfragen.

4.2 Das Demos-Problem als Gegenstand der Demokratietheorie

Nun ließe sich zugestehen, dass das Demos-Problem durchaus legitimationstheoretisch relevant ist, aber fragen, warum dieses Gegenstand der Demokratietheorie sein sollte beziehungsweise sein kann.

In der Auseinandersetzung mit dieser Frage greifen viele Beiträge kritisch auf Schumpeters ablehnende Position zurück (z. B. Abizadeh, 2012; Dahl, 1989; Goodin, 2007). Schumpeter (2006 [1943], S. 244) argumentiert, dass auch Demokratien nicht ohne Exklusion auskämen, und führt die bereits angesprochene und in Demokratien durchaus übliche Exklusion von Kindern als Beleg an. Schumpeter scheint anzunehmen, dass diese Exklusion nicht als undemokratisch gelten könne.⁵ Denn im Weiteren argumentiert er, dass die Exklusion anderer Personengruppen genauso so wenig wie die Exklusion von Kindern als undemokratisch bezeichnet werden könne, sofern deren Exklusion ebenfalls durch mangelnde Kompetenz begründet werde. Der entscheidende und besonders strittige Punkt seiner Argumentation besteht nun in der weiteren Annahme, dass es dem jeweiligen Volk überlassen sein sollte, Kompetenz zu definieren und entsprechend Teilhaberechte zu verteilen. Denn Kompetenz sei „a matter of opinion“ (Schumpeter, 2006 [1943], S. 244). Ohne Absurdität oder Unaufrichtigkeit könne man, laut Schumpeter, annehmen, dass die Möglichkeit, sich selbst zu versorgen, oder innerhalb stark religiöser Gemeinschaften ein Glaubensbekenntnis, innerhalb anti-feministischer Gemeinschaften das Geschlecht oder innerhalb rassistischer Gemeinschaften ‚race‘ Kompetenzkriterium für die Teilhabe an der demokratischen Herrschaft sei:

“The salient point, to repeat, is not what we think about any or all of these possible disabilities. The salient point is that, given appropriate views on those and similar subjects, disqualifications on grounds of economic status, religion and sex will enter

⁵ In der Tat gehen viele Autor:innen davon aus, dass die Exklusion von Kindern nicht undemokratisch sei oder sogar aus demokratietheoretischen Prinzipien selbst folge (Hyland, 1995, S. 76; Saunders, 2011, S. 288)

into the same class with disqualifications which we all of us consider compatible with democracy.“ (Schumpeter, 2006 [1943], S. 244)

Da also die Exklusion von Kindern gemeinhin nicht als undemokratisch gelte, könnten auch andere Fälle von Exklusion, welche ebenfalls mit mangelnder Kompetenz begründet würden, nicht als undemokratisch bezeichnet werden. In Bezug auf eine mögliche Kritik der zugrunde liegenden Kriterien von Kompetenz schreibt Schumpeter (2006 [1943], S. 244): „We may disapprove of them to be sure. But if we do so we should in good logic disapprove of the theories about the importance of property, religion, sex, race and so on, rather than call such societies undemocratic.“ Entsprechend ist Schumpeter nicht zwangsläufig ein Befürworter solcher Exklusionspraktiken (Goodin, 2007, S. 46). Er streitet bloß ab, dass diese undemokratisch seien. Dies ist wiederum darin begründet, dass sich Demokratie in Schumpeters Verständnis auf eine bestimmte Methode politischer Entscheidungsfindung reduziert:

„Democracy is a political method, that is to say, a certain type of institutional arrangement for arriving at political – legislative and administrative – decisions and hence incapable of being an end in itself, irrespective of what decisions it will produce under given historical conditions“ (Schumpeter, 2006 [1943], S. 242).

Nun könnte man annehmen, dass eine vollständige Theorie politischer Legitimität nicht identisch mit einer Theorie demokratischer Legitimität sei, sondern weitere Elemente beispielsweise der Gerechtigkeit enthalte. Und so könnte man beispielsweise die Exklusion von Frauen nicht als undemokratisch, aber als ungleich oder unfair und damit schlussendlich dennoch als illegitim erachten.⁶ Doch wie bereits deutlich geworden sein dürfte, verlagert Schumpeter diese Fragen, da sie Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten sind, vollständig in die Souveränität des jeweiligen Volkes und stellt die rhetorische Frage: „Must we not leave it to every populus to define himself?“ (Schumpeter, 2006 [1943], S. 245)⁷.

Oftmals werden Schumpeters Ausführungen interpretiert als würden sie sich mit dem Demos-Problem befassen (Abizadeh, 2012, S. 877; Beckman, 2019, S. 413; Lippert-Rasmussen & Bengtson, 2021; D. Miller, 2009, S. 202; Song,

⁶ Auch Miller (2009, S. 202) gesteht zu, dass es nicht offensichtlich ist, warum ausgerechnet die Demokratietheorie für das Demos-Problem zuständig sein sollte, wenn auch andere Werte wie Assoziationsfreiheit, nationale Selbstbestimmung oder ökonomische Effizienz plausible Bezugspunkte sein könnten.

⁷ In Schumpeters Begriffsverwendung ist unter ‚Populus‘ die Gruppe der Partizipationsberechtigten, also der Demos in dem hier definierten Sinne zu verstehen.

2012, S. 41). Bei genauerem Hinsehen beschäftigt sich Schumpeter an dieser Stelle allerdings vielmehr mit der altbekannten Frage, welche Mitglieder einer bereits definierten Gruppe zur Teilhabe berechtigt sein sollten.⁸ Wie bereits dargelegt, unterscheidet sich diese Frage von der Fragestellung des Demos-Problems. Es geht eben nicht um die Frage, ob beispielsweise Italiener:innen an der Entscheidungsfindung des deutschen Staates, sondern ob Italienerinnen an der Entscheidungsfindung des italienischen Staates beteiligt werden sollten. Dieser Unterschied ist an dieser Stelle relevant. Denn man könnte annehmen, dass die Demokratietheorie zwar das Demos-Problem lösen und daher begründen müsse, welchen Personen ein *prima facie* Partizipationsrecht zukommt, die Demokratietheorie aber keine Antwort auf die Frage bereithalten müsse, welche dieser Personen auch tatsächlich ausreichend kompetent sind.

Allerdings ist eine solche Sichtweise nicht vereinbar mit der Position Schumpeters. Denn wenn laut Schumpeter Demokratie allein eine bestimmte Entscheidungsmethode bezeichnet, dann kann auch das vorgelagerte Demos-Problem kein originärer Gegenstand der Demokratietheorie sein. Deshalb lässt sich die These Schumpeters, dass Grenzziehungen dem Demos überlassen sein sollten, innerhalb seiner Position auch auf das Demos-Problem beziehen.

Die These, dass die Demokratietheorie keine Antwort auf das Demos-Problem geben und entsprechend keine Verteilung von Partizipationsrechten als undemokratisch beziehungsweise demokratisch gelten kann, hat vehemente Kritik auf sich gezogen. So führen sowohl Goodin (2007) als auch Miller (2009) Dahls (1989, S. 121) Kritik an Schumpeters Position an, welche im Grunde in der Offenlegung der normativen und vor allem konzeptionellen Konsequenzen einer solchen Position besteht. Schumpeter (2006 [1943], S. 245) selbst schreibt: „[T]he rule of the Bolshevik party would not per se entitle us to call the Soviet Republic undemocratic. We are entitled to call it so only if the Bolshevik party itself is managed in an undemocratic manner – as obviously it is.“ Dahl (1989, S. 121) führt weitere Beispiele an, in welchen die Schwarze Bevölkerung in

⁸ Dahl wurde diesem Umstand gerecht und formulierte seine Kritik an Schumpeter in seinem Kapitel, welches sich mit eben dieser klassischen Frage (Dahl, 1989, Kapitel 9) und gerade nicht mit dem Demos-Problem (Dahl, 1989, Kapitel 14) beschäftigte. Diese Klarstellung ist an dieser Stelle bedeutsam, weil Dahl selbst die Herausforderung Schumpeters zu meistern meint, ohne davon auszugehen, dass er damit das Demos-Problem gelöst hätte. Seine Antwort auf Schumpeters Position ist nämlich das folgende Inklusionskriterium, welches einen definierten *Populus* voraussetzt: „The demos must include all adult members of the association except transients and persons proved to be mentally defective“ (Dahl, 1989, S. 129). Erst in einem späteren Kapitel beschäftigt sich Dahl mit der Frage, ob es denn eine normative Grundlage für die Konstituierung dieser vorausgesetzten Gruppe geben könne (Dahl, 1989, S. 193).

den US-amerikanischen Südstaaten, in Südafrika und in Rhodesien von der Wahl ausgeschlossen waren und argumentiert: „Surely to that extent the South was undemocratic: *undemocratic in relation to its black population.*“ Zumindest an dieser Stelle gibt Dahl allerdings keinen positiven normativen Grund an, warum dies als undemokratisch zu gelten habe.

Doch der ohnehin interessantere Kritikpunkt ist konzeptioneller Natur: „[I]f a demos can be a tiny group that exercises a brutal despotism over a vast subject population, then ‘democracy’ is conceptually, morally, and empirically indistinguishable from autocracy“ (Dahl, 1989, S. 122). In dieser Absolutheit trifft diese Aussage nicht zu. Denn auch Schumpeter kann mit Blick auf die jeweils angewendete Entscheidungsmethode eine Unterscheidung zwischen demokratischen und autokratischen Systemen vornehmen. Auch eine Ein-Parteien-Herrschaft kann er als undemokratisch bezeichnen, wenn sie sich nicht der demokratischen Methode bedient. Doch Dahl liegt zumindest dahingehend richtig, dass sich innerhalb Schumpeters Position viele politische Systeme, welche aufgrund von Exklusionspraktiken gemeinhin und eindeutig als undemokratisch beurteilt werden, nicht mehr von ‚eigentlichen‘ Demokratien unterscheiden lassen. Auch die Herrschaft einer Erbaristokratie müsste nach Schumpeter als demokratisch gelten, solange nur die herrschenden Aristokrat:innen zur gemeinsamen Entscheidungsfindung auf die demokratische Methode zurückgreifen würden. Im Grunde müsste dies auch auf eine autokratische Herrschaft von nur einer Person zutreffen, auch wenn in diesem Fall die Rede von der demokratischen Methode als einer Methode der kollektiven Entscheidungsfindung nicht mehr allzu viel Sinn ergibt.

Somit wäre eine adäquate Unterscheidung zwischen Demokratie und Autokratie nicht möglich, wenn die Demokratietheorie keine Antwort auf die Frage nach dem Demos geben könnte. Schon allein aus diesem Grund wäre eine spezifisch demokratietheoretische und nicht bloß irgendeine Lösung des Demos-Problems wünschenswert. Gleichzeitig impliziert dieser Umstand keineswegs, dass eine solche demokratietheoretische Lösung auch möglich ist.

4.3 Das Problem des Demos-Problems

Das Demos-*Problem* wurde bereits in den ersten Beiträgen zur Debatte als Problem bezeichnet und dargestellt. Denn es wurde mehrfach angezweifelt, dass die Demokratietheorie eine Antwort auf die Frage geben könne, wem prima facie Partizipationsrechte bei Entscheidungsverfahren zustehen sollten (Lippert-Rasmussen & Bengtson, 2021). Dahl (1989, S. 207) selbst schreibt: „[W]e cannot

solve the problem of the proper scope and domain of democratic units from within democratic theory.“ Whelan (1983, S. 40) kommt wiederum zum Schluss: „[D]emocratic theory cannot itself provide any solution to disputes that may – and historically do – arise concerning boundaries.“

Whelan (1983, S. 22) teilt Schumpeters Verständnis der Demokratie als einer Methode kollektiver verbindlicher Entscheidungsfindung:

„In democratic theory democracy is usually offered as the exclusively legitimate method of making binding decisions for a collectivity, yet brief reflection suffices to show that the boundary problem is one matter of collective decision that cannot be decided democratically. [...] Democracy can be practiced for making collective decisions once the collectivity has been defined, but democratic methods themselves are inadequate to establish the bounds of the collectivity, whose existence democratic theory simply presupposes.“

Auch Miller (2009, S. 204) skizziert das Problem des Demos-Problems, welches sich ausgehend vom Standpunkt eines prozeduralen Verständnisses von Demokratie ergibt: „[I]f a democratic procedure such as majority voting is used to decide the question of who is to be included in the domain, an obvious circularity is involved, since to use the procedure we must already know who should be allowed to take part in operating it.“

Nun ist allerdings nicht ohne weiteres klar, warum über die Zusammensetzung des Demos nicht demokratisch abgestimmt werden kann und warum es dabei zu einer Zirkularität kommen sollte (Maltais et al., 2019). Aus der Annahme, „that no demos can be created by democratic methods unless some demos already exists“ (Maltais et al., 2019, S. 439), folgt zunächst nur, „that D2 cannot be democratically decided unless there is another demos, D1, that can democratically decide the composition of D2“ (Maltais et al., 2019, S. 440). Insofern in der politischen Wirklichkeit mindestens ein Demos existiert, ist unklar, warum dieser nicht unter Rückgriff auf die demokratische Methode über den Demos betreffende Fragen entscheiden können sollte.

Mit dieser Einleitung bauen Maltais et al. einen Strohhalm auf. Denn niemand behauptet, dass existierende Demoi nicht unter Rückgriff auf die demokratische Methode faktisch zu Entscheidungen über Fragen, welche den Demos betreffen, kommen können. Dies wäre angesichts der zahlreichen empirischen Beispiele auch absurd. Dennoch lohnt sich ihre Intervention, da sie anschließend die entscheidende Prämisse der vermeintlichen Problemdiagnose auf den Punkt bringt. Diese Prämisse besteht zum einen in der Annahme, dass nur demokratische Entscheidungen Ursprung von Legitimität sein können. Zum anderen geht sie von der Annahme aus, dass Entscheidungen nur dann demokratisch legitim sind, wenn

der Demos, welcher die Entscheidung trifft, auch legitim ist: „[I]t is only democratic decision that can confer legitimacy, while legitimate democratic decision can only take place when there already is a democratically legitimate people“ (Maltais et al., 2019, S. 444).⁹

Dies stellt streng genommen weniger eine Zirkularität dar, sondern führt vielmehr in einen infiniten Regress (Erman, 2021; Bauböck, 2009a). Denn die Legitimität der Entscheidung von D1 über die Zusammensetzung von D2 hängt unter anderem von der Legitimität von D1 ab. Diese hängt wiederum von der Frage ab, ob D1 Ergebnis einer demokratisch legitimen Entscheidung ist, was wiederum die Legitimität von D0 in Frage stellt und so weiter. Eine andere Beschreibung dieser Prämisse liefern Lippert-Rasmussen und Bengtson (2021):

„[A] decision is democratic only if it is the outcome of a democratic decision process, the rules of which – including the rules delimiting the demos – have been democratically decided in favour, and that these rules in turn have been adopted through a democratic decision, and so on and so forth.“

Es ist also das rein prozedurale Verständnis demokratischer Legitimität, welche eine demokratiethoretische Lösung des Demos-Problems verunmöglicht.

Nun ist allerdings mehr als fraglich, ob eine rein prozedurale Konzeption demokratischer Legitimität überzeugen kann. Erstens führt diese Position zu weiteren kontraintuitiven Konsequenzen, welche den Konsequenzen von Schumpeters Position sehr ähnlich sind (Beckman, 2019, S. 417; Maltais et al., 2019, S. 447). Man nehme an, dass ein legitimer Demos existieren würde. Nun kommt es zu einer demokratischen Abstimmung, welche den Vorschlag, Frauen vom Wahlrecht auszuschließen, zum Gegenstand hat. Man nehme weiterhin an, dass der Demos dem Vorschlag mehrheitlich zustimmt und Frauen somit ab sofort von allen weiteren Entscheidungen ausgeschlossen sind. Insofern diese Entscheidung Resultat einer demokratischen Entscheidung eines legitimen Demos ist, wäre eine Ablehnung dieser Entscheidung inkonsistent mit einer rein prozeduralen Legitimitätskonzeption. Dies trifft selbst dann zu, wenn sich die Meinung des ursprünglichen Demos wandelt, ein neuer Vorschlag für die Inklusion von Frauen eingebracht wird und die wahlberechtigten Männer diesen dennoch mehrheitlich ablehnen. Möchte man die Exklusion von Frauen in dem skizzierten Beispiel kritisieren, ist dies nur mit Rückgriff auf prozedurunabhängige Maßstäbe möglich.

⁹ Die zweite Annahme unterscheidet die prozedurale Variante des Demos-Problems von der Position Schumpeters, welcher der ersten Annahme zustimmen würde.

Wie im zuletzt angeführten Zitat von Lippert-Rasmussen und Bengtson (2021) deutlich geworden sein dürfte, beschränkt sich diese Problematik zweitens nicht allein auf die Demos-Frage, sondern stellt sich auch in Bezug auf die demokratische Methode selbst (Beckman, 2019, S. 426). Zumindest stellt sich die Frage, warum die demokratische Methode Legitimität beanspruchen kann. Entweder kann ihre Legitimität ebenfalls nur prozedural begründet werden oder es können prozedurunabhängige Gründe für ihre Legitimität angeführt werden. Der erste Fall führt auch hier in einen infiniten Regress. Im zweiten Fall muss zumindest angemerkt werden, dass es sich dann nicht mehr um eine rein prozedurale Konzeption handelt. Zudem provoziert dieser Fall die Frage, warum nicht auch prozedurunabhängige Gründe für die Legitimität einer bestimmten Zusammensetzung des Demos angeführt werden können.

Drittens ist die Rede von der demokratischen Methode ohnehin ohne den Rückgriff auf prozedurunabhängige Gründe unterdeterminiert (Erman, 2021, S. 6). Zum einen kann nur ein solcher Rückgriff die Annahme begründen, dass die demokratische Methode und nicht etwa eine autokratische Methode kollektiver Entscheidungsfindung verwendet werden sollte. Zum anderen gibt es nicht ‚die‘ demokratische Methode, weshalb es prozedurunabhängiger Gründe bedarf, um die für den jeweiligen Kontext passende Ausgestaltung der demokratischen Methode begründen zu können: „This conflates democratic theory, as a set of normative ideals, with democratic method, as a procedure or procedures that reflect these ideals“ (Miller 2009, S. 204). Wenn aber ein Rückgriff auf prozedurunabhängige Gründe unvermeidlich ist, stellt sich die Frage, ob diese Gründe nicht auch einen Einfluss auf die Beantwortung der Demos-Frage haben: „[W]hatever argument you advance for why there should be democracy will involve some limits on the types of exclusions and inclusions to the demos that can be justified“ (Maltais et al., 2019, S. 450). Dies scheint prima facie auch auf Schumpeters instrumentelle Rechtfertigung zuzutreffen, welche den Wert der demokratischen Methode in der Wahl und vor allem Abwahl politischer Eliten verortet (Lippert-Rasmussen & Bengtson, 2021, S. 9): „In that view, the demos should be constituted in such a way that this function is safeguarded or even optimized.“

Viertens negiert eine rein prozedurale Konzeption demokratischer Legitimität aufgrund des soeben skizzierten Regress-Problems sowohl in Bezug auf die Frage nach dem Demos als auch in Bezug auf die Entscheidungsmethode bereits auf logischer Ebene die Möglichkeit, dass Entscheidungen vollständig demokratisch legitim sein können (Lippert-Rasmussen & Bengtson, 2021).

Eine Mehrheit der Beiträge zum Demos-Problem lehnt daher eine rein prozedurale Legitimitätskonzeption ab: „The legitimacy of democratic procedures

does not depend on them being decided upon but on them being called for by normative considerations“ (Beckman 2019, S. 427). Darüber hinaus wird in den meisten Beiträgen davon ausgegangen, dass innerhalb der Demokratietheorie prozedurunabhängige Gründe existieren, welche der legitimen Zusammensetzung des Demos zumindest Grenzen setzen und somit eine Unterscheidung zwischen Demokratie und Autokratie zulassen: „[A] decision can be democratic even if it is not the outcome of a democratic decision process whose rules – including the rules delimiting the demos – were democratically decided in favour“ (Lippert-Rasmussen & Bengtson, 2021, S. 9).¹⁰

Ob sich nun allein aus der Demokratietheorie für jeden konkreten Einzelfall eine abschließende Antwort ableiten lässt, ist wiederum eine andere Frage. So lässt beispielsweise Dahls bereits zitierte Aussage, dass die Demokratietheorie das Demos-Problem nicht lösen könne, die Möglichkeit offen, dass die Demokratietheorie nichtsdestotrotz etwas zur Lösung beitragen kann. Und so schlägt Dahl (89, S. 207) kurz darauf selbst Kriterien zur Beurteilung der Legitimität der Zusammensetzung des Demos vor und resümiert: „[S]ome alternative units are better than others“ (Dahl 89, S. 209). Beckman (2019, S. 422) wiederum argumentiert, dass zumindest in Fällen von vagen Prinzipien und vernünftigen Meinungsverschiedenheiten demokratische Inklusionsprinzipien keine abschließende Antwort geben könnten und somit manche Zusammensetzung des Demos weder verboten noch geboten, sondern zulässig seien. In solchen Fällen sei der Rückgriff auf die demokratische Methode kollektiver Entscheidungsfindung zur Klärung von Demos-Fragen unproblematisch oder sogar notwendig.

Ob diese und andere Limitierungen der Demokratietheorie allerdings zwangsläufig in ein Demos-*Problem* münden, ist unplausibel (Lippert-Rasmussen & Bengtson, 2021). Für die Demokratietheorie wäre, wie zuvor ausgeführt wurde, die Frage nach dem Demos ein Problem, wenn eine adäquate Unterscheidung zwischen Demokratie und Autokratie nicht mehr möglich wäre. Doch auch wenn Dahl und Beckman von der Unvollständigkeit demokratischer Inklusionsprinzipien ausgehen, schließen sie zugleich aus demokratietheoretischen

¹⁰ Dass die Werte, Prinzipien und Ideale, welcher der Idee der Demokratie zugrunde liegen, tatsächlich ausreichende Ressourcen für die Beantwortung der Demos-Frage bieten, wird von Vertreter:innen der wertorientierten Version des Demos-Problems bestritten (Lippert-Rasmussen & Bengtson, 2021). So beschäftigt sich beispielsweise Whelan (1983) mit verschiedenen Inklusionskriterien, von welchen zumindest einige und unter anderem das *all-affected interests principle* ihren Ursprung in demokratietheoretischen Überlegungen haben. Dabei meint er nachweisen zu können, dass auch diese keine Hilfe bei der Lösung des Demos-Problems bieten würden.

Gründen einige Zusammensetzungen des Demos aus. Entsprechend ist zumindest unklar, warum die Unvollständigkeit demokratischer Inklusionsprinzipien zu einem genuinen Problem werden sollte. Gleichzeitig lässt sich eine abschließende Antwort nur in Ansehung einer konkreten demokratietheoretischen Position geben.

4.4 Inklusionskriterien

Um nun die Frage zu beantworten, wie der Demos zusammengesetzt sein sollte, müssen offenkundig Kriterien zur Vergabe von Partizipationsrechten erarbeitet werden.

Bei der Grenzziehung im Zuge der Festlegung der Zusammensetzung des Demos kann es, wie im Grunde bei jeder Grenzziehung, zu zwei Phänomenen kommen: Dem der Über-Exklusivität und dem der Über-Inklusivität (Goodin, 2007). Über-Exklusivität bezieht sich im Kontext des Demos auf den Umstand, dass Personen der Zugang zur Teilhabe verweigert wird, obwohl ihnen dieser eigentlich gewährt werden sollte. Über-Inklusivität hingegen liegt dann vor, wenn Personen der Zugang zur Teilhabe gewährt wird, obwohl ihnen dieser eigentlich nicht zusteht. Anders formuliert: Ein Demos ist dann über-exklusiv, wenn Personen, die das vom jeweiligen Inklusionskriterium vorgeschriebene Merkmal aufweisen, ausgeschlossen werden. Ein Demos ist dann über-inklusiv, wenn Personen, welche das vom jeweiligen Inklusionskriterium vorgeschriebene Merkmal nicht aufweisen, Teil des Demos sind. Ein Kriterium wiederum ist dann über-exklusiv, wenn es Personen den Zugang zur Teilhabe vorenthält, obwohl ihnen dieser gewährt werden sollte. Ein Kriterium ist dann über-inklusiv, wenn es Personen den Zugang zur Teilhabe gewährt, obwohl ihnen dieser nicht gewährt werden sollte.

Beiden Urteilen liegt somit ein Vergleich zugrunde. So kann ein faktisch konstituierter Demos nur relativ zu einem Kriterium, welches eine andere Verteilung impliziert, über-exklusiv oder -inklusiv sein. In der Debatte zum Demos-Problem, in welcher primär um die richtigen Kriterien gestritten wird, wird oftmals bestimmten Kriterien Über-Inklusivität oder Über-Exklusivität vorgeworfen. Auch diese Urteile sind offensichtlich erst auf Basis impliziter Annahmen oder anderer

explizit gemachter Kriterien, welche einen anderen Demos vorsehen als die kritisierten Kriterien, möglich. Ziel der meisten Beiträge zum Demos-Problem ist die Definition von Kriterien, welche weder über-inklusiv noch über-exklusiv sind.¹¹

Im Weiteren werden die in der Debatte prominent diskutierten Inklusionskriterien kurz skizziert. Das Kriterium, welches seit Robert Dahl am ausführlichsten diskutiert wird, ist das sogenannte *all-affected-interests principle*: „[J]eder, der von den Entscheidungen einer Regierung betroffen ist, sollte das Recht haben, in dieser Regierung mitzubestimmen“ (Dahl, 1975, S. 56). Für Goodin (2007) referieren auch Kategorien wie die einer gemeinsamen Geschichte, einer geteilten Nationalität und eines gemeinsamen Territoriums als bloße Heuristiken auf das eigentlich relevante Kriterium der Betroffenheit. Prinzipiell sind sehr verschiedene Varianten und Formulierungen dieses Prinzips denkbar. Aus der Sicht dieser Position ist die Frage nach dem Demos von legitimationstheoretischer Relevanz, weil sich die mit staatlichen Entscheidungen einhergehenden Eingriffe in die Interessen der Betroffenen, nur durch deren Beteiligung an der Entscheidungsfindung legitimieren lassen.

Das sogenannte *subject-to-coercion principle* (ASCP) ist in gewisser Weise etwas enger gefasst und zieht allein die Betroffenheit von staatlichem Zwang als Kriterium der Vergabe von Teilhaberechten heran. Eine klassische Argumentation findet sich bei Abizadeh (2008, S. 45): „[A] democratic theory of popular sovereignty requires that the coercive exercise of political power be democratically justified to all those over whom it is exercised, that is, justification is owed to all those subject to state coercion“. Abizadeh (2008, S. 39) stellt fest, dass staatliche Herrschaft letztlich von Zwang gestützt wird und dass dieser Zwang die individuelle Autonomie, der dem Zwang unterworfenen Personen verletzt. Die Frage nach dem Demos ist hier von legitimationstheoretischer Relevanz, weil sich der staatliche Zwang nur durch die Beteiligung der unterworfenen Personen an der Entscheidung legitimieren lässt.

Neben diesen beiden prominentesten Prinzipien tauchen in der mittlerweile recht ausführlichen Debatte weitere Kriterien der Grenzziehung auf. Beispielsweise argumentiert Bauböck (2018, S. 20), dass die Frage nach dem Demos wesentlich eine Frage politischer Mitgliedschaft sei und dass all diejenigen, „who have a legitimate stake in participating in the self-government of a particular polity have a democratic claim to be recognized as citizens“. Arrhenius (2005, S. 23) verweist auf eine Spielart der Demokratietheorie, welche auf den

¹¹ Der weit rezipierte Beitrag von Goodin (2007) argumentiert zwar, dass Über-Inklusivität im Kontext seines vorgeschlagenen Inklusionskriteriums kein Problem darstelle. Doch kann dies nicht überzeugen (Dietrich und Seim, 2021; Saunders, 2011).

epistemischen Wert der Demokratie setzt und sich bezüglich der Lösung des Demos-Problems an der epistemischen Qualität von Entscheidungen orientiert. Für Cabrera (2014) sind demokratische Prozeduren von instrumentellem Wert, da sie individuelle Rechte schützen und fördern. Davon ausgehend fordert er, dass die Grenzen des Demos nach dem Kriterium des maximalen Schutzes individueller Rechte gezogen werden.

4.5 Kontextsensitivität

Zum Abschluss der Auseinandersetzung mit der Demos-Debatte wird sich mit der Möglichkeit beschäftigt, dass die allgemeine Inklusionsfrage und die spezielle Demos-Frage kontextsensitiv sein könnten. Erstere fragt allgemein, wer inkludiert beziehungsweise beteiligt werden sollte. Diese sehr allgemeine Frage muss offenkundig auf den jeweiligen Kontext angepasst werden, insofern angegeben werden muss, an was beteiligt beziehungsweise in was inkludiert werden sollte. So stellt die Demos-Frage eine mögliche Spezifikation der allgemeinen Inklusionsfrage. Denn sie fragt danach, wer in den Demos inkludiert beziehungsweise an verbindlichen Entscheidungsverfahren beteiligt werden sollte. Auch die Frage nach dem Populus ist eine weitere mögliche Spezifikation der allgemeinen Inklusionsfrage, insofern sie danach fragt, wer in die Gruppe der Staatsbürger:innen inkludiert werden sollte.

Nun liegt ‚Kontextsensitivität‘ im Sinne der vorliegenden Arbeit genau dann vor, wenn die jeweilige Frage in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich beantwortet werden muss. Die allgemeine Inklusionsfrage, wer inkludiert beziehungsweise beteiligt werden sollte, ist kontextsensitiv, insofern die Frage in verschiedenen Kontexten unterschiedlich beantwortet werden muss. Dies wurde zuvor bereits hinsichtlich der Differenzierung von Populus und Demos angedeutet. Denn die Inklusion impliziert jeweils recht Unterschiedliches. Deshalb ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Staatsbürger:innenschaft einerseits und das Recht auf Teilhabe an verbindlichen Entscheidungsverfahren andererseits unterschiedlich verteilt werden müssen. Der Umstand, dass Kinder faktisch zwar über die Staatsbürger:innenschaft verfügen, aber von verbindlichen Entscheidungsverfahren exkludiert werden, ist Indiz für eine solche Unterscheidung.

Ein Beispiel für eine philosophische Position, die eine solche Kontextsensitivität der Inklusionsfrage ins Zentrum rückt, findet sich bei Bauböck (2018). Erstens schlägt er das *all-citizens-stakeholder principle* (ACSP) als Kriterium für die Inklusion in den Demos vor: „All whose individual autonomy and well-being depend on the collective self-government and flourishing of a polity have

a claim to citizenship in that polity“ (Bauböck, 2018, S. 49). Zweitens argumentiert er allerdings dafür, dass die Gruppe derjenigen, deren Interessen durch Entscheidungsträger:innen berücksichtigt werden müssen, gemäß des *all-affected interests principle* (AAIP) zusammengesetzt sein sollte. Drittens und zuletzt ist ihm zufolge das *all-subject-to-coercion principle* (ASCP) das geeignete Kriterium zur Inklusion in die Gruppe derjenigen, die ein Recht auf den Schutz gleicher Rechte und Freiheiten angesichts staatlichen Zwangs haben. Die Kontextsensitivität der Frage, wer Teil der jeweiligen Gruppen sein sollte, ergibt sich innerhalb dieser Position aus dem Umstand, dass die Mitgliedschaft in den jeweiligen Gruppen grundlegend Verschiedenes und vor allem die Zuerkennung unterschiedlicher Rechte impliziert.

Neben dieser nicht weiter verwunderlichen Kontextsensitivität der allgemeinen Inklusionsfrage wird innerhalb der Debatte manchmal auch eine Kontextsensitivität der speziellen Demos-Frage behauptet. Damit ist gemeint, dass die Frage, wer an verbindlichen Entscheidungsverfahren beteiligt werden sollte, je nach Kontext unterschiedlich beantwortet werden muss. Auch hier ist Bauböcks (2018) Position aufgrund einer zweiten Kontextsensitivität ein einschlägiges Beispiel. Zwar schlägt Bauböck über verschiedene Kontexte hinweg das *all-citizens-stakeholder principle* (ACSP) als Inklusionskriterium für den Demos vor. Doch er argumentiert, dass sich der Mitgliedschaftscharakter in den jeweiligen Kontexten unterscheidet und somit das ACSP jeweils spezifiziert werden müsse. Letztlich vertritt Bauböck die These, dass für die Mitgliedschaft in unabhängigen Staaten das Geburtsrecht, für die Mitgliedschaft in lokalen Gemeinschaften der Wohnsitz und für die Mitgliedschaft in Verbänden mehrerer politischer Gemeinschaften die derivative Mitgliedschaft geeignete Spezifikationen darstellen würden.

Auch Owen (2018) schlägt einen kontextsensitiven Ansatz vor. In seiner Auseinandersetzung mit Bauböcks (2018, S. 69) Vorschlag, Emigrant:innen der zweiten Generation vom Demos auszuschließen, unterscheidet er zwischen einfacher Gesetzgebung und Entscheidungen in Verfassungsfragen. Parallel dazu unterscheidet er zwischen einem legislativen Demos einerseits und einem konstitutionellen Demos andererseits. Insofern Verfassungsentscheidungen die fundamentalen Grundsätze der jeweiligen politischen Gemeinschaft und damit auch die politische Bedeutung des Mitgliedschaftsstatus gestalten würden, seien alle und nur die Mitglieder beziehungsweise Staatsbürger:innen Teil des konstitutionellen Demos. Deshalb sind nach Owen auch Emigrant:innen der zweiten Generation selbst dann Teil des konstitutionellen Demos, wenn Gründe gegen ihre Inklusion in den legislativen Demos sprechen sollten. Entsprechend sei das *all-citizens-stakeholder principle* (ACSP) ein geeignetes Inklusionskriterium für den konstitutionellen Demos. Die gewöhnliche Gesetzgebung wiederum habe allein

das Verhältnis derjenigen Personen zum Gegenstand, die politischer Autorität und/oder territorialer Jurisdiktion unterliegen. In Abgrenzung zu Bauböck hält Owen deshalb eine Variante des *all-subject-to-coercion principle* (ASCP) für das geeignete Inklusionskriterium für legislative Demoi.

In Hinblick auf die Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit, wer an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte, sind die Ausführungen in zweierlei Hinsicht von Relevanz. Erstens stellt sich die Frage, ob die Forschungsfrage, wer an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte, identisch mit der Demos-Frage ist. Wie im Weiteren gezeigt wird, ist dies nicht der Fall. Denn bei Bürger:innenbeteiligungsverfahren sollten zwar primär der Demos, aber darüber hinaus auch weitere Gruppen beteiligt werden. Da sich damit aber auch im Kontext der Bürger:innenbeteiligungsverfahren die Demos-Frage stellt, ist zweitens zu klären, ob möglicherweise die Demos-Frage im Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren anders beantwortet werden muss als in anderen Kontexten.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Der Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren

5

Die vorliegende Arbeit würde recht schnell zu einem Ende kommen, wenn die Frage, wer beteiligt werden sollte, im Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren genauso beantwortet werden könnte wie im Kontext von verbindlichen Entscheidungsverfahren. Denn in diesem Fall könnte man die Literatur zur Demos-Frage analog auf Bürger:innenbeteiligungsverfahren anwenden. Die Ausführungen zur Kontextsensitivität von Inklusionsfragen haben jedoch die Möglichkeit etabliert, dass die Frage, wer beteiligt werden sollte, in unterschiedlichen Kontexten verschieden beantwortet werden muss. Dementsprechend gilt es zu klären, ob die Frage, wer an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte, anders beantwortet werden muss als die Frage, wer an verbindlichen Entscheidungsverfahren beteiligt werden muss. Zuvor wurde angedeutet, dass beispielsweise die Inklusion in den Demos einerseits und in den Populus andererseits verschiedenen Kriterien zu folgen hat, weil die Inklusion jeweils Unterschiedliches impliziert. Dementsprechend ist die Frage, ob die Inklusion in den Demos und die Inklusion in Bürger:innenbeteiligungsverfahren das Gleiche impliziert, Gegenstand des vorliegenden Kapitels.

Dazu wird zunächst herausgearbeitet, dass sich die klassische Demos-Debatte mit formal verbindlichen Entscheidungsverfahren und die Forschungsfrage mit formal unverbindlichen Konsultationsverfahren beschäftigt. Deshalb unterscheiden sich die jeweiligen Inklusionsfragen voneinander. Um in späteren Kapiteln die Forschungsfrage beantworten zu können, muss daher zunächst die im Kontext der Bürger:innenbeteiligungsverfahren relevante Inklusionsfrage spezifiziert werden. Allerdings reicht der Verweis auf die zuvor herausgestellte formale Unverbindlichkeit der Verfahren nicht aus, um zu einer ausreichend spezifizierten Inklusionsfrage zu gelangen (siehe Abschnitt 5.1). Deshalb wird im Anschluss die primäre Zielsetzung der Beteiligungsverfahren herausgearbeitet. Auf dieser

Basis kann die Inklusion der primär zu beteiligenden Gruppe begründet werden (siehe Abschnitt 5.2).

Die später zu erfolgende Argumentation für die Beteiligung sekundärer Gruppen baut maßgeblich auf der These auf, dass in manchen Fällen Abweichungen von den Beteiligungsergebnisse nicht nur formal möglich, sondern auch legitimationstheoretisch zulässig oder sogar gefordert sind. Diese Auseinandersetzung mit der Frage nach der legitimationstheoretischen Verbindlichkeit der Beteiligungsergebnisse trägt ebenfalls zu einem verbesserten Verständnis der Rolle von Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Gesamtgefüge staatlicher Entscheidungsfindung bei und ist daher Gegenstand des vorliegenden Kapitels zum Kontext der Verfahren (siehe Abschnitt 5.3).

Zum Abschluss des Kapitels wird zudem plausibilisiert, dass ein gewisser Einfluss von Bürger:innenbeteiligungsverfahren auf die Entscheidungsfindung von Repräsentant:innen nicht nur legitimationstheoretisch gesollt ist, sondern oftmals auch de facto vorliegt. Dies verwurzelt die bisherigen Ausführungen in der politischen Realität und bereitet zudem ein Argument im Kontext der Beteiligung sekundärer Gruppen vor (siehe Abschnitt 5.4).

5.1 Die formale Unverbindlichkeit der Verfahren

Die Debatte zum sogenannten Demos-Problem beschäftigt sich, wie zuvor schon deutlich geworden sein dürfte, mit der Inklusion in verbindliche Entscheidungsverfahren. Dies wird bereits in vielen Formulierungen der Ausgangsfrage im Wortlaut deutlich: „[W]ho exactly it is that is to be making those decisions in that democratic way“ (Goodin, 2007, S. 40). Wenn nicht direkt im Wortlaut nach der Teilhabe an Entscheidungen gefragt wird, so wird dennoch die Teilhabe an der Regierung zur Debatte gestellt: „[W]ho should be entitled to participate in the government of a democratic association?“ (Robert A. Dahl, 1990 [1970], S. 46). Und auch Whelan geht es letztlich stets um die Teilhabe an der Selbstregierung des Demos (Whelan, 1983, S. 13).

Betrachtet man die vorgeschlagenen Inklusionskriterien, kommt man zum gleichen Ergebnis. So beruhen zum einen sowohl das *all-affected interests principle* als auch das *all-subject-to-coercion principle* auf der Überlegung, dass es gerade die Konsequenzen verbindlicher Entscheidungen sind, welche maßgebliches Merkmal zur Inklusion in den entscheidungsbefugten Demos darstellen. Zum anderen und vor allem schreiben beide Prinzipien die Inklusion in den Demos vor, welcher zur Selbstregierung beziehungsweise zu verbindlichen Entscheidungen befugt ist. So formuliert beispielsweise Dahl (1990 [1970], S. 49)

das *all-affected interests principle* wie folgt: „Everyone who is affected by the decisions of a government should have the right to participate in that government“. Erman (2021, S. 9) wiederum formuliert das *all-subject-to-coercion principle* folgendermaßen: „[A]ll and only those who are de facto systematically and over time subjected to coercive decisions should have an influence in the decision making about the overarching societal goals and aims shaped by these decisions.“

Bei Bürger:innenbeteiligungsverfahren handelt es sich nun allerdings gerade nicht um verbindliche Entscheidungs-, sondern um unverbindliche Konsultationsverfahren. Das bedeutet, dass dem Demos des Bürger:innenbeteiligungsverfahrens keine Entscheidungskompetenz zukommt, sondern diese beim repräsentativen Organ verbleibt. Die Beteiligungsergebnisse sind also formal unverbindlich, insofern das repräsentative Organ hinsichtlich der Frage, ob es jene Ergebnisse umsetzt, formal völlig frei ist. Es kann sich dementsprechend sowohl für eine vollständige Missachtung als auch für eine vollständige Umsetzung entscheiden.

So findet sich in allen kommunalen Leitlinien zur Bürger:innenbeteiligung der Hinweis, dass die Ergebnisse für die Gemeindevertretung nicht bindend sind (Flensburg, 2015, S. 7; Heidelberg, 2015, S. 7; Köln, 2020, S. 4; Mannheim, 2019, S. 12). Verschiedentlich wird in diesem Kontext darauf hingewiesen, dass die informelle Bürger:innenbeteiligung nicht die Entscheidungskompetenz des repräsentativen Organs ersetzt (Falkensee, 2018, S. 2; Stuttgart, 2017, S. 7). Dies wird in einigen Leitlinien durch den expliziten Verweis auf den repräsentativ-demokratischen Charakter des politischen Systems begründet. So liest man in den Leitlinien von Karlsruhe (2012, S. 2): „Das Ziel von Beteiligungsverfahren ist nicht und kann auch nicht sein, Entscheidungen von der politischen Ebene auf andere Ebenen – z. B. den Souverän – zu übertragen. Vielmehr muss das repräsentative System unangetastet bleiben.“ Auch in den Leitlinien Freudenstadts (2019, S. 3) wird betont, dass „[i]n einer repräsentativen Demokratie [...] letztendlich die gewählten Gremien legitimiert [sind,] am Ende eines Beteiligungsprozesses zu entscheiden.“ Auch die verabschiedeten Leitlinien selbst greifen, so die Formulierung in Leipzig (2012, S. 1), „an keiner Stelle explizit in die Entscheidungsmechanismen der repräsentativen Demokratie ein.“

Dabei handelt es sich weniger um eine politische Positionierung als vielmehr eine rechtliche Klarstellung. Dies zeigt sich zum einen in verschiedenen Verweisen auf die jeweilige Kommunalverfassung (Görlitz, 2017, S. 3; Witten, 2016, S. 3) und gesetzliche Vorgaben (Heilbronn, 2018, S. 3). Zum anderen wird zur Abgrenzung manchmal auf den Bürgerentscheid als das direktdemokratische beziehungsweise das verbindliche Beteiligungsinstrument verwiesen (Heilbronn, 2018, S. 3; Witten, 2016, S. 3). In den Bonner (2014, S. 8) Leitlinien wird die

Kombination von Bürger:innenbeteiligung und direkter Demokratie sogar empfohlen. Letztlich kommt der gewählten Gemeindevertretung, wie zuvor gezeigt, auch gar nicht die Kompetenz zu, neue direktdemokratische Instrumente einzuführen. Dementsprechend stellen die Formulierungen zur Unverbindlichkeit der Verfahren Hinweise auf gesetzliche Vorgaben anderer Organe dar. Für die kommunale Ebene könnte allein der Landesgesetzgeber durch eine Änderung der Gemeindeordnung die Einführung weiterer verbindlicher beziehungsweise direktdemokratischer Beteiligungsverfahren beschließen.

Trotz der Betonung der Unverbindlichkeit der Ergebnisse werden in vielen Leitlinien verschiedene Pflichten formuliert, die sich auf den Umgang mit den Ergebnissen beziehen. Zum einen werden unterschiedliche Befassungspflichten formuliert. So haben sich die Entscheidungsträger:innen in einer minimalen Formulierung mit den Beteiligungsergebnisse auseinanderzusetzen (z. B. Rostock, 2019). Diese Auseinandersetzung wird in anderen Leitlinien spezifiziert, insofern sie beispielsweise mal verlässlich (Darmstadt, 2015, S. 11; Köln, 2020, S. 4) und mal intensiv (Bonn, 2014, S. 11; Detmold, 2018, S. 12) zu sein hat. Laut den Leitlinien von Berlin-Mitte (2017, S. 16) sollen die Entscheidungsträger:innen die Beteiligungsergebnisse ernst nehmen und in ihren Entscheidungsprozess einfließen lassen. Neben solchen eher vagen und allgemeinen Formulierungen werden manchmal konkretere Befassungspflichten formuliert. So sind beispielsweise in Bonn (2014, S. 19) die Beteiligungsergebnisse der jeweiligen Beschlussvorlage beizufügen. Sowohl in Wiesbaden (2016, S. 1) als auch in Wolfsburg (2015, S. 17) ist die Politik wiederum verpflichtet, die Ergebnisse in öffentlichen Sitzungen zu diskutieren.

Zum anderen werden auch Rechenschaftspflichten formuliert. So hat beispielsweise laut den Konstanzer (2016, S. 11) Leitlinien „[i]m Entscheidungsbereich des Gemeinderats [...] eine Rückmeldung über die Berücksichtigung der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung im Rahmen der öffentlichen Protokolle über die Sitzungen des Gemeinderats beziehungsweise seiner Ausschüsse“ zu erfolgen. In vielen Leitlinien wird vor allem auf den Fall einer abweichenden Entscheidung eingegangen: „Wenn die Entscheidung vom Ergebnis des Beteiligungsprozesses, welches in der Beteiligung sichtbar geworden ist, abweicht, werden die Gründe explizit erläutert.“ (Berlin-Mitte, 2017, S. 16; siehe auch Ditzingen, S. 2; Flensburg, 2015, S. 7; Kiel, 2018, S. 7; Kressbronn, 2021, S. 11; Marburg, 2018, S. 8). All diese Pflichten berühren allerdings in keiner Weise die Unverbindlichkeit der Ergebnisse, insofern sie die Entscheidungsträger:innen nicht zu einem bestimmten inhaltlichen Umgang mit den Ergebnissen verpflichten.

Vor diesem Hintergrund dürfte offensichtlich sein, dass unverbindliche Konsultationsverfahren und verbindliche Entscheidungsverfahren streng zu unterscheiden sind. Dies betrifft auch die jeweils relevante Inklusionsfrage. In dem einen Fall lautet die relevante Frage, wer an einem verbindlichen Entscheidungsverfahren beteiligt werden sollte, und in dem anderen Fall ist man mit der Frage konfrontiert, wer an einem unverbindlichen Konsultationsverfahren beteiligt werden sollte. Ob diese Fragen jedoch auch jeweils unterschiedlich beantwortet werden müssen, ist an dieser Stelle der Arbeit noch offen.

Nun stellt sich die Frage, ob sich aus der formalen Unverbindlichkeit der Verfahren eine ausreichende Spezifizierung der Inklusionsfrage ergibt. Ausreichend wäre diese Spezifizierung im Rahmen der vorliegenden Arbeit, wenn sie eine geeignete Grundlage für die Beantwortung der Frage, wer an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte, darstellen würde.

Im Kontext der klassischen Debatte zum Demos-Problem ist die Inklusionsfrage mit der Feststellung, dass es sich um ein verbindliches Entscheidungsverfahren handelt, ausreichend spezifiziert. Denn davon ausgehend kann ohne weiteres die Frage beantwortet werden, wer an einem solchen Verfahren beteiligt werden und damit Mitglied des Demos sein sollte. Die Frage, wer an unverbindlichen Konsultationsverfahren beteiligt werden sollte, stellt hingegen keine ausreichende Spezifizierung der Inklusionsfrage dar. Denn schon auf den ersten Blick erscheint es plausibel, dass einige und zudem sehr unterschiedliche Gruppen an Konsultationsverfahren beteiligt werden sollten. So empfiehlt es sich beispielsweise für das repräsentative Organ, im Zuge ihrer Entscheidungsfindung Expert:innen zu konsultieren, um sachdienliche Informationen zu erhalten. Auch scheint zumindest in manchen Fällen die unverbindliche Konsultation von Nachbargemeinden zum Zweck der Konfliktvermeidung oder der Abstimmung staatlicher Maßnahmen intuitiv plausibel zu sein.

Warum ist diese Beobachtung ein Problem für die vorliegende Arbeit? Zum einen wäre die Bezeichnung der Verfahren als ‚Bürger:innenbeteiligungsverfahren‘ nicht nachvollziehbar, wenn die Verfahren die unterschiedslose Beteiligung all jener Gruppen vorsehen würden. Zum anderen und vor allem zeigt sich bereits in Hinblick auf die genannten Beispiele, dass die Beteiligung jeweils unterschiedlichen Zielen dient. Während beispielsweise Expert:innen beteiligt werden sollten, weil dadurch sachdienliche Informationen in den Willensbildungsprozess eingespeist werden, dient die oben angesprochene Inklusion der Nachbargemeinde dem Zweck, Konflikte zu vermeiden. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass auch Bürger:innenbeteiligungsverfahren ein spezifisches Ziel verfolgen, welches sie von anderen Konsultationsformen und beispielsweise vom Format der

Expert:innenkonsultation unterscheidet. Diese Zielsetzung hat wiederum einen Einfluss darauf, wer an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte. Deshalb ist die bisherige Spezifizierung der Inklusionsfrage, welche allein auf die formale Unverbindlichkeit abhebt und nicht die Zielsetzung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren berücksichtigt, unzureichend. Entsprechend gilt es im Weiteren, das Ziel von Bürger:innenbeteiligungsverfahren zu identifizieren.

5.2 Die Zielsetzungen der Verfahren

Ziel des vorliegenden Kapitels ist somit die Identifikation des primären Ziels von Bürger:innenbeteiligungsverfahren. Um diese Frage zu beantworten, widmet sich das Kapitel im Weiteren zunächst einer Bestandsaufnahme von Zielen, die üblicherweise mit Bürger:innenbeteiligungsverfahren verbunden werden. Im Anschluss demonstriert die Arbeit, dass die Zielsetzungen jeweils unterschiedliche Folgen für Fragen von Inklusion und Exklusion haben. Zuletzt wird angesichts der Vielfalt zuvor herausgearbeiteter Zielsetzung eine primäre Zielsetzung identifiziert.

5.2.1 Bestandsaufnahme

An dieser Stelle bilden einerseits erneut die kommunalen Leitlinien zur Bürger:innenbeteiligung und andererseits akademische Beiträge zwei wichtige Ausgangspunkte. Es ist nicht weiter verwunderlich, dass sich die Vielzahl möglicher Positionen für den Wert politischer Partizipation (Seim, 2021) auch im Kontext der speziellen Partizipationsform der Bürger:innenbeteiligung wiederfindet. Die verschiedenen Zielsetzungen werden im Folgenden jeweils knapp nachvollzogen. Dabei werden zunächst die Formulierungen der Leitlinien und im Anschluss Beiträge der akademischen Debatte herangezogen.

Im Vordergrund nahezu aller Leitlinien steht die Überzeugung, dass die Verfahren die Möglichkeit eröffnen sollen, „an der Entwicklung des eigenen Lebensumfeldes und des Gemeinwesens intensiver mitwirken“ (Bonn, 2014, S. 7; siehe auch nahezu identische Formulierungen in Brühl, 2016, S. 6; Gießen, 2015, S. 2; Kressbronn, 2021, S. 8; Oberhausen, 2018, S. 7; Stuttgart, 2017, S. 11) zu können. Teilnehmende sollen sich „bei der räumlichen und gesellschaftlichen Entwicklung ihrer Stadt einbringen können“ (Pforzheim, 2014, S. 8), sodass sie „zu Mitgestaltenden und Mitplanenden ihres Lebensumfeldes“ werden (Münster,

2021, S. 55). Knapp zusammengefasst impliziere Bürger:innenbeteiligung laut den Leitlinien der Gemeinde Badenweiler (2017, S. 1)

„die möglichst umfassende und frühzeitige Information der Bürger über Vorhaben der Gemeinde Badenweiler, die Folgen für die Gestaltung ihres Lebensumfeldes haben, sowie der Möglichkeiten der Information, der Mitwirkung und der Mitgestaltung bei deren Vorbereitung, Durchführung und Umsetzung.“

Andere Formulierungen der Leitlinien zielen stärker auf die Inklusion in kommunalpolitische Entscheidungsprozesse ab (Münster, 2021, S. 53; Solingen, 2017, S. 5). So soll Bürger:innenbeteiligung primär die Möglichkeit eröffnen, Ideen, Standpunkte, Vorstellungen und Anregungen in Entscheidungsprozesse einzubringen (Großpöna, 2019, S. 2; München, 2021, S. 6). Auch wird immer wieder die Mitwirkung an der Entscheidungsfindung besonders herausgestellt (Empfingen, 2020, S. 2; Mainz, 2022, S. 11) und in Schwerte (2019, S. 13) steht diese explizit „im Zentrum“ von Bürger:innenbeteiligung.

Von der Integration in den Entscheidungsprozess erhofft man sich zudem eine Verbesserung der Willensbildung und Entscheidungsfindung: „Ein wechselseitiger Austausch von Ideen und Argumenten trägt konstruktiv zu einer politischen Willensbildung und zur Entscheidungsfindung bei“ (Bamberg, 2020, S. 4). In zwei der untersuchten Leitlinien wird diese Hoffnung explizit vor dem Hintergrund verschiedener Limitationen der Entscheidungsfindung des repräsentativen Organs formuliert. So könnten gerade bei komplexen Entscheidungsgegenständen die Entscheidungsträger:innen „nicht immer alle entscheidungsrelevanten Informationen, Aspekte und Kenntnisse sowie alle denkbaren Lösungsalternativen ermitteln“ (Müllheim, 2014, S. 3). Auch in den Karlsruher (2012, S. 2) Leitlinien geht man davon aus, dass die Beteiligungsverfahren die Entscheidungsfindung der Repräsentant:innen bereichern können, „da sie sich den durch ein Beteiligungsverfahren erzielbaren Erkenntnisgewinn aus Zeit- und Kostengründen kaum in eigenem Kenntniserwerb verschaffen können“. Dies wird an dieser Stelle insbesondere durch die ehrenamtliche Natur des Amts erklärt.

Mit Bürger:innenbeteiligungsverfahren gehe das Potenzial einher, dass neuer Input in die kommunale Willensbildung eingebracht werde. Bürger:innenbeteiligung – so die weit geteilte Auffassung – könne die Entscheidungsfindung „durch wertvolle Hinweise und neue Standpunkte unterstützen“ (Griesheim, 2019, S. 6) und „den kommunalen Entscheidungsträgern [...] zusätzliche Anregungen geben“ (Wolfenbüttel, 2015, S. 2). Die durch Beteiligung eingespeisten Meinungen werden in Detmold (2018, S. 8) zudem als „eine weitere Informationsquelle der Entscheidungsträger/-innen“ bezeichnet. Die „Gewinnung

von neuen Ideen und Aufzeigen von Handlungsalternativen durch die Einbringung unterschiedlicher Sichtweisen, zusätzlicher Anregungen und Bedenken der Einwohnerinnen und Einwohner“ wird in den Stuttgarter (2017, S. 11) Leitlinien sogar als erstes Ziel von Bürger:innenbeteiligung genannt. Insgesamt würde dieser neue Input „die Grundlagen einer Sachentscheidung durch das Wissen und die Beiträge der Bevölkerung [...] verbreitern“ (Karlsruhe, 2012, S. 2), „eine breitere Informations- beziehungsweise Entscheidungsgrundlage für den Umgang mit Vorhaben schaffen“ (Mettmann, 2020, S. 3) und insgesamt zu einer breiteren „Diskussions- und Argumentationsbasis“ (Bonn, 2014, S. 7; Gießen, 2015, S. 1; Oberhausen, 2018, S. 7) beitragen.

Bereits aus den soeben angeführten Zitaten lässt sich ablesen, dass die erhoffte Verbesserung der Willensbildung auf die Integration zum einen von Informationen und zum anderen von Präferenzen zurückgeführt wird.

So stellen viele Leitlinien darauf ab, dass Bürger:innenbeteiligung zu einer Integration relevanten Wissens in die Beratungs- und Entscheidungsprozesse kommunaler Repräsentant:innen beitragen kann (Brühl, 2016, S. 6; Chemnitz, 2018, S. 5; Darmstadt, 2015, S. 2; Detmold, 2018, S. 13; Gießen, 2015, S. 2; Konstanz, 2016, S. 5; Kressbronn, 2021, S. 9; Oberhausen, 2018, S. 7; Pforzheim, 2014, S. 4). In manchen Leitlinien werden auch die Einbindung von Kompetenzen und Fähigkeiten (Detmold, 2018, S. 13; Kressbronn, 2021, S. 9; Leipzig, 2012, S. 1) und die Nutzbarmachung von Erfahrungen (Chemnitz, 2018, S. 5; Eckenförde, 2019, S. 1; Jever, 2019, S. 3; Münster, 2021, S. 55) in diesem Zuge genannt. Einige Leitlinien betonen dabei, dass Bürger:innen beziehungsweise Einwohner:innen als „Experten ihres Alltags“ (Griesheim, 2019, S. 6; Weingarten, 2014, S. 3) oder als „Experten vor Ort“ (Lich, 2021, S. 8; Heilbronn, 2018, S. 3) über eine besondere Form von Expertise verfügen: „Menschen, die von Vorhaben betroffen sind, verfügen über wertvolles Erfahrungswissen, das sie als Einwohner und Einwohnerinnen tagtäglich durch ihr Leben im Ort sammeln. Beteiligungsprozesse machen dieses Wissen sichtbar“ (Treuenbrietzen, 2018, S. 2). Auch in Jena (2016, S. 5) wird auf die „Erfahrung von Betroffenen“ und in Großpönsna (2019, S. 2) auf zusätzliche Anregungen durch sachkundige und mit den örtlichen Verhältnissen vertraute Einwohner:innen gesetzt.

Neben der Integration von relevanten Informationen kann Bürger:innenbeteiligung laut einiger Leitlinien auch zu einer verbesserten Kenntnis und daher verbesserten Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger:innen beitragen: „Gerade durch aktive Bürgerbeteiligung können die tatsächliche Probleme und Wünsche der Gemeindebürger angemessen erfasst und behandelt werden“ (Weyarn, 2013, S. 1). Auch in den Leitlinien von Treuenbrietzen (2018, S. 2) wird davon ausgegangen, dass die Beteiligung zur Sichtbarkeit

der Präferenzen der Einwohner:innen beitragen kann. Verschiedentlich wird betont, dass eben nicht nur die Erfahrungen und das Wissen, sondern auch das Meinungsspektrum (Eckenförde, 2019, S. 1), die Ansichten (Leipzig, 2012, S. 1) und die Vorstellungen (Berlin-Mitte, 2017, S. 3) der Bürger:innen die Entscheidungsgrundlage der Entscheidungsträger:innen verbessern können und in die Lösungsfindung Eingang finden sollen. Aus vergangenen Erfahrungen wird in den Leitlinien von Remseck am Neckar (2017, S. 5) auf die Wichtigkeit geschlossen, „die unterschiedlichen Interessen, Bedarfe und Perspektiven einzubinden, damit eine gleichberechtigte politische und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht wird“. Innerhalb der untersuchten Leitlinien wird in Leipzig (2012, S. 1) den Präferenzen der Bürger:innen die größte Bedeutung zugemessen, insofern man den Beteiligungsverfahren „die Chance einer ‚Synchronisation‘ zwischen den Planungen der Verwaltung, den Entscheidungen des Stadtrates und den Vorstellungen der Bürger“ zuschreibt.

Insgesamt sollen Bürger:innenbeteiligungsverfahren, indem sie zusätzlichen Input in die Willensbildung integrieren, die Qualität von Entscheidungen verbessern (Essen, 2010, S. 1; Gießen, 2015, S. 1; Kiel, 2018, S. 6; Marburg, 2018, S. 7; Remseck am Neckar, 2017, S. 5; Soest, 2019, S. 3). Auch soll Bürger:innenbeteiligung zu einer besseren, effizienteren und bedarfsorientierten Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung beitragen (Detmold, 2018, S. 13; Kiel, 2018, S. 8) und „die Qualität der Planungen und ihrer Durchführungen und Umsetzungen weiter verbessern helfen“ (Erfurt, 2017, S. 1; Mannheim, 2019, S. 15). Möglicherweise könne so sogar die Umsetzung von Planungsvorhaben beschleunigt werden (Kressbronn, 2021, S. 8).

Eine Verbesserung des Inhalts staatlicher Entscheidungen ist nicht die einzige Hoffnung, die mit jenen Beteiligungsverfahren verbunden wird. So würde sich die Beteiligung auch ungeachtet des Inhalts von Entscheidungen auf weitere Güter positiv auswirken.

So diene Bürger:innenbeteiligung beispielsweise auch dazu, „das Verhältnis zwischen Bürger/innen, Verwaltung und Politik zu verbessern“ (Gießen, 2015, S. 1) und mehr Nähe zwischen den jeweiligen Akteuren herzustellen (Brühl, 2016, S. 6; Großpösna, 2019, S. 2). Viele Leitlinien betonen in diesem Kontext das Potenzial der Verfahren, das Vertrauen zwischen und innerhalb der Bürger:innenschaft, der Politik und der Verwaltung zu stärken (Bonn, 2014, S. 7; Erfurt, 2017, S. 1; Heidelberg, 2015, S. 5; Kiel, 2018, S. 6; Köln, 2020, S. 6; Konstanz, 2016, S. 5; Mannheim, 2019, S. 12; Stuttgart, 2017, S. 11; Tübingen, 2019, S. 6). Dadurch könnten Konflikte frühzeitig erkannt und gelöst (Jever, 2019, S. 3), bearbeitet (Mannheim, 2019, S. 12) und reduziert (Chemnitz, 2018,

S. 5) werden. Im Konfliktfall könne Bürger:innenbeteiligung Alternativen aufzeigen (Erfurt, 2017, S. 1) und zur Verständigung widersprüchlicher Positionen beitragen (Stuttgart, 2017, S. 11): „Bürgerbeteiligung hilft, Gräben zu überwinden und verbindet“ (Lich, 2021, S. 7). Langwierige rechtliche Auseinandersetzungen könnten somit durch eine frühzeitige Beteiligung vermieden werden (Gießen, 2015, S. 2).

Als weiterer Vorzug von Bürger:innenbeteiligung wird oftmals ihr Beitrag zur Verbesserung der Nachvollziehbarkeit und Transparenz zum einen der Entscheidungsprozesse und zum anderen der Entscheidungen als solche genannt. So schaffe gute Bürger:innenbeteiligung „Transparenz über Planungsprozesse und Abläufe in Politik und Verwaltung“ (Mannheim, 2019, S. 15; siehe auch Karlsruhe, 2012, S. 1; Soest, 2019, S. 3; Stuttgart, 2017, S. 11) und trage so zur transparenten Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung bei (Kiel, 2018, S. 8). Auch würden die Arbeit von Politik und Verwaltung nachvollziehbarer (Mannheim, 2019, S. 6), Entscheidungsprozesse durchschaubarer und das „Verständnis über das Zustandekommen politischer Entscheidungen gestärkt“ (Detmold, 2018, S. 13). Transparentere Prozesse würden zum anderen auch zu nachvollziehbaren Entscheidungen führen (Darmstadt, 2015, S. 2; Kressbronn, 2021, S. 8; Stuttgart, 2017, S. 11).

Von diesen mutmaßlichen Verbesserungen in der Willensbildung, in den sozialen Verhältnissen der relevanten Akteure und der Transparenz der Entscheidungsprozesse und Entscheidungen wird häufig angenommen, dass sie sich positiv auf die Akzeptanz von Entscheidungen auswirkten. So würden transparente Entscheidungsverfahren sowohl die Akzeptanz als auch die Tragfähigkeit von Entscheidungen verbessern (Müllheim, 2014, S. 3). Laut den Jever (2019, S. 3) Leitlinien böten „Transparenz und Verlässlichkeit im Miteinander [...] die Chance, dass das Verständnis für getroffene Entscheidungen auf allen Seiten wächst“. Auch die breitere, öffentliche und die Entscheidung vorbereitende Diskussion „erhöht so die Bereitschaft, die letztendlich getroffenen Entscheidungen des Gemeinderats anzuerkennen“ (Heidelberg, 2015, S. 5). Solche entscheidungsvorbereitenden Diskussionen, in welchen alle Positionen sichtbar werden, würden auch zur Akzeptanz der Ergebnisse beitragen, selbst wenn sie nicht zu einem gemeinsamen Konsens führen (Münster, 2021, S. 53; Tübingen, 2019, S. 1). Viele weitere Leitlinien erhoffen sich von Bürger:innenbeteiligung eine erhöhte Akzeptanz kommunalpolitischer Entscheidungen, ohne auf solche Wirkungszusammenhänge explizit hinzuweisen (Brühl, 2016, S. 6; Chemnitz, 2018, S. 5; Freudenstadt, 2019, S. 3; Karlsruhe, 2012, S. 1; Leipzig, 2012, S. 1; Marburg, 2018, S. 7; Stuttgart, 2017, S. 11; Wiesbaden, 2016, S. 4). In Chemnitz (2018, S. 5) und Friedrichshafen (Friedrichshafen, 2019, S. 6) erhofft man sich zudem

eine Identifikation der Bürger:innen mit den Entscheidungen oder zumindest mit dem Entscheidungsprozess.

In manchen Leitlinien wird zudem explizit auf die Legitimationsfunktion von Bürger:innenbeteiligung abgestellt. Teilweise wird diese auf die zuvor skizzierten Aspekte von Bürger:innenbeteiligung zurückgeführt. So geht man in Marburg (2018, S. 16) davon aus, dass „[d]urch Transparenz und Mitgestaltung [...] Bürger:innenbeteiligung die Akzeptanz und Legitimität von Entscheidungen“ stärkt. In Mannheim (2019, S. 16) folgt man der Annahme, dass [d]urch transparente Information, Verständnis für politische Entscheidungen und gesteigerte Akzeptanz für ein Vorhaben [...] politische Entscheidungen zusätzlich legitimiert“ werden. In Gießen (2015, S. 1) ist wiederum zu lesen, dass „durch Bürgerbeteiligung entstandene Ergebnisse die Transparenz und damit auch die Legitimation von Entscheidungen“ erhöhen. Ohne solche Wirkungsannahmen zu treffen, ist man in Essen (2010, S. 1) überzeugt, dass Bürger:innenbeteiligung die Legitimation von Entscheidungsprozessen stärkt, und in Stuttgart postuliert man, dass „[d]urch Bürgerbeteiligung [...] neue Kommunikationsformate und -angebote und dadurch auch neue Formen politischer Legitimation“ (Stuttgart, 2017, S. 6) entstehen.

Die Hoffnung, dass Bürger:innenbeteiligung zu einer vermehrten Identifikation mit dem jeweiligen Wohnort, dem Lebensumfeld, der Gemeinde oder Stadt führt, wird in vielen Leitlinien geäußert (Detmold, 2018, S. 7; Ehningen, 2016, S. 1; Erfurt, 2017, S. 1; Erlangen, 2016, S. 7; Geislingen, 2018, S. 1; Jena, 2016, S. 5; Jever, 2019, S. 3; Kressbronn, 2021, S. 8; Marquartstein, 2015, S. 1; Pforzheim, 2014, S. 4; Solingen, 2017, S. 5; Stuttgart, 2017, S. 11). Auch solle Bürger:innenbeteiligung zu einer Stärkung des Zusammenlebens in der jeweiligen Kommune (Detmold, 2018, S. 7; Jever, 2019, S. 3), des sozialen Miteinanders (Eckenförde, 2019, S. 1; Jever, 2019, S. 3), des Gemeinwesens (Ehningen, 2016, S. 1; Essen, 2010, S. 1) und des Gemeinsinns (Erlangen, 2016, S. 7) beitragen. In anderen Leitlinien ist in ähnlicher Weise von einer Verbesserung des Gemeinschaftsgefühls (Griesheim, 2019, S. 6) beziehungsweise des Zusammengehörigkeitsgefühls (Marquartstein, 2015, S. 1; Weyarn, 2013, S. 1) zu lesen. In Köln (2020, S. 10) will man zuletzt durch Bürger:innenbeteiligung das Wir-Gefühl in der Stadt stärken.

Manchmal werden im gleichen Atemzug und unter Annahme einer kausalen Wirkungsbeziehung Verantwortungsgefühle genannt: „Durch die Möglichkeit zu aktivem Mitwirken soll die Identifikation und damit auch das Verantwortungsgefühl für die Mitgestaltung unserer Stadt gestärkt werden“ (Müllheim, 2014, S. 3). Eine ähnliche Überlegung findet sich auch in den Leitlinien von Berlin Treptow-Köpenick (2020, S. 14): „Angebote der Verwaltung sollen zu den Bedarfen und

Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger passen, um die Identifikation mit dem eigenen Lebensumfeld und die Bereitschaft, Verantwortung für den eigenen Kiez zu übernehmen, zu steigern.“ In Weyarn (2013, S. 1) und Marquartstein (2015, S. 1) ist wiederum von einer Verbesserung der sozialen Verantwortung als Folge von Bürger:innenbeteiligung die Rede. Auch in Weyarn (2013, S. 1) werden darüber hinaus sowohl die Stärkung der Eigenverantwortung als auch des kulturellen und historischen Bewusstseins der Bürger:innen herausgestellt.

Darüber hinaus soll Bürger:innenbeteiligung auch dazu dienen, das Interesse an Kommunal- beziehungsweise Stadtpolitik zu stärken (Geislingen, 2018, S. 1; Kressbronn, 2021, S. 8; Stuttgart, 2017, S. 11). Auch könne Bürger:innenbeteiligung helfen, das Wissen über die Funktionsweise der lokalen Demokratie vor Ort zu verbreiten und so das Demokratieverständnis (Müllheim, 2014, S. 3) zu fördern. So ist beispielsweise in den Leitlinien Jenas (2016, S. 4) zu lesen, dass Bürger:innen von den Konsultationsverfahren unter anderem profitierten, „weil sie durch Transparenz und Beteiligung einen tieferen Einblick gewinnen, wie Politik und Verwaltung Entscheidungen vorbereiten“. Zuletzt haben laut den Mannheimer (2019, S. 6) Leitlinien Einwohner „so die Möglichkeit zu erleben, wie lokale Demokratie funktioniert“.

Aufgrund all dessen soll Bürger:innenbeteiligung gemäß einiger Leitlinien auch zu einer Stärkung des bürger:innenschaftlichen Engagements (Karlsruhe, 2012, S. 1; Stuttgart, 2017, S. 11; Pforzheim, 2014, S. 4; Treuenbrietzen, 2018, S. 2) beitragen können. So sei nicht nur Erfüllung der bereits vorliegenden Mitwirkungserwartungen, sondern auch und gerade die Belebung des Mitwirkungsbedürfnisses ein Ziel guter Bürgerbeteiligung (Lich, 2021, S. 7). In Müllheim (2014, S. 3) sollen insbesondere „bisher passiv, skeptisch oder desinteressiert“ Bürgerinnen und Bürger [...] für eine aktive Rolle in der Kommunalpolitik motiviert werden.“ Die Entwicklung, Stärkung, Verbesserung einer (neuen) Beteiligungskultur wird dementsprechend auch als Ziel der Leitlinien und der Bürger:innenbeteiligungsverfahren formuliert (Eckenförde, 2019, S. 1; Heidelberg, 2015, S. 5; Pforzheim, 2014, S. 4; Rostock, 2019, S. 4; Solingen, 2017, S. 5; Wolfenbüttel, 2015, S. 2). In manchen Leitlinien wird angedeutet, worin die Verbesserung der Beteiligungskultur jeweils bestehen könnte. So ist verschiedentlich spezifischer von einer Stärkung der (demokratischen) Diskussionskultur und des Verständnisses beziehungsweise der Akzeptanz für unterschiedliche Positionen die Rede (Konstanz, 2016, S. 5; Kressbronn, 2021, S. 8; Stuttgart, 2017, S. 11): „Das Verständnis für andere Meinungen wird gefördert und Interessensausgleich bewirkt. Vertrauen, Wertschätzung, Akzeptanz, Offenheit, Toleranz und Fairness im Umgang miteinander werden gefördert“ (Oberhausen, 2018, S. 7).

Zuletzt wird Bürger:innenbeteiligung in vielen Leitlinien das Potenzial zugesprochen, die repräsentative Demokratie zu ergänzen und zu stärken (z. B. Bonn, 2014, S. 7; Brühl, 2016, S. 7; Eckenförde, 2019, S. 1; Darmstadt, 2015, S. 2; Mannheim, 2019, S. 5; Oberhausen, 2018, S. 7). In anderen Leitlinien wird wiederum von einer Stärkung der lokalen Demokratie (Griesheim, 2019, S. 6; Mettmann, 2020, S. 3; Solingen, 2017, S. 8) oder der demokratischen Grundstruktur (Darmstadt, 2015, S. 2) geredet.

Manchmal dient die Formulierung von der Ergänzung der repräsentativen Demokratie eher der Verortung der Verfahren im Gesamtgefüge politischer Entscheidungsfindung und des demokratischen Systems. Verschiedentlich wird nämlich darauf hingewiesen, dass sich formal nichts an den repräsentativen Institutionen ändert und vor allem die formale Entscheidungskompetenz bei den gewählten Repräsentant:innen verbleibt. In diesem Sinne ergänze die Bürger:innenbeteiligung bloß die repräsentative Demokratie (z. B. Mannheim, 2019, S. 5).

In vielen Leitlinien wird jedoch darüber hinaus spezifiziert, inwiefern oder warum Bürger:innenbeteiligung die Demokratie stärke. Dabei wird sich auf alle der bisher herausgearbeiteten Aspekte berufen. So stärke Bürger:innenbeteiligung die Demokratie, insofern sie die Mitwirkung und Mitgestaltung an der gemeinsamen Entwicklung des Lebensumfeldes und des Gemeinwesens (Detmold, 2018, S. 8) und an kommunalen Entscheidungsprozessen (Kressbronn, 2021, S. 6) ermögliche und eine Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten über die gesetzlichen Vorschriften hinaus darstelle (Oberhausen, 2018, S. 7). Auch werde die repräsentative Demokratie gestärkt und ergänzt, insofern Bürger:innenbeteiligung zusätzlichen Input in Form von Wissen und Interessen in den Prozess einpeise (Eckenförde, 2019, S. 1). Die so entstandene breitere Entscheidungsgrundlage verbessere die politischen Entscheidungen und würde deshalb die lokale Demokratie stärken (Mettmann, 2020, S. 3). Eine nachhaltige Stärkung der Demokratie würde Bürger:innenbeteiligung nicht nur durch qualitativ hochwertige Entscheidungen, sondern auch durch eine höhere Akzeptanz der Entscheidungen sicherstellen (Kiel, 2018, S. 6). In den Leitlinien der Stadt Gießen wird die Ergänzung der repräsentativen Demokratie zumindest in die Nähe eines durch Bürger:innenbeteiligung verbesserten Verhältnisses zwischen Bürger:innen, Verwaltung und Politik gerückt (Gießen, 2015, S. 1). Zuletzt trage Bürger:innenbeteiligung zur lokalen Demokratie auch durch die Stärkung des Miteinanders und die Verbesserung des Gemeinschaftsgefühls bei (Griesheim, 2019, S. 6).

In manchen Leitlinien wird explizit darauf hingewiesen, dass Bürger:innenbeteiligung nicht bloß eine optionale Stärkung, sondern eine notwendige

Voraussetzung für das Funktionieren repräsentativer Demokratie sei. So werde die „Demokratie, in der politische Entscheidungen durch vom Volk gewählte Vertreter getroffen werden, [...] von einem lebendigen Austausch getragen“ (Treuenbrietzen, 2018, S. 1) und die gewählten Repräsentativorgane würden ihre Entscheidungen „eigenverantwortlich im Sinne der Bürgerschaft [treffen] und sind deshalb auch auf die aktive Mitarbeit der Bürger angewiesen“ (Ehningen, 2016, S. 1).

Auch in verschiedenen wissenschaftlichen Beiträgen werden unterschiedliche Zielsetzungen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren formuliert. Die exemplarische Darstellung einiger Beiträge soll an dieser Stelle zur Illustration der Vielfalt an vorgeschlagenen Zielsetzungen ausreichen.

In ihrem Handbuch für Bürger:innenbeteiligung argumentieren Nanz & Fritsche (2012, S. 33) unter anderem, dass Bürger:innenbeteiligung Wissen erweitere und demokratische Kompetenzen verbessere, weshalb diese für die individuellen Teilnehmenden von Nutzen sei. Darüber hinaus könne Bürger:innenbeteiligung aber auch die öffentliche Debatte bereichern. Erstens könne über Beteiligungsverfahren die breite Öffentlichkeit auf bestimmte Themen aufmerksam gemacht werden. Diese könne wiederum Entscheidungsträger:innen unter Druck setzen, in der jeweiligen Angelegenheit zu handeln. Zweitens schreiben Nanz & Fritsche (2012, S. 33) Bürger:innenbeteiligung auch „das grundsätzliche Potenzial [zu], in kontroversen Debatten vermittelnd zu wirken, Argumente zu differenzieren und die Entwicklung gemeinsamer Standpunkte unter den Beteiligten anzuregen“. Dies könne insbesondere im Sinne eines ‚Community Buildings‘ dem sozialen Ausgleich und der Verbesserung der sozialen Verhältnisse dienen. Zuletzt könne Bürger:innenbeteiligung in ihrer beratenden Funktion auch direkten Einfluss auf die gewählten Entscheidungsträger:innen nehmen, sodass die beteiligten Personen an Entscheidungsprozessen mitwirken können.

Mansbridge et al. (2012, S. 11) unterscheiden drei verschiedene Funktionen deliberativer Systeme, welche jeweils die Legitimität demokratischer Entscheidungsfindung fördern würden.¹ Die erste Funktion sei eine epistemische. So würde ein deliberativer Austausch, welcher alle relevanten Fakten, Meinungen und Präferenzen berücksichtigt, sowohl individuelle Präferenzen und Meinungen als auch kollektive Entscheidungen verbessern. Die zweite Funktion deliberativer Systeme sei wiederum ethische Natur. Sie bestehe in der Generierung gegenseitigen Respekts. Dieser begünstige zum einen das Funktionieren deliberativer

¹ Insofern Bürger:innenbeteiligungsverfahren in der Regel auf den kommunikativen Austausch sowohl der Bürger:innen untereinander als auch auf den Austausch zwischen Bürger:innenschaft und Politik und Verwaltung ausgelegt sind, können auch diese als Teil deliberativer Systeme verstanden werden.

Systeme und zum anderen schulde man einen solchen seinen Mitbürger:innen. Drittens heben Mansbridge et al. (2012, S. 12) die demokratische Funktion deliberativer Systeme hervor, die darin bestehe, alle Stimmen an der demokratischen Deliberation zu beteiligen.

Niemeyer (2014) beschäftigt sich in seinem Beitrag primär mit der Frage, wie das deliberative Gesamtsystem von einzelnen deliberativen *mini-publics* profitieren kann, und führt zwei Antworten an. Zum einen können sie eine hilfreiche Rolle in der Verbreitung und Regulierung von Argumenten spielen (Niemeyer, 2014, S. 192). Denn die Beteiligungsergebnisse beinhalteten in der Regel mindestens eine Zusammenstellung aller relevanten Positionen und Argumente. Zudem würden die vorgebrachten Argumente durch die deliberative Auseinandersetzung innerhalb des Verfahrens auf ihre Geltung hin überprüft. Da die meisten ‚normalen‘ Bürger:innen dies außerhalb solcher Verfahren nicht leisten könnten, könnten solche Beteiligungsergebnisse die deliberative Willensbildung der Öffentlichkeit verbessern. Zum anderen betont Niemeyer (2014, S. 194) das Potenzial von *mini-publics* deliberative Kompetenzen der Teilnehmenden nachhaltig zu stärken, sodass auch der Diskurs an anderer Stelle des Systems von kompetenteren Individuen geführt wird.²

Auch Goodin & Dryzek (2006) unterscheiden verschiedene Weisen, wie *mini-publics* politische Entscheidungen beeinflussen können und formulieren dabei verschiedene Nutzen, die *mini-publics* haben können. Während die ersten beiden einen mehr oder weniger direkten und verbindlichen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung zum Gegenstand haben, wird an dritter Stelle das Potenzial der Beteiligungsverfahren genannt, die gesellschaftliche Debatte durch mediale Berichterstattung zu informieren (Goodin & Dryzek, 2006, S. 228). Viertens könnten *mini-publics* Entscheidungsträger:innen auch dazu dienen, ihre eigenen Entscheidungsvorschläge zu testen. Letzten Endes kann dies dazu beitragen, dass politische Entscheidungen einerseits und Präferenzen der Bürger:innen andererseits nicht allzu sehr auseinanderfallen. Fünftens könnten *mini-publics* im Falle der Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse zur Legitimität des Entscheidungsprozesses beitragen. Dies wird von Goodin & Dryzek (2006, S. 232) sowohl auf die Repräsentativität der als auch auf die Menge an Teilnehmenden zurückgeführt. Ein weiterer Nutzen von *mini-publics* bestehe sechstens darin, dass sie die Teilnehmenden auch über die formal-politische Dimension

² Zumindest am Rande, wenn auch mit einer etwas anderen Stoßrichtung wird auch in den Leitlinien von Saarbrücken (2014, S. 2) das Verhältnis zwischen den Teilnehmenden von Bürger:innenbeteiligung und der Gesamtöffentlichkeit eingegangen: „Die Rückkopplung der (Zwischen-) Ergebnisse in die breite Öffentlichkeit ist von besonderer Bedeutung, damit der Beteiligungsprozess für die nicht direkt beteiligten EinwohnerInnen transparent ist.“

hinaus ermächtigten (Goodin & Dryzek, 2006, S. 234). Dies habe zum einen eine psychologische Seite, insofern Teilnehmenden durch die Akquirierung neuer Informationen, Einsichten und Fähigkeiten an Selbstvertrauen gewinnen würden. Zum anderen habe dies auch eine soziologische Seite, insofern es bereits mobilisierten Gruppen leichter fallen würde, sich auch in anderen Kontexten zu mobilisieren und zu beteiligen. Alle *mini-publics* hätten zudem siebtens den Vorteil, dass sie auf verschiedene Weise zur Kontrolle und Verantwortlichkeit staatlicher Akteure beitragen würden.

Steel et al. (2020, S. 50) unterscheiden wiederum zwischen drei verschiedenen Zielsetzungen deliberativer *mini-publics*, welche sich primär im angestrebten Ergebnis unterscheiden. Erstens könnten diese dazu dienen ein Beteiligungsergebnis hervorzubringen, welches eine Annäherung an den kontrafaktischen³ öffentlichen Willen darstellt. Zweitens könnten *mini-publics* auch primär dazu genutzt werden, neue Perspektiven auf ein Thema zu erarbeiten. Drittens und zuletzt könne es aber auch um die Erarbeitung von Empfehlungen gehen, was im Gegensatz zu den anderen beiden Zielsetzungen auch die Notwendigkeit der Entscheidungsfindung innerhalb des Beteiligungsverfahrens mit sich bringt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auch in den wissenschaftlichen Beiträgen unterschiedlichste Zielsetzungen von Bürger:innenbeteiligung formuliert werden. Auch diese heben mal auf die inhaltliche Verbesserung politischer Willensbildung und mal auf die integrative und edukative Wirkung ab.

5.2.2 Zielsetzungen & Designentscheidungen

Die zuvor angestellte Analyse zeigt, dass sowohl in kommunalen Leitlinien als auch in entsprechenden akademischen Beiträgen eine Vielzahl unterschiedlicher Zielsetzungen formuliert wird. Diese sind mitunter sehr unterschiedlich gelagert. Mal wird aus einem eher intrinsischen Verständnis angenommen, dass die Beteiligung der jeweils angesprochenen Personengruppen als solche, völlig unabhängig von ihren Konsequenzen etwas Erstrebenswertes ist. Dann werden wiederum aus einem extrinsisch beziehungsweise instrumentellen Verständnis unterschiedliche Konsequenzen von Beteiligung hervorgehoben. Beispielsweise wird mal auf die

³ Es handelt sich an dieser Stelle um den kontrafaktischen und nicht um den tatsächlichen Willen, weil das Beteiligungsergebnis das Resultat einer unmöglichen und deshalb kontrafaktisch angenommen gesamtgesellschaftlichen Deliberation widerspiegeln soll (Fishkin, 2011).

positive Wirkung von Bürger:innenbeteiligung auf die Qualität staatlicher Entscheidungen, mal auf die Verbesserung der sozialen Verhältnisse der beteiligten Akteure und mal auf die Förderung demokratischer Tugenden abgestellt.

Die Existenz verschiedener Zielsetzungen ist an dieser Stelle bedenkenswert, weil die Zielsetzungen der Verfahren Konsequenzen für deren Design implizieren. Dass Zielsetzungen Folgen für Designentscheidungen haben können, ergibt sich aus dem Umstand, dass sich unterschiedliche Designentscheidungen unterschiedlich auf die Verwirklichung des jeweils gesetzten Ziels auswirken (Harris, 2019). Prima facie sollten solche Designentscheidungen gewählt werden, welche am besten zur Verwirklichung des gesetzten Ziels beitragen.⁴

Zwar lassen sich manchmal aus zwei verschiedenen Zielsetzungen die identische Designentscheidung ableiten. Doch oftmals folgen aus zwei verschiedenen Zielsetzungen auch unterschiedliche Designentscheidungen. Fung (2003, S. 345) setzt an dieser Beobachtung an und empfiehlt beispielsweise, die Anzahl und Frequenz der Sitzungen einer *mini-public* je nach verfolgtem Ziel unterschiedlich zu gestalten. Auch bei Steel et al. (2020, S. 53) findet sich eine ähnliche Überlegung, insofern die These aufgestellt wird, dass je nach Zielsetzung des Verfahrens eine andere Zusammensetzung der Teilnehmerschaft anzustreben sei.⁵ Bobbio (2019) macht mit Blick auf die Zielsetzung der Verfahren gleich fünf Dilemmata für das Design von Bürger:innenbeteiligungsverfahren aus. Soll die Beteiligung beispielsweise repräsentative Ergebnisse hervorbringen, ist der Rückgriff auf losbasierte Formate empfehlenswert. Sollen die Verfahren hingegen die Offenheit des repräsentativen Systems betonen, sollte auf ein solches sehr restriktives Format verzichtet werden. Somit sind auch Praktiken der Inklusion und Exklusion als wichtige Designentscheidung, welche abhängig von der jeweiligen Zielsetzung sind, zu verstehen. Dies soll im Folgenden exemplarisch für die Forschungsfrage der Arbeit skizziert werden.

Je nachdem, welches Ziel gesetzt wird, ergeben sich jeweils unterschiedliche Inklusionsfragen. Erstens könnte man beispielsweise annehmen, dass als Ziel der

⁴ Dies gilt nur auf den ersten Blick, insofern eine möglichst gute Erfüllung der Zielsetzung der jeweiligen Verfahren zwar ein wichtiges, aber nicht das einzige zu berücksichtigende Gut darstellt. Zum Beispiel könnte zwar die Designentscheidung, die Teilnehmenden zu überwachen, zur Integration relevanter Präferenzen und Informationen beitragen. Doch gemeinhin geht man davon aus, dass dies die erforderlichen Eingriffe in die Privatsphäre nicht rechtfertigen kann und man daher auf ein solches Design verzichten sollte, selbst wenn auf diese Weise das unmittelbare Ziel der Verfahren am besten verwirklicht werden könnte.

⁵ Dieser Beitrag wirft damit allerdings nicht die Demos-Frage auf, sondern fragt vielmehr, ob die beteiligte Teilmenge repräsentativ für die Grundgesamtheit sein oder eher deren Diversität abbilden soll.

Beteiligungsverfahren die Verbesserung der sachlichen Entscheidungsgrundlage der Repräsentant:innen ausgegeben wird. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung sollten solche Personen inkludiert werden, die auch tatsächlich zu einer Verbesserung der sachlichen Entscheidungsgrundlage beitragen können. Daher stellt sich unter anderem die Frage, wer über sachdienliche Informationen verfügt und daher beteiligt werden sollte. Man könnte zweitens aber auch annehmen, dass die Vermittlung demokratischer Kompetenzen Ziel der Beteiligungsverfahren ist. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung stellt sich wiederum die Frage, wer demokratische Kompetenzen vermittelt bekommen und deshalb beteiligt werden sollte. Drittens könnte man auch annehmen, dass die Beteiligungsverfahren primär die demokratische Mitwirkung ermöglichen sollen. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung müsste die Frage gestellt werden, wer denn Teil des demokratischen Souveräns und damit zur demokratischen Mitwirkung berechtigt sein sollte.

Ohne an dieser Stelle ausführlich zu begründen, dass diese Fragen jeweils unterschiedliche beantwortet werden müssen, soll zumindest kurz demonstriert werden, dass eine einheitliche Antwort unwahrscheinlich ist.

Ist die Verbesserung der sachlichen Entscheidungsgrundlage Ziel der Verfahren, sind alle Personen, die über sachdienliche Informationen verfügen, zu inkludieren. Dies würde sehr wahrscheinlich nicht nur auf Bürger:innen, sondern auch auf alle Personen, die – wie beispielsweise Einwohner:innen und Pendler:innen – aufgrund alltäglicher Betroffenheit über ein sachdienliches Alltagswissen verfügen, zutreffen. Zumindest bei manchen Beteiligungsgegenständen könnten auch Einwohner:innen anderer Kommunen aufgrund ihrer Erfahrungen in ihrer jeweiligen Kommune nützliche Informationen beisteuern. Völlig unabhängig von persönlicher Betroffenheit würde zuletzt auch die Beteiligung von Fachexpert:innen zu einer Verbesserung der sachlichen Entscheidungsgrundlage beitragen. Auf der anderen Seite wäre eine Beteiligung nicht erforderlich, wenn diese nicht zu einer solchen Verbesserung führen würde, und sie wäre zu unterlassen, wenn diese die Entscheidungsgrundlage verschlechtern würde. Deshalb wäre gegebenenfalls die Beteiligung mancher Bürger:innen, die über keine relevanten Informationen verfügen oder sogar Falschinformationen einbringen würden, gar nicht wünschenswert oder sogar zu vermeiden.

Wenn nun die Vermittlung demokratischer Kompetenzen als Ziel der Beteiligungsverfahren angenommen wird, stellt sich die Frage, wem diese vermittelt werden sollten. Man könnte argumentieren, dass demokratische Kompetenzen nicht bloß für die Sphäre staatlicher Entscheidungsfindung, sondern prinzipiell für ein gelingendes Leben in Kollektiven unterschiedlicher Art (z. B. Schule, Familie, Verein) wichtig sind. Vor diesem Hintergrund könnte man zum Schluss

kommen, dass es grundsätzlich begrüßenswert ist, wenn sich Personen völlig unabhängig von Bürger:innenstatus, Wohnsitz, Betroffenheit, Informiertheit etc. an den Beteiligungsverfahren beteiligen können. Dementsprechend wäre vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung zumindest fraglich, ob sich Exklusion überhaupt plausibel rechtfertigen ließe.

Wenn man nun zuletzt davon ausgeht, dass die Beteiligungsverfahren primär der demokratischen Mitwirkung dienen sollen, ist zu fragen, wer dazu berechtigt ist. Ohne dies an dieser Stelle positiv zu beantworten, lässt sich jedenfalls negativ feststellen, dass mindestens fraglich ist, ob dies beispielsweise auch auf alle Fachexpert:innen oder Einwohner:innen fremder Kommunen zutrifft.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich aus den unterschiedlichen Zielsetzungen zum einen sehr unterschiedliche Inklusionsfragen ergeben. Zum anderen ist anzunehmen, dass diese nicht selten unterschiedlich beantwortet werden müssen, sodass je nach Zielsetzung unterschiedliche Personengruppen beteiligt werden sollten. Anders gewendet kann es keine Gruppe geben, welche für alle Zielsetzungen gleichermaßen adäquat ist.

Diese Beobachtung ist an dieser Stelle problematisch. Denn Ziel des Kapitels ist es, durch die Identifikation der Zielsetzung von Bürger:innenbeteiligung eine geeignete Grundlage zur Beantwortung der Frage zu etablieren, wer an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollten. Die identifizierte Vielzahl an Zielsetzungen stellt aber zumindest in der bisherigen Form keine geeignete Grundlage dar, weil sich aus dieser nicht ohne weiteres eine bestimmte Zusammensetzung der zu beteiligten Gruppe ableiten lässt.

5.2.3 Das primäre Ziel

Die vorangegangene Analyse hat eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Zielsetzungen herausgearbeitet. Daraufhin hat die weitere Auseinandersetzung gezeigt, dass sich aus den unterschiedlichen Zielsetzungen unterschiedliche Anforderungen an die Zusammensetzung der zu beteiligenden Gruppe ergeben. Dies stellt, wie beschrieben, zunächst ein Problem für die Beantwortung der Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit dar. Doch die identifizierten Zielsetzungen müssen nicht gleichberechtigt nebeneinanderstehen, sondern können von unterschiedlichem normativem Gewicht sein. Wenn manche Zielsetzungen schwerer wiegen als andere Zielsetzungen, können deren Anforderungen die Anforderungen weniger gewichtiger Zielsetzungen in Bezug auf die Zusammensetzung der zu beteiligenden Gruppe übertrumpfen. Nun könnte sich herausstellen, dass Bürger:innenbeteiligung ein Ziel verfolgt, welches insofern primär ist, als dass

dessen Anforderungen an die Zusammensetzung der zu beteiligenden Gruppe ausschlaggebend sind. Wenn ein solches primäres Ziel von Bürger:innenbeteiligung existiert, stellt die Vielzahl unterschiedlicher Zielsetzungen kein Problem für die Beantwortung der Forschungsfrage dar. In den folgenden Unterkapiteln wird die These begründet, dass die Verbesserung der demokratischen Responsivität staatlicher Entscheidungsfindung primäres Ziel von Bürger:innenbeteiligung ist.

Repräsentative Demokratie und Distanz

Wie zuvor bereits herausgearbeitet wurde, ist das politische System Deutschlands primär repräsentativ verfasst und auch in den Kommunen finden sich gewählte Vertretungen, welche im Namen der Wahlberechtigten Entscheidungen treffen. Die Absonderung der legislativen Gewalt⁶ in einem separaten Organ ist primäres Kennzeichen eines repräsentativen politischen Systems. Dabei muss es im Zuge der Absonderung zu einer Konzentration kommen, sodass sich nicht der gesamte Demos in jenem Organ wiederfindet. Andernfalls würde de facto kein relevanter Unterschied zu einem direktdemokratischen System bestehen. Elektoral-repräsentativ ist ein System wiederum dann, wenn dieses Organ durch eine allgemeine Wahl und nicht etwa durch ein Losverfahren besetzt wird.⁷

In repräsentativen Systemen kommt es aufgrund der beschriebenen Absonderung der legislativen Gewalt zu einer Distanz zwischen dem zur demokratischen Selbstbestimmung berechtigten Demos beziehungsweise den Repräsentierten einerseits und dem repräsentativen Organ beziehungsweise den Repräsentant:innen, welche verbindliche Entscheidungen treffen, andererseits. In rein elektoral-repräsentativen Systemen reduzieren sich die verbindlichen Entscheidungsrechte derjenigen Mitglieder des Demos, die nicht zugleich auch Mitglieder

⁶ An dieser Stelle ist der bereits angeführte Umstand zu berücksichtigen, dass Kommunalvertretungen formal nicht Teil der Legislative, sondern der Exekutive sind. Zuvor wurde allerdings auch argumentiert, dass auch Kommunalvertretungen politische Repräsentativorgane sind und sich jedenfalls in den Aspekten, die für die vorliegende Arbeit von Relevanz sind, genauso behandeln lassen wie Repräsentativorgane der Legislative.

⁷ Unter einem direktdemokratischen System versteht die vorliegende Arbeit ein politisches System, in welchem die Entscheidungskompetenz in erster Linie beim Demos selbst und nicht bei Repräsentant:innen verortet ist. Offenkundig ist die Frage, ob ein System als repräsentativ oder direktdemokratisch zu charakterisieren ist, von gradueller Natur. Nahezu alle modernen Demokratien sind allerdings wesentlich elektoral-repräsentativ verfasst, auch wenn sie vereinzelte direktdemokratische Elemente insbesondere auf Landes- und Kommunalebene vorsehen. Allein die Schweiz mag sich aufgrund einer tiefen Verankerung direktdemokratischer Elemente im politischen Alltag des Landes einer eindeutigen Zuordnung entziehen.

des repräsentativen Organs sind und deshalb Repräsentierte sind, auf das Wahlrecht. Dementsprechend sind diese Mitglieder des Demos auch nur indirekt über die Wahl von Repräsentant:innen an verbindlichen Entscheidungen des Staates beteiligt.⁸ Der Einfachheit halber und aufgrund der mangelnden Relevanz losbasierter Demokratie im Kontext der vorliegenden Arbeit werden im Folgenden elektoral-repräsentative Systeme als repräsentative Systeme bezeichnet.

Jene Distanz verschärft sich durch die Institution des freien Mandats (Manin, 1997, S. 163). Dabei handelt es sich um die gesetzliche Bestimmung, dass Repräsentant:innen in der Ausübung ihres Mandats und vor allem ihrer Entscheidungsfindung rechtlich unabhängig und damit beispielsweise rechtlich nicht an die Präferenzen der Repräsentierten gebunden sind. So findet sich in § 38 Abs. 1 GG für Mitglieder des Bundestags die Bestimmung, dass sie „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind. Für die kommunale Vertretung in NRW gilt wiederum § 43 Abs. 1 GO NRW, nach dem „[d]ie Ratsmitglieder [...] verpflichtet [sind], in ihrer Tätigkeit ausschließlich nach dem Gesetz und ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung zu handeln; sie sind an Aufträge nicht gebunden.“ Allerdings ist erneut zu betonen, dass das freie Mandat bloß eine rechtliche Unabhängigkeit garantiert. Zum einen impliziert dies die Möglichkeit, dass Repräsentant:innen in ihrer freien Mandatsausübung dennoch gemäß den Präferenzen der Repräsentierten abstimmen. Zum anderen schließt das freie Mandat nicht alle Formen politischer Anreize und Sanktionen für eine bestimmte Mandatsausübung und damit auch für die Orientierung an den Präferenzen der Repräsentierten aus. Zum einen ist es beispielsweise Parteien erlaubt, einen gewissen Druck auf einzelne Mandatsträger:innen auszuüben, um ein Abstimmverhalten im Sinne der Parteiposition zu begünstigen. Zum anderen kann der Wahlmechanismus selbst auch als zentrales Anreizsystem verstanden werden, das Mandat gemäß der Präferenzen der Repräsentierten auszuüben, da sonst die Abwahl droht (Mansbridge, 2003; Miller & Stokes, 1963). Letztlich lässt also das freie Mandat – natürlich innerhalb der gesetzlichen Grenzen – formal-rechtlich jede Form der Mandatsausübung und damit unter anderem auch

⁸ In reinen losbasierten repräsentativen Systemen entfällt das Wahlrecht, sodass die Mitglieder des Demos, die nicht zugleich auch Mitglieder des repräsentativen Organs sind, über keinerlei verbindliche Entscheidungsrechte verfügen und damit nicht einmal indirekt an der Entscheidung des repräsentativen Organs beteiligt sind.

die Abweichung von den Präferenzen der Repräsentierten zu. Über die tatsächliche Mandatsausübung sagt diese rechtliche Institution jedoch im Grunde nicht viel aus.⁹

Demokratische Responsivität als Kriterium politischer Legitimität

Diese Distanz ist somit ein strukturelles Merkmal repräsentativer Systeme. Mit diesem gehen Probleme einher, welche das Potenzial haben, die Güte demokratischer Systeme zu unterminieren. Für die vorliegende Arbeit ist die Gefahr, dass die Präferenzen¹⁰ der Repräsentierten¹¹ einerseits und die Entscheidung der Repräsentant:innen andererseits auseinanderfallen können, von besonderer Relevanz. Die in repräsentativen Systemen vorfindbare Distanz zwischen Repräsentierten und Repräsentant:innen droht somit die demokratische Responsivität des politischen Systems zu unterminieren.¹² Ziel der weiteren Ausführungen ist daher zunächst die Darstellung eines überzeugenden Konzepts politischer Responsivität.

Der Begriff der *responsiveness* oder zu Deutsch Responsivität¹³, was etwa Antwortbereitschaft oder Empfänglichkeit bedeutet, ist in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einem zentralen Konzept der Politikwissenschaft geworden. Es handelt sich um eine Antwort auf die zuvor beschriebene Distanz zwischen Repräsentant:innen und Repräsentierten: „Die theoretische Herausforderung bestand in der Notwendigkeit, die spezifische Bindung der angelsächsischen Repräsentationsvorstellung an den Demokratiebegriff auch terminologisch

⁹ Dies gilt interessanterweise auch für das imperative Mandat, insofern dieses die Repräsentant:innen zwar an eine Weisung bindet, der Inhalt dieser Weisung aber variabel ist. So ist ein imperatives Mandat konzeptionell mit der Weisung vereinbar, dass jegliche Orientierung an den Präferenzen der Repräsentierten zu unterlassen ist (Rehfeld 2009).

¹⁰ Unter einer Präferenz versteht die Arbeit ganz im Sinne des alltäglichen Sprachgebrauchs schlicht das aus einer Menge unterschiedlicher Alternativen Bevorzugte.

¹¹ Die Frage, wer alles zur Gruppe der Repräsentierten gehört, ist offenkundig entscheidend und wird an späterer Stelle beantwortet (siehe Abschnitt 6.1).

¹² An dieser Stelle ist zu beachten, dass das Kriterium demokratischer Responsivität auch in direktdemokratischen Systemen relevant ist. Zum einen können auch die Ergebnisse direktdemokratischer Verfahren von den Präferenzen des Demos abweichen, weil sich etwa nicht alle Mitglieder beteiligt haben oder das Verfahren selbst Verzerrungen zeitigt. Auch kann die Umsetzung der Entscheidung an der Exekutive scheitern (Mulgan, 2008; Saltzstein, 1985). Letzteres gilt offenkundig auch für repräsentative Systeme, wird für die weitere Arbeit aber ausgeklammert.

¹³ Sabl (2015, S. 346) führt in der Literatur ebenfalls verwendete Begrifflichkeiten auf: *policy / political / government / democratic responsiveness, policy / issue congruence, correspondence*.

zu erfassen und konzeptionell auszugestalten“ (Uppendahl, 1981, S. 126). Die dahinter liegende Frage hat also die Vereinbarkeit von Demokratie und politischer Repräsentation – zwei historisch sehr unterschiedliche und gegenläufige Phänomene (Manin, 1997; Pateman, 2012) – zum Thema (Herzog, 1998, S. 299): Wie kann staatliches Handeln an den Willen der Repräsentierten geknüpft werden, wenn nicht die Repräsentierten selbst, sondern ein repräsentatives Organ die Entscheidungen fällt?

Erstmals wurde der Begriff der Responsivität im politiktheoretischen Kontext von Pennock (1952) verwendet. Dabei ist Pennock allerdings nicht der Überzeugung, damit etwas gänzlich Neues einzuführen. Denn die dahinter liegende Idee war schon immer Kernbestandteil politikwissenschaftlicher Analyse insbesondere von demokratischen Institutionen. Im Kern meint Responsivität nach Pennock (1952, S. 790) „reflecting and giving expression to the will of the people.“

Vor dem Hintergrund der soeben skizzierten Scharnierstellung zwischen Demokratie und Repräsentation, ist es nicht weiter verwunderlich, dass demokratische Responsivität schnell als ein Legitimitätskriterium staatlicher Herrschaft aufgefasst wurde. So nimmt beispielsweise Dahl (1971, S. 1) in seiner viel zitierten Konzeption der Polyarchie die andauernde Responsivität der Regierung in Hinblick auf die Präferenzen der Bürger:innen als primäres Qualitätsmerkmal an und Verba & Nie (1972, S. 300) schreiben: „Responsiveness is what democracy is supposed to be about“. Dies kumuliert letztlich in der Beobachtung Sabls (2015, S. 345; siehe auch Gabriel et al., 1993, S. 30; Kuklinski & Segura, 1995, S. 3), dass jedenfalls in den empirischen Politikwissenschaften Responsivität als *das* primäre normative Kriterium zur Evaluation demokratischer Systeme gelte. Das Responsivitätskriterium dient dabei nicht nur dem Vergleich unterschiedlicher demokratischer Systeme, sondern auch der Differenzierung zwischen Demokratie und Autokratie: „Unlike regimes where the government controls the political agenda and dictates collectively binding decisions, liberal democracies are expected to ensure that governments translate popular wishes and interests into public policies“ (Krichewsky, 2021, S. 140).

Die vorliegende Arbeit geht davon aus, dass das Kriterium demokratischer Responsivität in der Tat ein wichtiges Kriterium politischer Legitimität ist. Wie später ausführlich herausgearbeitet wird (siehe Abschnitt 5.3.2), existieren jedoch noch weitere Legitimitätskriterien, welche mitunter sogar das Kriterium demokratischer Responsivität übertrumpfen können. Entscheidungen im Sinne demokratische Responsivität sind also nicht immer legitimationstheoretisch geboten, wünschenswert oder gar zulässig. Dass demokratische Responsivität ein zentrales Legitimitätskriterium ist, wird von der Arbeit selbst nicht weiter begründet. Dies gilt auch für die Begründung weiterer Kriterien und die später

vorzuschlagenden Verhältnisse der Kriterien untereinander. Wie angekündigt ist daher die der Arbeit zugrunde liegende Legitimitätskonzeption dünn. Zugleich geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass die relativ dünnen Annahmen der Arbeit bezüglich politischer Legitimität auf relativ breite Zustimmung stoßen. Vor diesem Hintergrund ist die vorliegende Arbeit eher als Analyse zu verstehen, welche Antwort auf die Forschungsfrage gegeben werden sollte, wenn man von jenen Annahmen politischer Legitimität ausgeht.

Nun wird bei genauerem Hinsehen der Begriff der Responsivität in der Literatur höchst unterschiedlich definiert, verwendet und in empirischen Beiträgen operationalisiert. Lange bezog sich der größte Teil der empirischen Responsivitätsforschung auf die empirische Studie von Stokes & Miller (1963). Die Autoren verglichen das Abstimmungsverhalten von individuellen Abgeordneten des US-Kongresses mit den Einstellungen der Wähler:innenschaft in den Wahlkreisen der jeweiligen Abgeordneten und bestimmten das Ausmaß inhaltlicher Kongruenz. Seitdem wurde in vielen Querschnittsstudien demokratische Responsivität nicht nur als Kongruenz operationalisiert und empirisch getestet, sondern auch theoretisch als solche definiert. So definiert beispielsweise Brettschneider (1996, S. 293) Responsivität als „the congruence of collective attitudes towards political issues with the legislative behavior of representatives, parties, and the government.“ Auch Walter (1997, S. 1) bezeichnet die Übereinstimmung von Bürger:innen- und Politiker:innenpräferenzen als Responsivität. Morlino (2004, 20, 13) wiederum verwendet in seinem demokratietheoretischen Beitrag zu Gütekriterien demokratischer Herrschaft die Begriffe Responsivität (*responsiveness*) und Kongruenz (*correspondence*) mehrfach synonym. Versteht man Responsivität als Kongruenz, dann ist ein System umso responsiver, je größer die Übereinstimmung zwischen den Präferenzen der Repräsentierten einerseits und den Entscheidungen der Repräsentant:innen andererseits ist. Damit handelt es sich bei demokratischer Responsivität um ein graduelles Konzept.

Mit dieser Konzeptualisierung geht allerdings ein Verzicht auf jegliche kausale Annahme bezüglich der Genese von Kongruenz einher. Deutlich wird dies bereits in einer frühen kritischen Auseinandersetzung von Eulau & Karp (1977, S. 242). Sie stellen fest: „[I]f the representative and his constituency agree on a particular policy, no matter how the agreement has come about, then the representative is responsive.“ Offenkundig kann eine solche Kongruenz unterschiedliche kausale Ursachen haben. Sie kann Resultat eines politischen Prozesses sein, welcher über verschiedene Mechanismen die Präferenzen der Repräsentierten in politische Entscheidungen übersetzt (Manin et al., 1999, S. 8; Powell, 2004). In diesem Fall werden politische Entscheidungen getroffen, weil entsprechende Präferenzen der Repräsentierten vorliegen.

Eine solche Kongruenz kann aber auch Resultat einer umgekehrten Wirkungskette sein, in welcher sich die Präferenzen der Repräsentierten im Nachhinein an die getroffene Entscheidung anpassen. Page & Shapiro (1983, 185) führen verschiedene Beispiele an. So könnten Repräsentant:innen die Repräsentierten überzeugen oder auch manipulieren, getroffene Entscheidungen im Nachhinein zu befürworten. Auch könnten Repräsentierte getroffenen Entscheidungen im Nachhinein zustimmen, weil sie zum Beispiel die eintretenden positiven Konsequenzen der Entscheidung nicht erwartet hatten. Zuletzt könnten die Repräsentierten schlicht generell davon überzeugt sein, dass Entscheidungen der Regierung schon ihre Richtigkeit hätten. Dementsprechend untersuchen Page & Shapiro (1983, S. 176) in ihrer empirischen Studie die Kongruenz zwischen der öffentlichen Meinung auf der einen und staatlichen Entscheidungen auf der anderen Seite im zeitlichen Verlauf: „We can use temporal asymmetries to get at causal priority, noting when opinion changes before policy and when the opposite occurs.“

Es kann allerdings auch zu einer Kongruenz zwischen den Präferenzen der Repräsentierten und dem Entscheidungsverhalten der Repräsentant:innen kommen, ohne dass irgendeine kausale Beziehung zwischen beidem besteht. So verweist Page (1994, S. 25) an anderer Stelle auf die Möglichkeit, dass eine dritte Variable für die Kongruenz verantwortlich ist. Beispielsweise könnte sich in Folge eines einschneidenden Ereignisses die Präferenzlage sowohl der Repräsentierten als auch der Repräsentant:innen parallel verändern, ohne dass sich die Präferenzlage der Repräsentant:innen auf die Präferenzlage der Repräsentierten zurückführen lassen würde. Auch kann eine solche Kongruenz schlicht das Resultat des Zufalls sein (Powell, 2004).

Ein Begriff von Responsivität, der keine kausalen Annahmen trifft, ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen kann ein solcher dem zuvor skizzierten Interesse, ein Scharnier zwischen Demokratie und Repräsentation zu etablieren, kaum gerecht werden. Denn ein solcher Begriff müsste auch solche Kongruenzen umfassen, die Ergebnis einer nachträglichen Angleichung der Präferenzen der Repräsentierten sind. Diese kann, wie etwa im Fall der Manipulation, problematisch sein. Sie kann aber auch Resultat einer unproblematischen rationalen Überzeugung sein. So oder so vermag ein Verständnis politischer Responsivität als Kongruenz nicht, das Handeln der Repräsentant:innen an den Willen der Repräsentierten zu binden.

Zum anderen deutet der Begriff selbst, der etwa als Ansprechbarkeit oder Reaktionsfähigkeit zu übersetzen ist, eine Beziehung zwischen zwei Entitäten an, welche sich nicht allein durch inhaltliche Kongruenz beschreiben lässt. Denn er impliziert einen Unterschied zwischen der reagierenden Entität auf der einen und

der Entität, auf welche reagiert wird, auf der anderen Seite. Nicht weiter verwunderlich ist daher der Umstand, dass sich seit Pennocks (1952) Beitrag immer schon kausale Annahmen mindestens implizit mit dem Begriff der Responsivität verbunden haben. Dabei ist jedenfalls im Kontext der Verbindung von Demokratie und Repräsentation ohne weiteres klar, dass hier die Repräsentant:innen als reagierende Akteure zu verstehen sind: „[T]he represented must be somehow logically prior; the representative must be responsive to him rather than the other way around“ (Pitkin, 1967, S. 140).

Responsivität sollte somit nicht als bloße Kongruenz konzeptualisiert werden. Gleichzeitig ist eine vollständige Abkehr vom Kongruenzgedanken im Rahmen der Konzeptualisierung demokratischer Responsivität – wie man sie etwa bei Lax & Phillips (2012), Wlezien (2017) und Beyer & Hänni (2018) vorfindet – kritisch zu sehen. Denn eine konzeptionelle Bindung der Entscheidungen der Repräsentant:innen an die Präferenzen der Repräsentierten kann letztlich nicht ohne eine Überprüfung der inhaltlichen Übereinstimmung auskommen. Eine Ergänzung bloßer Kongruenz um eine kausale Dimension reicht völlig aus, um zu einem Responsivitätskonzept zu gelangen, welches je Bindung erfassen kann.

Schlussendlich versteht die vorliegende Arbeit unter demokratischer Responsivität ein dreistelliges Konzept, welches sowohl eine graduelle als auch eine kausale Komponente beinhaltet. Ein politisches System ist in einem bestimmten Maße demokratisch responsiv gegenüber den Präferenzen der Repräsentierten. Die kausale Komponente kommt zum Tragen, insofern Responsivität nur dann gegeben ist, wenn vorliegende Präferenzen der Repräsentierten in staatliche Entscheidungen umgesetzt werden. Eine nachträgliche Anpassung der Präferenzen der Repräsentierten an bereits getroffene Entscheidungen stellt hingegen keinen Fall von Responsivität dar. Somit ist nicht jeder Fall von Kongruenz ein Fall von Responsivität, aber zugleich ist jeder Fall von Responsivität zugleich auch ein Fall von Kongruenz. Die graduelle Komponente kommt wiederum zum Tragen, insofern ein politisches System umso responsiver ist, je ausgeprägter die aus dem Umsetzungsprozess entstandene Kongruenz staatlicher Entscheidungen auf der einen und der Präferenzen der Repräsentierten auf der anderen Seite ist.

Zusammengefasst ist demokratische Responsivität also eine Eigenschaft eines politischen Systems und bezeichnet das Maß an Kongruenz zwischen den staatlichen Entscheidungen einerseits und den Präferenzen der Repräsentierten andererseits, sofern jene Kongruenz Resultat einer Umsetzung der vorliegenden Präferenzen in staatliche Entscheidungen ist.

Demokratische Responsivität und politische Repräsentation

Die Responsivität des politischen Systems wird oftmals in Verbindung mit der Frage nach der adäquaten Rollenkonzeption von Repräsentant:innen gebracht. Diese Verknüpfung ist für die vorliegende Arbeit von Relevanz und wird daher im Folgenden herausgearbeitet, weil sich hier ein anderes Responsivitätsverständnis offenbart, welches an späterer Stelle auch für die vorliegende Arbeit relevant wird. Beide Verständnisse bzw. Konzeptualisierungen demokratischer Responsivität voneinander abzugrenzen und ihre jeweilige Relevanz für die vorliegende Arbeit herauszuarbeiten, ist daher unerlässlich.

In der Frage nach der adäquaten Rollenkonzeption von Repräsentant:innen steht die sogenannte *trustee-delegate*-Debatte im Vordergrund. Dabei bilden der *trustee* und der *delegate* zwei gegensätzliche Idealtypen. Die Debatte wird dadurch verkompliziert, dass in ihr sehr unterschiedliche Dimensionen und Aspekte verhandelt werden, die oftmals nicht ausreichend differenziert werden (Pitkin, 1967, S. 145). Diese Beobachtung greift Rehfeld (2009) auf und differenziert verschiedene Dimensionen der Debatte. Von zentraler Bedeutung für die vorliegende Arbeit ist die Dimension, die Rehfeld ‚Source of Judgment‘ nennt. Hinter ihr steckt letztlich die Frage, ob eine Repräsentantin nach ihrem eigenen Urteil oder dem Urteil der Repräsentierten entscheiden soll. Diese Fragestellung ist zumindest in einem ersten Schritt vollkommen unabhängig von Fragen formaler Autorisierung und Delegation:

„[E]ven if we believe that constituents have the right to control their representatives, they can use this control to instruct their representatives to act as ‚trustees‘. Conversely, even if we believe that representatives ought to be authorized to act independently, they may exercise this independence by acting as ‚delegates‘ of their home constituency“ (Rehfeld, 2009, S. 215).

Dementsprechend ist diese Debatte jedenfalls in einem ersten Schritt unabhängig von der Frage nach einem imperativen Mandat. Während der Delegierte (*delegate*) also schlicht die Urteile beziehungsweise Präferenzen der Repräsentierten umsetzt, entscheidet der Treuhänder (*trustee*) nach eigenem Urteil beziehungsweise gemäß den eigenen Präferenzen.

Bereits früh zeigten die empirischen Studien von Eulau und Kollegen (1959), dass die klassische *trustee-delegate*-Dichotomie nicht den vollen Umfang an Rollenverständnissen, welche sich in der politischen Realität vorfinden lassen, abdeckt. Dementsprechend führten sie ein drittes Rollenverständnis ein: das des *politico*. Eulau und Kollegen verstehen Repräsentation als ein Kontinuum, bei

welchem die Rollenverständnisse des *delegate* und des *trustee* jeweils die idealtypischen Endpunkte darstellen. Das Rollenverständnis des *politico* wird auf der Mitte des Kontinuums, wo die Rollenverständnisse des *delegate* und des *trustee* aufeinandertreffen, verortet: „Within this middle range the roles may be taken simultaneously, possibly making for conflict, or they may be taken serially, one after another as conditions call for“ (Eulau et al., 1959, S. 750).

Nun ist es gängig, diese Rollenverständnisse mit dem Konzept demokratischer Responsivität zu verbinden. So schreibt beispielsweise Uppendahl (1981, S. 130): „Der so agierende Delegierte [*delegate*] wäre – gäbe es ihn realiter – nahezu die Inkarnation des responsiven Politikers; demgegenüber muß dem Treuhänder [*trustee*] a priori ein Minimum an Responsivität zugesprochen werden.“ Auch Köhler (2010, S. 25) identifiziert den *delegate* mit vollständiger Responsivität. Marschall (1998, S. 285) schreibt wiederum dem *trustee* politische Führung und dem *delegate* Responsivität zu und versteht das Rollenverständnis des *politico* als Zusammenfassung beider Dimensionen politischer Repräsentation. Zuletzt verknüpft auch Bowler (2017, S. 767) in einer empirischen Studie das Responsivitätskonzept mit der *trustee-delegate*-Debatte, insofern vom jeweiligen Rollenverständnis auf Responsivitätserwartungen geschlossen wird: „The more citizens value the ‘delegate’ model, the more important assessments of responsiveness become.“ Zusammenfassend bezeichnet in diesen Beiträgen Responsivität eine intendierte Orientierung der Repräsentant:innen an den Präferenzen der Repräsentierten. So sei diejenige Repräsentantin idealtypisch responsiv, welche sich in ihrer Entscheidung allein an den Präferenzen der Repräsentierten orientiere.

Dieses Verständnis weicht allerdings vom zuvor erarbeiteten Verständnis demokratischer Responsivität ab. Dieses verstand unter demokratischer Responsivität eine Eigenschaft eines politischen Systems, welches das Maß an Kongruenz zwischen den staatlichen Entscheidungen einerseits und den Präferenzen der Repräsentierten andererseits bezeichnet, sofern jene Kongruenz Resultat der Umsetzung der vorliegenden Präferenzen in staatliche Entscheidungen ist. Das Verständnis demokratischer Responsivität, auf welches oftmals im Rahmen der *trustee-delegate*-Debatte zurückgegriffen wird, bezeichnet hingegen eine bestimmte Haltung der Repräsentant:innen. Diese besteht in der Orientierung an den Präferenzen der Repräsentierten während der Entscheidungsfindung beziehungsweise in dem Willen, Entscheidungen gemäß den Präferenzen der Repräsentierten zu fällen. Ein:e Repräsentant:in ist dabei umso responsiver, je ausgeprägter jene Orientierung beziehungsweise jener Wille ist.

Der Unterschied beider Verständnisse ist zweierlei. Zum einen ist in dem Verständnis von Responsivität als intendierte Orientierung kein Erfolgskriterium eingebaut. So ist eine Repräsentantin denkbar, die zwar gewillt ist, sich in ihren

Entscheidungen nach den Präferenzen der Repräsentierten zu richten, aber in der Umsetzung scheitert. Ein Grund könnte zum Beispiel sein, dass sich die Repräsentantin schlicht darin irrt, was die Präferenzen der Repräsentierten sind. In diesem Fall liegt zwar eine responsive Orientierung vor, welche jedoch nicht dazu führt, dass die Entscheidung den Präferenzen der Repräsentierten entspricht.

Zum anderen und vor allem ist eine responsive Orientierung der Repräsentant:innen nicht nur nicht hinreichend, sondern eine solche ist auch nicht notwendig zur Herstellung von Responsivität im ersten Verständnis. Dies deutet sich schon in der bereits zitierten Studie von Miller & Stokes (1963, S. 50) an. Sie unterscheiden zwischen zwei unterschiedlichen Weisen, wie die Repräsentierten das Handeln der Repräsentant:innen kontrollieren können. Die erste Kontrollmöglichkeit knüpft an das soeben skizzierte Verständnis der Repräsentant:innen als *delegate* an und spiegelt sich in den zuvor skizzierten Beiträgen wider. Aus Sicht der Autoren existieren für Repräsentant:innen sowohl die Möglichkeit einer intrinsischen als auch die Möglichkeit einer extrinsischen Motivation, sich als *delegate* zu verhalten (Miller & Stokes, 1963, S. 50). Die Möglichkeit der extrinsischen Motivation beruht maßgeblich, auf dem Wunsch nach Wiederwahl auf Seiten der Repräsentant:innen. Die Repräsentierten üben in diesem Fall Kontrolle aus, weil sie zumindest solche Repräsentant:innen, die wiedergewählt werden wollen, durch die Androhung der Abwahl zu einer Berücksichtigung ihrer Präferenzen bewegen können.

Die zweite Möglichkeit, wie die Repräsentierten das Handeln der Repräsentant:innen kontrollieren können, besteht nicht in der Androhung von Sanktionen zwischen den Wahlen, sondern in der Auswahl des Personals bei der Wahl. Denn bei dieser können Repräsentierte solche Kandidat:innen wählen, die ähnliche Präferenzen wie sie selbst haben: „The first of these¹⁴ is for the district to choose a Representative who so shares its views that in following his own convictions he does his constituents' will“ (Miller & Stokes, 1963, S. 50). Offenkundig haben Miller und Stokes an dieser Stelle den *trustee*, der seinen eigenen Präferenzen entsprechend entscheidet, im Blick. Dementsprechend kann ein *trustee* zum einen ohne weiteres Entscheidungen treffen, die im Einklang mit den Präferenzen der Repräsentierten sind. Zum anderen ist diese Kongruenz durch den Selektionsprozess im Wahlvorgang systematischer Natur und deshalb potenziell kausal auf die Präferenzen der Repräsentierten zurückführbar. Deshalb können auch die Entscheidungen von *trustees* systematisch zur Responsivität des politischen Systems im Sinne des ersten Verständnisses beitragen.

¹⁴ Damit sind die beiden Weisen gemeint, wie die Repräsentierten das Handeln der Repräsentant:innen kontrollieren können.

Offenkundig werden hier zwei sehr unterschiedliche Phänomene mit dem Wort ‚Responsivität‘ bezeichnet. Diese identische Bezeichnung kann schnell zu dem soeben kritisierten Fehlurteil führen, dass die intendierte Orientierung von Repräsentant:innen notwendig und/oder hinreichend für eine systematische Rückbindung staatlicher Entscheidungen an die Präferenzen der Repräsentierten sei. Deshalb ist es wichtig die genannten Unterschiede herauszuarbeiten und bewusst zu halten. Allerdings muss ein Beitrag, welcher unter Responsivität konzeptionell die intendierte Orientierung der Repräsentant:innen an den Präferenzen der Repräsentierten versteht, nicht zwangsläufig annehmen, dass diese Orientierung hinreichend oder notwendig für Responsivität im ersten Sinne ist. Dementsprechend handelt es sich – abgesehen von der Wortwahl – nicht notwendigerweise um widersprüchliche Konzepte.

Tatsächlich sind beide Verständnisse demokratischer Responsivität für die vorliegende Arbeit von Relevanz. Die in diesem Kapitel zu begründende These lautet, dass demokratische Responsivität ein Kriterium politischer Legitimität ist und Bürger:innenbeteiligungsverfahren primär darauf abzielen die Responsivität des politischen Systems zu verbessern. Hier ist demokratische Responsivität im Sinne des ersten Verständnisses relevant. Demokratische Responsivität bezeichnet an dieser Stelle eine Eigenschaft eines politischen Systems. Bürger:innenbeteiligung ist dabei als eine Möglichkeit neben anderen zu verstehen, die Responsivität des politischen Systems zu verbessern.

Auch das zweite Responsivitätsverständnis, welches Responsivität als intendierte Orientierung der Repräsentant:innen an den Präferenzen der Repräsentierten konzipiert, wird zu einem späteren Zeitpunkt nochmal relevant. Dort wird es um die Frage gehen, ob die Beteiligungsverfahren de facto einen Einfluss auf die staatliche Entscheidungsfindung ausüben. Das zweite Responsivitätsverständnis ist in diesem Zusammenhang relevant, weil das Rollenverständnis der Repräsentant:innen einen Einfluss auf ihren Umgang mit den Beteiligungsergebnissen hat.

Demokratische Responsivität und konstruktivistisches Repräsentationsverständnis

Nun mag eingewendet werden, dass das erarbeitete Konzept demokratischer Responsivität kaum vereinbar mit der Praxis politischer Repräsentation ist. Immerhin ist die Beziehung zwischen Repräsentant:innen und Repräsentierten stets bidirektional. Es ist eben nicht der Fall, dass die Präferenzen der Repräsentierten außerhalb von Repräsentationsbeziehungen geformt würden, sodass Repräsentant:innen diese nur ablesen würden. Ganz im Gegenteil geht mit politischer

Repräsentation notwendigerweise ein produktives Moment einher. Denn Repräsentant:innen müssen im öffentlichen Ringen um die Anerkennung ihrer Repräsentationsansprüche notwendigerweise ein Bild der Repräsentierten zeichnen. Teil dieses Bilds ist unter anderem eine bestimmte Interpretation der zu vertretenden Präferenzen. Der öffentliche Diskurs um eben jene konkurrierenden Bilder kann das Selbstbild und damit auch die Präferenzen der Repräsentierten ändern. In diesem Sinne kann es zu einer Rückwirkung von Repräsentationsbeziehungen auf die Repräsentierten kommen. Somit sind die Präferenzen der Repräsentierten dem Prozess politischer Repräsentation nicht exogen, sondern endogen. Sie sind nicht vorpolitisch gegeben, sodass sie nur von Repräsentant:innen aufgenommen und in staatliche Entscheidungen übersetzt werden könnten. Ganz im Gegenteil sind sie maßgeblich durch den politischen Prozess und insbesondere auch durch Repräsentationsbeziehungen geformt. Diese Beschreibung der Praxis entstammt einem konstruktivistischen Verständnis politischer Repräsentation, welches sich in Abgrenzung zu klassischen Theorien herausgebildet hat (Disch, 2011; Saward, 2013, 2006).

Nun stehen beispielsweise für Disch (2011) die empirischen Erkenntnisse zur Wirkung politischer Prozesse auf die Präferenzformation in einem Widerspruch zu der Forderung nach Responsivität. Denn eine solche setze konzeptionell eine unidirektionale Wirkungskette voraus: „[T]he concept of responsiveness presupposes that constituencies exist prior to acts of representation, and that political representatives should react to what those pre-existing constituencies want in terms of policies“ (Wolkenstein, 2021, S. 7). Als Folge lässt Disch das Konzept demokratischer Responsivität vollständig hinter sich und schlägt ein alternatives Konzept zur Evaluation der Qualität politischer Repräsentation vor. Insofern die vorliegende Arbeit demokratische Responsivität als ein wichtiges Kriterium politischer Legitimität annimmt, wäre es offenkundig problematisch, wenn dieses Kriterium schon auf konzeptioneller Ebene nicht vereinbar mit einer adäquaten Beschreibung der politischen Praxis wäre.

Es lohnt sich, der beschriebenen Irritation nachzugehen und zu überprüfen, ob tatsächlich ein relevanter Widerspruch konstatiert werden muss. Man nehme als exemplarisches Szenario an, dass zunächst die Repräsentant:innen die Entscheidungsoption A und die Repräsentierten die Entscheidungsoption B, welche im Widerspruch zu A steht, präferieren. Daraufhin werben die Repräsentant:innen für die Entscheidungsoption A. Man nehme weiterhin an, dass die Erklärungen der Repräsentant:innen die Repräsentierten tatsächlich überzeugt und diese ebenfalls A präferieren. Daraufhin verabschieden die Repräsentant:innen Entscheidungsoption A. Die entscheidende Frage ist nun, ob das repräsentative Organ in diesem Fall im Sinne demokratischer Responsivität gehandelt hat. Kritiker:innen des

klassischen Konzepts demokratischer Responsivität, wie etwa Disch, würden dies verneinen.

Die anfängliche Irritation angesichts der Behauptung, dass das repräsentative Organ in dem Fall responsiv gehandelt hat, lässt sich nicht auf den Umstand zurückführen, dass sich die Präferenzen der Repräsentierten geändert haben. Ließe sich beispielsweise die Änderung der Präferenzen auf eine Intervention eines zivilgesellschaftlichen Akteurs zurückführen, stünde völlig außer Frage, dass das repräsentative Organ responsiv handelt, wenn es die von den Repräsentierten präferierte Entscheidungsoption beschließt. Dies würde übrigens auch dann gelten, wenn die Intervention des zivilgesellschaftlichen Akteurs manipulativer Natur war, weil beispielsweise entscheidende Informationen bewusst vorenthalten worden sind. Was hingegen an dieser Behauptung zunächst irritiert, ist die Rolle der Repräsentant:innen in dem skizzierten Szenario. Denn die Repräsentant:innen nehmen auf einmal nicht mehr nur vorhandene Präferenzen auf Seiten der Repräsentierten auf und setzen diese in Entscheidungen um. Sondern sie wirken auf einmal auf die Repräsentierten zurück und greifen in die Präferenzformation ein.

Entgegen der anfänglichen Irritation ist jedoch unklar, inwiefern hier ein konzeptioneller Widerspruch vorliegen soll. Denn zum einen blickt das Konzept demokratischer Responsivität auf die aktuellen Präferenzen der Repräsentierten, ohne deren Genese zu berücksichtigen. Somit lässt sich jede Umsetzung aktueller Präferenzen, völlig unabhängig von der Frage, wie es zu diesen aktuellen Präferenzen kam, mit dem Konzept demokratischer Responsivität beschreiben. Zum anderen ist zwar das Responsivitätskonzept unidirektional, insofern es allein die Umsetzung aktueller Präferenzen in staatliche Entscheidungen, aber nicht Rückwirkungen von Repräsentationsbeziehungen auf die aktuellen Präferenzen in den Blick nimmt. Doch mit dem Responsivitätskonzept geht keineswegs notwendigerweise die Behauptung einher, dass dieses das gesamte Handeln von Repräsentant:innen erfassen würde und politische Repräsentation damit in Gänze unidirektional sei. Dementsprechend ist es konzeptionell absolut möglich, dass Repräsentant:innen in die Präferenzformation der Repräsentierten eingreifen und zugleich die aktuellen Präferenzen der Repräsentierten umsetzen und damit im Sinne demokratischer Responsivität handeln. Letztlich ist das Konzept demokratischer Responsivität zwar selbst unidirektional, ist aber konzeptionell sehr wohl vereinbar mit einem bidirektionalen Verständnis politischer Repräsentation.

Solange sich die Entscheidung von Repräsentant:innen kausal auf die in der Entscheidungssituation aktuellen Präferenzen der Repräsentierten zurückführen lässt, ist in der vorliegenden Arbeit von Responsivität die Rede. Dass sich diese aktuelle Präferenzlage wiederum auch auf eine Intervention des repräsentativen

Organs zurückführen lässt, ist im Verständnis der vorliegenden Arbeit für die Frage nach der Responsivität unerheblich. Ob sich das repräsentative Organ in dem soeben skizzierten Beispiel responsiv verhält, hängt ganz von der Frage ab, ob es sich für die Entscheidungsoption A entscheidet, weil diese von den Repräsentierten präferiert wird. Dies würde dann auf die Probe gestellt, wenn die Werbung des repräsentativen Organs scheitert und die Repräsentierten nach wie vor die Entscheidungsoption B präferieren. Wenn die Repräsentant:innen von der selbst präferierten Entscheidungsoption A absehen und die von den Repräsentierten präferierte Entscheidungsoption B beschließen, handeln sie responsiv. Wenn sie sich dennoch gegen die Präferenzlage der Repräsentierten für die Entscheidungsoption B entscheiden, handeln sie offenkundig nicht responsiv. Eine nachträgliche Angleichung der Präferenzen der Repräsentierten an die getroffene Entscheidung etwa aufgrund gelungener Erläuterung der Entscheidung ist natürlich möglich und unter Umständen sogar wünschenswert, wird allerdings nicht vom Konzept demokratischer Responsivität erfasst.

Damit existiert zwar ein Konzept, welches rein konzeptionell mit der Beobachtung der Rückwirkung politischer Repräsentation auf politische Präferenzen vereinbar ist. Doch die Frage bleibt, ob ein solches Konzept, welches die Formation von Präferenzen einfach ausklammert, normativ interessant ist? So ließe sich beispielsweise argumentieren, dass es sich um kein interessantes Konzept handle, weil es dem Manipulationsproblem nicht begegnen könne. Da das Konzept nämlich agnostisch bezüglich der Präferenzformation ist, muss es das Handeln des repräsentativen Organs auch dann als responsiv charakterisieren, wenn die Präferenzen der Repräsentierten – möglicherweise auch vom repräsentativen Organ selbst – manipuliert wurden.

Dieser Kritik lässt sich analog zu den Argumenten auf konzeptioneller Ebene begegnen. So ist demokratische Responsivität zwar ein überaus wichtiges, aber nicht das einzige Kriterium politischer Legitimität. Deshalb sind durchaus Legitimitätskriterien denkbar, welche die Genese von Präferenzen thematisieren und mitunter Anforderungen demokratischer Responsivität übertrumpfen können. Das Legitimitätskriterium demokratischer Responsivität ist also keineswegs von absoluter Geltung und Abweichungen von den aktuellen Präferenzen können zulässig, wenn nicht sogar gefordert sein (siehe Abschnitt 5.3.2). Das Phänomen manipulierter Präferenzen mag ein solcher Fall sein. Letztlich ist somit das Konzept demokratischer Responsivität zwar darauf festgelegt, auch die Umsetzung manipulierter Präferenzen als responsiv bezeichnen zu müssen. Doch damit geht keineswegs auf legitimationstheoretischer Ebene einher, dass jeder Fall demokratischer Responsivität auch legitimationstheoretisch wünschenswert oder gar geboten ist.

Um zu einer überzeugenden Theorie politischer Legitimität zu gelangen, muss das Legitimitätskriterium demokratischer Responsivität somit um weitere Legitimitätskriterien ergänzt werden. In der Tat kann daher das vorgeschlagene Responsivitätskonzept für sich genommen legitimationstheoretisch nicht so viel leisten, wie es sich klassische Beiträge der Debatte mitunter erhofft haben. Dennoch ermöglicht es noch immer eine normativ interessante Differenzierung zwischen solchen Systemen, welche Entscheidungen an die Präferenzen der Repräsentierten binden, und solchen Systemen, die dies nicht leisten.

Responsivität als primäres Ziel von Bürger:innenbeteiligungsverfahren

Die Arbeit geht im Weiteren davon aus, dass das primäre Ziel von Bürger:innenbeteiligungsverfahren darin besteht, die Distanz zwischen Repräsentierten und Repräsentant:innen auf inhaltlicher Ebene zu überbrücken beziehungsweise die demokratische Responsivität der repräsentativen Demokratie zu verbessern. Als primäres Indiz für diese These sollen erneut die Leitlinien kommunaler Bürger:innenbeteiligung herangezogen werden, welche trotz der formalen Unverbindlichkeit eine hohe politische Verbindlichkeit der Beteiligungsergebnisse betonen.

In den meisten untersuchten Leitlinien werden die repräsentativen Organe auf eine wahlweise intensive (Bonn, 2014, S. 11; Gießen, 2015, S. 4; Mainz, 2022, S. 13), verlässliche (Köln, 2020, S. 6) oder auch gründliche und eingehende (Detmold, 2018, S. 25) Auseinandersetzung mit den Beteiligungsergebnissen verpflichtet. In anderen Leitlinien ist wiederum von der Verpflichtung zu einer nachvollziehbaren (Heidelberg, 2015, S. 7) oder eingehenden (Bonn, 2014, S. 19) Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse die Rede. Damit geht die Forderung einher, dass die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren in den abschließenden Abwägungs- und Entscheidungsprozess (Flensburg, 2015, S. 7; Konstanz, 2016, S. 11; Heidelberg, 2015, S. 17; Mannheim, 2019, S. 24; Kressbronn, 2021, S. 9), in die abschließende Entscheidungsfindung (Ingolstadt, 2017, S. 9) und die politische Beratung (Oberhausen, 2018, S. 26) einfließen sollen.

Die Pflicht zur Auseinandersetzung beziehungsweise Berücksichtigung lässt zunächst viel Raum für Interpretation, wenn es um die Frage geht, inwiefern Repräsentant:innen den formulierten Präferenzen tatsächlich Folge zu leisten haben. Schließlich können sich Repräsentant:innen auch nach ausführlicher Auseinandersetzung und Berücksichtigung der Ergebnisse der Umsetzung verweigern. Gleichzeitig finden sich in den Leitlinien mehrere Aspekte, welche diesen Interpretationsspielraum deutlich einschränken.

In vielen Leitlinien wird in Hinblick auf die politische Verbindlichkeit der Beteiligungsergebnissen zwischen unterschiedlichen Intensitätsstufen unterschieden. Beispielsweise wird in Bamberg (2020, S. 5) zwischen Mitsprechen, Mitgestalten und Mitentscheiden unterschieden. Die Leitlinien Empfangens (2020, S. 2) differenzieren wiederum zwischen Information¹⁵, Konsultation und Kooperation. In Bremen (2018, S. 6) werden Information, Diskussion und Mitwirkung als unterschiedliche Stufen politischer Verbindlichkeit herangezogen. Diese exemplarischen Ausführungen zeigen, dass innerhalb der Leitlinien die Möglichkeit bedacht wird, dass Beteiligungsergebnisse auch ein hoher Grad politischer Verbindlichkeit zukommen kann beziehungsweise soll.

Zudem sollen die Verfahren laut einiger Leitlinien ermöglichen, politische Entscheidungen mitgestalten (Bamberg, 2020, S. 5) beziehungsweise sich mitgestaltend in den Entscheidungsprozess einbringen (Darmstadt, 2015, S. 5) zu können. Sie sollen die Möglichkeit der Einflussnahme auf Entscheidungen (Jena, 2016, S. 7) beziehungsweise der direkten Einflussnahme auf Planungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozesse (München, 2021, S. 9) eröffnen: „Bürger sollen merken, dass sie Ergebnisse von Entscheidungsprozessen beeinflussen können“ (Ehningen, 2016, S. 1). Letztlich zeigen laut den Leitlinien Pforzheims (2014, S. 5) die Beteiligungsverfahren „Wirkung, indem Ergebnisse die (politische) Entscheidungsfindung wesentlich prägen und schließlich auch wahrnehmbar umgesetzt werden.“ Ganz ähnlich liest sich eine Formulierung in den Leitlinien Freudenstadts (2019, S. 3): „Eine wirksame Bürgerbeteiligung beeinflusst die politische Entscheidungsfindung und findet sich in dieser wahrnehmbar wieder.“ Was die zuvor in Aussicht gestellte Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse durch die Repräsentant:innen genau impliziert könnte, wird in den Leitlinien von Remseck am Neckar (2017, S. 9) ausgeführt: „Berücksichtigen heißt, dass sie [die Entscheidungsträger:innen] sich mit den Ergebnissen auseinandersetzen und diese entweder übernehmen oder so weit wie möglich in die Entscheidung einfließen lassen.“

Der durch die zuletzt herangezogene Formulierung gewonnene Eindruck einer weitreichenden politischen Verbindlichkeit wird durch die in den meisten Leitlinien geteilte Auffassung einer besonderen Rechtfertigungsbedürftigkeit eines von den Beteiligungsergebnissen abweichenden Entscheidungsverhaltens verstärkt: „Wenn die Entscheidung vom Beteiligungsergebnis abweicht, so sind die Gründe dafür schriftlich und nachvollziehbar darzulegen und zu veröffentlichen“ (Köln,

¹⁵ Zu Recht wird in einigen Leitlinien darauf hingewiesen, dass die reine Information keine Form der Beteiligung darstellt (Detmold 2018, S. 8; Chemnitz 2018, S. 5; Kiel 2018, S. 6; Mainz 2022, S. 12; Mannheim 2019, S. 13).

2020, S. 10; siehe auch Ditzingen, S. 2; Kiel, 2018, S. 10; Kressbronn, 2021, S. 11; Marburg, 2018, S. 7; Stuttgart, 2017, S. 25). Am deutlichsten offenbart sich diese Auffassung in einer Formulierung der Leitlinien von Berlin-Mitte (2017, S. 4): „Gute Bürgerbeteiligung setzt auf Verbindlichkeit. Die erarbeiteten Ergebnisse werden verbindlich und verlässlich umgesetzt, beziehungsweise erläutert, welche Gründe dem entgegenstehen.“ Eine Umsetzung der Beteiligungsergebnisse ist somit in der Regel vorgesehen, wird aber innerhalb der Leitlinien nicht garantiert.¹⁶

Dass nirgendwo eine vollständige Umsetzung der Ergebnisse garantiert wird, steht wohlbemerkt nicht im Widerspruch zu der These, dass die Bürger:innenbeteiligungsverfahren primär der Verbesserung der Responsivität des politischen Systems dienen. Diese impliziert nämlich nicht, dass Beteiligungsergebnisse immer vollständig umgesetzt werden müssten. Wie im nachfolgenden Kapitel auszuführen sein wird, kann ein Verzicht auf eine vollständige Umsetzung der Beteiligungsergebnisse sogar ganz im Sinne demokratischer Responsivität sein. Zum anderen können die Anforderungen anderer Legitimitätskriterien gegen eine vollständige Umsetzung der Beteiligungsergebnisse sprechen. Ob und inwiefern eine Umsetzung der Beteiligungsergebnisse im Einzelfall geboten ist oder nicht, berührt allerdings nicht die grundsätzliche These von der primären Zielsetzung der Beteiligungsverfahren.

Wie verträgt sich die These, dass die Verbesserung demokratischer Responsivität primäres Ziel von Bürger:innenbeteiligungsverfahren sei, mit dem zuvor herausgearbeiteten Umstand, dass sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis weitere Ziele von Bürger:innenbeteiligung formuliert werden?

Die vorliegende Arbeit bestreitet nicht die Relevanz anderer Zielsetzungen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren. So birgt beispielsweise die Distanz innerhalb repräsentativer Demokratien nicht nur auf der inhaltlichen Ebene die Gefahr mangelnder Responsivität, sondern auch auf sozialer Ebene die Gefahr mangelnden Vertrauens zwischen Repräsentant:innen und Repräsentierten und auf individueller Ebene die Problematik mangelnder politischer Selbstwirksamkeitserfahrungen

¹⁶ Auch Neunecker (2016) beschäftigt sich mit dem Einfluss von Bürger:innenbeteiligung auf staatliche Entscheidungen im besonderen Kontext von Bürger:innenhaushalten, wertet entsprechende Dokumente der Untersuchungskommunen aus und kommt zu ähnlichen Schlüssen: „Die hier verwendeten Begrifflichkeiten wie ‚Entscheidungsgrundlage‘, ‚Mitwirkung bei finanzpolitischen Entscheidungen‘ und vor allem ‚durchaus prägende Wirkung‘ sprechen hinsichtlich des potenziellen Policy-Einflusses der Bürger eine recht deutliche Sprache; eine Entscheidungsbeeinflussung durch die Bürger in nahezu allen Fällen vorgesehen und/oder gewünscht ist. Für die Frage nach dem möglichen Policy-Einfluss der Bürger bedeutet dies, dass dieser zwar nicht garantiert, in einem Bürgerhaushaltsverfahren jedoch inhärent angelegt ist.“ (Neunecker 2016, S. 120)

auf Seiten der Repräsentierten (siehe Abschnitt 7.3). Deshalb wäre es durchaus zu begrüßen, würden Bürger:innenbeteiligungsverfahren neben der Problematik defizitärer Responsivität auch diesen und weiteren Problematiken begegnen.

Selbst wenn das gesamte Design von Beteiligungsverfahren ausschließlich an der Verbesserung demokratischer Responsivität orientiert sein sollte, kann das Verfahren zugleich zur Verwirklichung anderer Ziele beitragen. Beispielsweise können die Teilnehmenden auch in einem solchen Verfahren demokratische Kompetenzen erlangen. Zudem wäre im Design der Verfahren selbst dann Raum für weitere relevante Zielsetzungen, wenn demokratische Responsivität im Design stets einen Vorrang vor anderen Zielsetzungen hätte. Denn die Zielsetzung, Responsivität zu verbessern, legt das Design von Beteiligungsverfahren nicht abschließend fest. Beispielsweise ist es vom Standpunkt demokratischer Responsivität irrelevant, von welcher Qualität die Präferenzen der Repräsentierten sind. Dies eröffnet einen Raum, dem berechtigten Interesse nachzukommen, dass die Präferenzen der Repräsentierten möglichst informiert sein sollten. Dementsprechend ist im Design vieler Beteiligungsverfahren auch eine Informierung der Beteiligten über die relevanten Aspekte der anstehenden Entscheidung vorgesehen. Der springende Punkt ist nun, dass diese Designentscheidung nicht der primären Zielsetzung widerspricht, auch wenn ihre Grundlage eine andere Zielsetzung ist.

Allerdings impliziert die These, dass die Verbesserung demokratischer Responsivität primäres Ziel von Bürger:innenbeteiligung ist, gerade nicht, dass das Kriterium demokratischer Responsivität stets Vorrang hat. Wie zuvor schon angedeutet wurde und später ausführlicher darzustellen sein wird, geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass in manchen Fällen andere Legitimitätskriterien das Kriterium demokratischer Responsivität übertrumpfen können. Dies gilt, wie zuvor bereits angedeutet wurde, unter anderem für die Frage, ob und inwiefern die Beteiligungsergebnisse umgesetzt werden sollten. Auch für den Kontext des Verfahrensdesigns ist denkbar, dass das Kriterium demokratischer Responsivität von anderen Kriterien übertrumpft werden kann. Die These von der primären Zielsetzung meint dementsprechend bloß, dass die Verbesserung demokratischer Responsivität ungleich gewichtiger ist, wenn es um Designentscheidungen und insbesondere um Fragen von Inklusion und Exklusion im Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren geht.

Zuletzt ist anzumerken, dass mit der hier zu verteidigenden These nicht behauptet wird, dass alle Konsultationsverfahren die Verbesserung demokratischer Responsivität ins Zentrum rücken müssten. Bürger:innenbeteiligungsverfahren stellen eben nur eine Art von Konsultationsverfahren dar. Ein Beispiel für alternative Konsultationsverfahren wären

die bereits angeführten Expert:innenbefragungen. Sie sind zwar ebenfalls von konsultativem Charakter, haben aber gleichzeitig nicht die Verbesserung demokratischer Responsivität zum Ziel. Insofern Expert:innenkonsultationen ein sinnvolles Instrument sein können, bestreitet die Arbeit nicht, dass es neben Bürger:innenbeteiligungsverfahren sinnvollerweise weitere Konsultationsverfahren geben kann, welche gänzlich andere Ziele verfolgen. Ein kommunales Konsultationsverfahren, welches nicht die Verbesserung demokratischer Responsivität, sondern das Sammeln sachdienlicher Informationen zum primären Ziel hat und daher all diejenigen inkludiert, die relevante Informationen einbringen können, würde die vorliegende Arbeit dementsprechend nicht per se kritisieren. Die vorliegende Arbeit würde ein solches Konsultationsverfahren allerdings nicht unter den Begriff der Bürger:innenbeteiligung subsumieren. Denn Personen werden wohl kaum auf demokratische Weise als ‚Bürger:innen‘ beteiligt, wenn jene Beteiligung bloß zur Integration sachdienlicher Informationen beitragen soll.

Nun ließe sich entgegen, dass manche Leitlinien nicht ‚Bürger:innenbeteiligungsverfahren‘ zum Gegenstand hätten, wenn nur solche Verfahren als ‚Bürger:innenbeteiligungsverfahren‘ zu bezeichnen sind, welche als primäres Ziel die Verbesserung demokratischer Responsivität verfolgen. In manchen Leitlinien, so der Einwand, ist ja auch gar nicht von Bürger:innen-, sondern von Einwohner:innen- oder auch Öffentlichkeitsbeteiligung die Rede. In der Tat ist nicht auszuschließen, dass manche der betrachteten Leitlinien nicht oder nicht ausschließlich Bürger:innenbeteiligungsverfahren zum Gegenstand haben. Gleichzeitig wird in den meisten Leitlinien, wie zuvor herausgearbeitet wurde, eine demokratische Mitwirkung an der Gestaltung des unmittelbaren Lebensumfeldes in Aussicht gestellt und die Verfahren sollen explizit zur Stärkung der Demokratie beitragen. Es ist mindestens fraglich, inwiefern beides zutreffen kann, wenn die Menschen nicht im Sinne demokratischer Responsivität an der Entscheidungsfindung beteiligt werden.

5.3 Zur legitimierungstheoretischen Verbindlichkeit der Verfahren

Das vorherige Kapitel hat die These begründet, dass das primäre Ziel von Bürger:innenbeteiligungsverfahren die Verbesserung der demokratischen Responsivität des politischen Systems ist. Daraus leitet sich die nun spezifischere Frage ab, wer an solchen Konsultationsverfahren beteiligt werden sollte, welche die Verbesserung demokratischer Responsivität zum primären Ziel haben. Zwar wird aus

den zuvor genannten Gründen angenommen, dass die meisten Leitlinien genau solche Konsultationsverfahren zum Gegenstand haben. Doch die Geltung dieser Annahme ist für die Beantwortung jener Frage nicht von Relevanz.

Später wird argumentiert, dass eine primäre Gruppe und weitere sekundäre Gruppen an den Verfahren beteiligt werden sollten. Hinsichtlich der primären Gruppe wird gezeigt, dass die Verbesserung demokratischer Responsivität insofern die primäre Zielsetzung darstellt, als dass allein ihre Anforderungen an die Zusammensetzung der primär zu beteiligenden Gruppe ausschlaggebend sind. Deshalb sind die bisherigen Ausführungen ausreichend für die Definition der primären Gruppe. Die Argumentation für die Beteiligung der sekundären Gruppen beruht allerdings maßgeblich auf der These, dass repräsentative Organe in manchen Fällen von den Beteiligungsergebnissen abweichen dürfen oder mitunter sogar müssen. Diese These wird jedoch durch die bisherigen Ausführungen nicht begründet.

Deshalb wird sich im Weiteren der Frage gewidmet, ob und inwiefern die Beteiligungsergebnisse trotz der formalen Unverbindlichkeit legitimierungstheoretisch verbindlich sind. Dementsprechend gilt es zweierlei zu überprüfen. Zum einen wird sich mit der Frage beschäftigt, ob und inwiefern Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren legitimierungstheoretisch verbindlich sind und daher umgesetzt werden müssen (siehe Abschnitt 5.3.1). Diesbezüglich wird gezeigt, dass die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren oftmals (in Teilen) umgesetzt werden müssen, weil dies oftmals den Anforderungen demokratischer Responsivität entspricht. Zum anderen wird sich im Anschluss mit der Frage beschäftigt, ob die Beteiligungsergebnisse stets vollständig umgesetzt werden müssen (siehe Abschnitt 5.3.2). Hier wird ausführlich die These begründet, dass eine vollständige Umsetzung oftmals nicht legitimierungstheoretisch geboten ist, weil eine solche oftmals gegen Anforderungen politischer Legitimität verstoßen würde. Zum Abschluss des Kapitels wird kurz auf die epistemische Lage der Repräsentant:innen und ihrer Folgen einerseits für Fragen von Abweichung und Umsetzung von den Beteiligungsergebnissen und andererseits für ein adäquates Verständnis politischer Repräsentation eingegangen (5.3.3).

5.3.1 Die legitimierungstheoretische Verbindlichkeit

Die These, dass die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren oftmals (in Teilen) umgesetzt werden müssen, weil dies den Anforderungen demokratischer Responsivität entspricht, soll im Folgenden plausibilisiert werden. Diese These setzt zum einen voraus, dass die demokratische Responsivität

des politischen Systems üblicherweise Defizite aufweist. Zum anderen müssen Bürger:innenbeteiligungsverfahren jenen Defiziten potenziell begegnen können.

Die Wahl als defizitärer Responsivitätsmechanismus

Zunächst sollen im Weiteren mögliche Gründe für Responsivitätsdefizite innerhalb repräsentativer Systeme herausgearbeitet werden. Dabei wird sich auf eine kritische Analyse der Wahl als dem zentralen Mechanismus zur Herstellung von Responsivität in repräsentativen Demokratien beschränkt. Zum einen kann die Repräsentativität (1) und zum anderen kann die Aussagekraft von Wahlergebnissen (2) hinterfragt werden.

(1) Erstens können verschiedene Merkmale von Wahlsystemen dazu führen, dass die Machtverhältnisse im repräsentativen Organ nicht den Verhältnissen der abgegebenen Stimmen entsprechen. Beispielsweise fallen aufgrund von Sperrklauseln oder der Direktwahl von Kandidat:innen per Mehrheitswahlrecht Wahlstimmen weg oder diese übersetzen sich nur disproportional in Mandate, weil beispielsweise Wahlbezirke von unterschiedlicher Größe sind.¹⁷ Da somit nicht alle abgegebenen Stimmen gleichermaßen in die Mandatsverteilung eingehen, kann letztere kaum als perfektes Abbild der Präferenzlage gelten.

Zweitens ist das Wahlergebnis höchstens ein Abbild der Präferenzlage der Wähler:innen. Zumindest in solchen Systemen, die auf eine Wahlpflicht verzichten, steht es den Wahlberechtigten frei, ob sie ihr Recht in Anspruch nehmen und tatsächlich ihre Stimme abgeben. Ein kurzer Blick in die politische Wirklichkeit offenbart, dass die Wahlbeteiligung lange nicht vollständig ist. So lag beispielsweise die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen in NRW 2020 bei 51,9 % (Landeswahlleiter NRW, 2020). In der Tat ging die Wahlbeteiligung bei allen Wahlen in Deutschland bis 2013 deutlich zurück. Sinkende Wahlbeteiligungen werden insbesondere problematisiert, weil mit ihr eine ungleiche Beteiligung verschiedener Bevölkerungsgruppen einhergeht (Lijphart, 1997). So haben beispielsweise Milieuzugehörigkeit, Arbeitslosigkeit, Bildung und Kaufkraft einen Einfluss auf die Wahlbeteiligung (Schäfer et al., 2013). Besonders brisant ist in diesem Kontext die Beobachtung, dass unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und insbesondere Nichtwähler:innen im Vergleich zu Wähler:innen unterschiedliche Parteipräferenzen haben (Schäfer, 2011). Dementsprechend ist mindestens fraglich, ob das jeweilige Wahlergebnis repräsentativ für die Präferenzlage der Gesamtbevölkerung ist (Schäfer, 2015).

¹⁷ In Bezug auf die Modalitäten in NRW sei allerdings angemerkt, dass es bei der Wahl der Kommunalvertretung keine Sperrklausel gibt und ein personalisiertes Verhältniswahlrecht gilt.

(2) Darüber hinaus ist zu hinterfragen, inwiefern sich aus Wahlergebnissen überhaupt Präferenzen insbesondere bezüglich konkreter Sachfragen, die in der Regel Gegenstand von Beteiligungsverfahren sind, ableiten lassen. Man könnte argumentieren, dass jene Sachfragen in Wahlprogrammen beantwortet werden. Zumindest mittelbar könnte eine Stimme für eine Kandidatin oder eine Partei als Präferenz für die im Wahlprogramm enthaltene Antwort auf die jeweilige Sachfrage interpretiert werden. Dies trifft jedoch aus mindestens vier Gründen nicht ohne weiteres zu.

Erstens unterliegen Präferenzen einem zeitlichen Wandel, weshalb in der Vergangenheit abgegebene Wahlstimmen nicht mehr zwangsläufig die aktuellen Präferenzen der Wähler:innen widerspiegeln. Deshalb sind Wahlergebnisse notwendigerweise Momentaufnahmen, sodass sie keine perfekten Indikatoren für die aktuelle Präferenzlage der Repräsentierten sind.

Zweitens sind Wahlprogramme stets riesige Bündel von unterschiedlichsten Positionierungen und die Stimmabgabe muss vor dem Hintergrund einer begrenzten Auswahl an zur Wahl stehenden Wahlprogrammen gesehen werden. Deshalb unterstützt eine Wählerin ein Wahlprogramm nur selten in Gänze. Stattdessen ist das gewählte Bündel zumeist höchstens dasjenige Bündel, welches innerhalb der Menge der zur Wahl stehenden Optionen den individuellen Präferenzen am nächsten kommt. Deshalb kann die Stimme für ein Wahlprogramm in der Regel nicht als vollständige Zustimmung interpretiert werden. Welchen Teilen des Wahlprogramms die Wählerin zustimmt, lässt sich daher aus der Stimme selbst kaum ableiten. Dementsprechend lassen sich auch die Präferenzen der gesamten Wähler:innenschaft nicht mit abschließender Sicherheit aus dem Wahlergebnis selbst ableiten.

Drittens muss die Aussagekraft von Wahlergebnissen auch mit Blick auf das Phänomen des strategischen Wählens hinterfragt werden. Dabei bezeichnet strategisches Wählen ein Wahlverhalten, bei welchem Wähler:innen nicht gemäß ihren eigentlichen Präferenzen wählen: „They engage in strategic manipulation of the voting procedure by voting for some alternative other than their most preferred alternative“ (Christiano, 1995, S. 400). Riker bezeichnet strategisches Wahl- und Abstimmungsverhalten ähnlich als „false revelations of values“ (Riker, 1988, S. 137).

Strategisches Wählen kann aus der Perspektive von Wähler:innen, die Wählen als Instrument zur mittelbaren Beeinflussung des Outcomes staatlicher Politik

verstehen, instrumentell nützlich sein.¹⁸ Schließlich übersetzen sich Wahlergebnisse nicht unmittelbar in staatliche Entscheidungen, sondern zwischen beiden findet ein langer und komplexer Prozess statt. Dieser reicht von der Umrechnung des Wahlergebnisses in Mandate bis hin zur Koalitionsbildung. Deshalb kann es den Wähler:innen manchmal als rational erscheinen, die eigene Stimme nicht der eigentlich präferierten Partei zu geben, um so einen besseren Einfluss auf den Outcome staatlicher Politik ausüben zu können. Solche Wahlentscheidung, bei welchen die Wählerin nicht ihre eigentlich präferierte Partei wählt, werden im Weiteren als strategisches Wählen verstanden (Abramson et al., 2010).

Erstens haben Wähler:innen einen Anreiz, nicht für die eigentlich präferierten Kandidat:innen und Parteien zu stimmen, wenn solche Stimmen aufgrund von Sperrklauseln oder einem Mehrheitswahlrecht keinen Einfluss auf die Machtverteilung im repräsentativen Organ haben. Zweitens kann in Systemen mit Verhältniswahlrecht auch die Antizipation der Koalitionsbildung Anreiz für strategisches Wählen darstellen (Aldrich et al., 2005; Indridason, 2011). Da Parteien innerhalb der Regierungskoalition ungleich gesteigerte Gestaltungsmöglichkeiten zukommen als Oppositionsparteien, wählen Wähler:innen mitunter nicht die eigentlich präferierte Partei, da diese keine Aussicht auf eine Regierungsbeteiligung hat. Drittens haben die Machtverhältnisse auch abseits der Koalitionsbildung maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidungen des repräsentativen Organs. Mitunter existiert sogar der Anreiz, eine Partei zu wählen, die deutlich von der eigenen Position abweicht, nur um dadurch die Politik in eine bevorzugte Richtung zu lenken (Kedar, 2005).

Strategisches Wählen erschwert somit zusätzlich Rückschlüsse vom Wahlergebnis auf die Präferenzen der Wähler:innen, da in diesen Fällen nicht gemäß der eigentlichen Präferenz abgestimmt wird. Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass in der Regel nicht bekannt ist, welche Ausmaße strategisches Wählen annimmt und welchen Einfluss dieses auf das Wahlergebnis hat (Riker, 1988, S. 168).

Viertens und zuletzt lässt sich auch die Prämisse hinterfragen, dass Wahlprogramme tatsächlich Antworten auf konkrete Sachfragen beinhalten. Erstens sind verschriftlichte Wahlprogramme oftmals so allgemein und abstrakt formuliert, dass konkrete Sachfragen nur selten oder nur auf einer recht abstrakten Ebene angesprochen werden. Zweitens wäre es schlicht unmöglich, alle Sachfragen innerhalb eines Wahlprogrammes bis ins letzte Detail zu beantworten.

¹⁸ Zur Unterscheidung von instrumentellem und expressiven Wählen siehe G. Brennan und Hamlin (1998) und Fiorina (1976).

Drittens können Wahlprogramme keine Antworten auf Fragen beinhalten, die zum Zeitpunkt der Entstehung noch nicht relevant oder gar bekannt waren.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass Wahlen – jedenfalls in ihrer derzeitigen Form – alles andere als perfekte Mechanismen zur Erfassung von Präferenzen sind. Zum einen können die repräsentativen Organe faktisch keine vollkommene Repräsentativität beanspruchen. Zum anderen lassen sich aus dem Wahlergebnis in der Regel nur unzureichende Rückschlüsse auf die Präferenzen der Wähler:innen insbesondere in Hinblick auf konkrete Sachfragen ableiten.

Zwar mag einen dieses punktuelle und allgemeine und daher uneindeutige Wesen demokratischer Wahlen in Bezug auf die Aussagekraft der Wahlergebnisse pessimistisch stimmen. Doch zum einen kann dieses Wesen demokratischer Wahlen aus anderer Perspektive wertgeschätzt werden.¹⁹ Zum anderen ist die Wahl bloß ein Mechanismus zur Herstellung von Responsivität unter anderen (Marschall 1998, S. 286; Przeworski & Stokes 1999, S. 8). So stehen Repräsentant:innen offenkundig nicht außerhalb der Gesellschaft und erfahren nur durch die Wahl von den Präferenzen der Repräsentierten. Repräsentant:innen können somit beispielsweise auch auf Meinungsumfragen, den öffentlichen Diskurs oder den informellen Austausch zurückgreifen, um eine akkuratere Kenntnis der Präferenzlage der Repräsentierten zu erlangen. Die Engführung der bisherigen Ausführungen auf den Mechanismus der Wahl ließe sich deshalb als ein recht naives und eindimensionales Verständnis politischer Repräsentation kritisieren. Es ließe sich argumentieren, dass sich die Kenntnis der Präferenzlage auch und vor allem der besonderen Stellung des repräsentativen Organs im System gesamtgesellschaftlicher Deliberation verdankt. Letzteres würde repräsentative Organe auch zwischen und über Wahlen hinaus über die Präferenzen der Repräsentierten informieren (Habermas, 1992, 224, 371; Urbinati, 2010).

In der Tat teilt die vorliegende Arbeit die Auffassung, dass die Fähigkeit repräsentativer Organe, demokratische Responsivität herstellen zu können, nicht allein von der Repräsentativität und der Spezifität des Wahlmechanismus abhängt. Sofern allerdings akzeptiert wird, dass es zur Herstellung demokratischer Responsivität weiterer Kommunikationskanäle bedarf, müssen zwangsläufig auch Bürger:innenbeteiligungsverfahren als mögliche Instrumente zur Verbesserung demokratischer Responsivität ins Blickfeld geraten.

¹⁹ So bieten beispielsweise derartige Wahlsysteme aufgrund ihrer Einfachheit recht hürdenarme und zugleich einflussreiche Möglichkeiten zur Teilhabe der Bürger und aufgrund ihrer zeitlichen Pünktlichkeit eine für langfristige Politik mitunter notwendige Stabilität politischer Machtverhältnisse. Die Uneindeutigkeit der Wahlergebnisse, welche zu einer relativ hohen politischen Autonomie der Mandatsträger führt, kann wiederum auch positiv bewertet werden, wenn eine solche Autonomie wertgeschätzt wird.

Die Chancen von Bürger:innenbeteiligung für demokratische Responsivität

Ziel des vorliegenden Unterkapitels ist es, die Chancen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren zur Verbesserung demokratischer Responsivität herauszuarbeiten. Stellt man den zuvor skizzierten Defiziten demokratischer Wahlen nun die Instrumente der Bürger:innenbeteiligung gegenüber, so lässt sich feststellen, dass die Verfahren zumindest potenziell den genannten Mängeln begegnen können.

Erstens stellen die Beteiligungsverfahren schlicht eine weitere Möglichkeit zur Beteiligung dar. So haben auch Personen, die ihre Stimme nicht bei der Wahl abgegeben haben, die erneute Möglichkeit, sich zu beteiligen. Teilweise werden die Verfahren sogar explizit als Instrumente verstanden, politisch benachteiligte, schwer erreichbare und unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen in den politischen Prozess zu integrieren. Daher können Beteiligungsverfahren zuvor nicht berücksichtigte Perspektiven und Präferenzen in den Entscheidungsprozess integrieren und so die Repräsentativität des Willensbildungsprozesses verbessern.

Dieses Anliegen wird in vielen Leitlinien kommunaler Bürger:innenbeteiligung formuliert. So findet sich in nahezu allen Leitlinien die Forderung, dass die Beteiligungsverfahren möglichst inklusiv (Darmstadt, 2015, S. 8; Marburg, 2018, S. 5; Offenbach am Main, 2020, S. 4; Rostock, 2019, S. 7) und repräsentativ (Bamberg, 2020, S. 4; Bremen, 2018, S. 5; Darmstadt, 2015, S. 8; Marburg, 2018, S. 5; Karlsruhe, 2012, S. 7; Neuss, 2022, S. 3; Offenbach am Main, 2020, S. 4) zu sein haben. Verschiedentlich werden in diesem Zuge Migrant:innen, Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen (Bonn, 2014, S. 7; Kiel, 2018, S. 9), sowie Senior:innen (Bremen, 2018, S. 4) als Personengruppen, die als schwer erreichbar gelten, genannt. Um eine für alle inklusive und insgesamt möglichst repräsentative Beteiligung zu ermöglichen, soll die Verwaltung Beteiligungshürden möglichst abbauen (Nürtingen, 2022, S. 8) und auf geeignete Beteiligungsformate und Methoden (Rostock, 2019, S. 7) setzen. Immer wieder wird die Notwendigkeit zielgruppenspezifischer Ansprache, Information und Beteiligung genannt (z. B. Falkensee, 2018, S. 3; Kiel, 2018, S. 9; Oberhausen, 2018, S. 7). Dies umfasst insbesondere einen barrierefreien Zugang zu Beteiligungsräumen (Offenbach am Main, 2020, S. 4; Rostock, 2019, S. 7; Soest, 2019, S. 4), aber auch den Beginn und das Ende von Veranstaltungen und die verwendete Sprache (Friedrichshafen, 2019, S. 10; Lich, 2021, S. 19; Nürtingen, 2022, S. 8). Zudem soll in Friedrichshafen (2019, S. 10) in diesem Kontext auch stets überprüft werden, ob Instrumente der Online-Beteiligung sinnvoll eingesetzt werden können. Zuletzt wird in den Leitlinien Falkensees (2018, S. 3) die Methode der Zufallswahl als ein konkretes Instrument zur Herstellung von Repräsentativität genannt.

Nun werden in einigen kommunalen Leitlinien diese Forderungen nach Repräsentativität und Inklusivität in einen Zusammenhang mit Mängeln anderer Partizipationsformen gestellt. So wird in den Freudenstädter (2019, S. 7) Leitlinien die „soziale Selektivität“ demokratischer Prozesse beanstandet und gefordert, diese durch Bürger:innenbeteiligung zu überwinden. Und so gehe es auch und vor allem darum, über Bürger:innenbeteiligung solche Gruppen in den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu integrieren, die „traditionell selten vertreten sind“ (Kiel, 2018, S. 9), „die sich bislang kaum oder gar nicht zu Wort gemeldet haben“ (Falkensee, 2018, S. 3), „die sich üblicherweise politisch nicht engagieren“ (Konstanz, 2016, S. 10), „die durch die gängigen Verfahren nicht gut erreicht werden“ (Münster, 2021, S. 54), „die nicht so leicht zu erreichen sind und sich nicht oder nur in geringem Maße artikulieren können oder wollen“ (Saarbrücken, 2014, S. 1), „die bisher nicht an Beteiligungsangeboten interessiert waren“ (Stuttgart, 2017, S. 11) und „die bisher wenig für Beteiligungsprozesse gewonnen werden konnten“ (Tübingen, 2019, S. 8).

Zweitens eröffnen Beteiligungsverfahren auch zwischen Wahlen die Möglichkeit der Präferenzartikulation. Da sich die Präferenzen der Repräsentierten im Zeitverlauf ändern können, kann es dazu kommen, dass die vergangenen Wahlergebnisse nicht mehr die aktuelle Präferenzlage widerspiegeln. Jene zwischen Wahlen durchgeführten Beteiligungsverfahren ermöglichen somit die Integration aktueller Präferenzen und tragen dadurch zur Responsivität des Willensbildungsprozesses bei.

Drittens und vor allem ermöglichen die Verfahren im Vergleich zur Wahl in der Regel eine deutlich spezifischere Präferenzartikulation. Dies lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass der Beteiligungsgegenstand und die dazu gehörigen Entscheidungsoptionen im Kontext von Beteiligungsverfahren deutlich spezifischer sind als im Kontext der Wahl. Muss man sich bei der Wahl über alle Politikfelder hinweg für eine Partei entscheiden, kann man sich bei Bürger:innenbeteiligungsverfahren beispielsweise zustimmend oder ablehnend zu konkreten Projektideen im Rahmen eines Bürger:innenbudgets äußern. Zum anderen erlauben die meisten Verfahren eine Präferenzartikulation nicht nur in Form einer einfachen Stimmabgabe für eine bestimmte Option, sondern auch in Form von verschriftlichtem oder mündlichem Text. Nicht wenige Verfahren stellen sogar den Dialog der Teilnehmenden untereinander und mit Politik und Verwaltung in ihr Zentrum. Dies erlaubt eine deutlich nuanciertere Artikulation der eigenen Präferenzen als die Abgabe eines bloßen Votums für eine Entscheidungsoption am Wahltag.

Zusammenfassend lässt sich zweierlei festhalten. Erstens bestehen Defizite in der Wahl als Mechanismus zur Identifizierung der Präferenzlage der Repräsentierten. Zweitens können Bürger:innenbeteiligungsverfahren jenen Defiziten begegnen, insofern sie eine weitere und andere Möglichkeit der Präferenzartikulation eröffnen. Dementsprechend können Bürger:innenbeteiligungsverfahren zu einer verbesserten Kenntnis der Präferenzlage der Repräsentierten auf Seiten der Repräsentant:innen beitragen. Dies erleichtert es Repräsentant:innen, solche Entscheidungsoptionen zu identifizieren, welche den Präferenzen der Repräsentierten entsprechen. Deshalb müssen die Beteiligungsergebnisse in die Entscheidungsfindung der Repräsentant:innen einfließen. In diesem Sinne können Bürger:innenbeteiligungsverfahren zur Verbesserung der politischen Responsivität des politischen Systems beitragen.

Wenn sich nun herausstellt, dass die Beteiligungsergebnisse oder Teile der Ergebnisse im Sinne der Präferenzen der Repräsentierten sind, müssen die Beteiligungsergebnisse vom Standpunkt demokratischer Responsivität aus besehen umgesetzt werden. Wenn eine solche Umsetzung legitimationstheoretisch gefordert ist, sind Repräsentant:innen, weil sie zur Berücksichtigung legitimationstheoretischer Anforderungen verpflichtet sind, dazu verpflichtet, die Beteiligungsergebnisse umzusetzen. Das kann offenkundig auch bedeuten, dass Repräsentant:innen von ihren eigenen Präferenzen absehen müssen. In diesem Sinne können Beteiligungsergebnisse (in Teilen) legitimationstheoretisch verbindlich sein.

Wie soeben dargestellt wurde, stellen Bürger:innenbeteiligungsverfahren eine besondere Möglichkeit der Präferenzartikulation dar. Denn sie ermöglichen eine erneute und vor allem spezifische Artikulation von Präferenzen. Daher ist davon auszugehen, dass die Beteiligungsergebnisse oder Teile der Ergebnisse oftmals eine akkuratere Annäherung an die Präferenzlage der Repräsentierten ermöglichen als andere Prozeduren der Präferenzartikulation wie beispielsweise die Wahl. Deshalb müssen vom Standpunkt demokratischer Responsivität aus besehen die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren (in Teilen) oftmals umgesetzt werden. Insofern demokratische Responsivität ein gewichtiges Legitimitätskriterium ist, sollten die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren (in Teilen) oftmals umgesetzt werden. In diesem Sinne sind die Beteiligungsergebnisse (in Teilen) oftmals legitimationstheoretisch verbindlich.

5.3.2 Die legitimierungstheoretische Unverbindlichkeit

Im vorherigen Kapitel wurde gezeigt, dass Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren (in Teilen) oftmals umgesetzt werden müssen. Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich nun mit der Frage, ob die Beteiligungsergebnisse immer (vollständig) umgesetzt werden müssen. Es wird argumentiert, dass Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen oftmals legitimierungstheoretisch zulässig, wenn nicht gar gefordert sind. Dazu wird zunächst gezeigt, dass legitimierungstheoretische Defizite Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen begründen können. Daraufhin wird dargelegt, dass Bürger:innenbeteiligungsverfahren zum einen aufgrund einer mangelnden Repräsentativität der Teilnehmenden und zum anderen aufgrund mangelnder Informiertheit oftmals relevanten Defiziten unterliegen können, sodass Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen oftmals zulässig oder gar gefordert sind.

Umsetzung, Abweichung und legitimierungstheoretische Defizite

Einen geeigneten Ausgangspunkt für die Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Ergebnisse unverbindlicher Beteiligungsverfahren die jeweiligen Entscheidungsträger:innen trotz der formalen Unverbindlichkeit nicht dennoch legitimierungstheoretisch vollständig binden sollten, stellt ein Beitrag von Accetti & Oskian (2022) dar. In diesem möchten die Autor:innen unverbindliche beziehungsweise konsultative Referenden von verbindlichen beziehungsweise legislativen Referenden unterscheiden. Den Autor:innen zufolge würde die mangelnde Berücksichtigung der besonderen Funktion unverbindlicher Referenden im Vergleich zu verbindlichen Referenden zu Fehleinschätzungen in Bezug auf den adäquaten Umgang mit den Ergebnissen unverbindlicher Referenden führen (Accetti & Oskian, 2022, S. 123). Insbesondere wird die Auffassung, dass es sich bei unverbindlichen Referenden um direktdemokratische Verfahren handeln würde, abgelehnt (Accetti & Oskian, 2022, S. 124).

Zur Begründung dieser Auffassung lassen sich in dem Beitrag zwei Argumentationsstränge identifizieren. Beide Argumentationsstränge werden von den Autor:innen nicht ausreichend voneinander unterschieden, was in Ansehung der beachtlichen Unterschiede im jeweiligen Verständnis direkter und repräsentativer Demokratie und aufgrund der nicht explizierten Verschränkung beider Argumente problematisch ist.

Dem ersten Argumentationsstrang liegt ein Verständnis von direkter Demokratie zugrunde, welches auf die vermeintliche Unmittelbarkeit von Referenden in Bezug auf den Volkswillen abzielt (Accetti & Oskian, 2022, S. 127). Im

Gegensatz zu solchen populistischen, aber auch zu elitistischen Demokratiekonzeptionen verstehen Accetti & Oskian (2022, S. 127) anknüpfend an Kelsen die Idee des Volkswillens weder als objektive Realität noch als bloße Fiktion. Stattdessen sei diese als ein regulatives Ideal zu verstehen: „Our key claim is that the popular will is defined [...] through the process of political representation established by legally instituted procedures“. Insbesondere sei jeder Ausdruck des Volkswillens, wie er sich in bestimmten Prozeduren zeige, stets nur eine Annäherung und stets fallibel: „[N]o single institutionalized procedure can be assumed to yield a perfect representation of the popular will itself“ (Accetti & Oskian, 2022, S. 127). Vor dem Hintergrund der Defizite einzelner Prozeduren realisiere sich das Ideal kollektiver Selbstregierung in einer Kombination sich gegenseitig ergänzender und komplementierender Prozeduren. Direkte Demokratie, verstanden als einer unmittelbaren Herrschaft des Volkswillens, ist demnach unmöglich und alle demokratischen Prozeduren sind notwendigerweise repräsentativ. Denn einen solchen behaupteten direkten beziehungsweise unmittelbaren und unvermittelten Zugang zu einem vopolitischen Volkswillen könne es schlicht nicht geben. Stattdessen könnten einzelne Prozeduren bloß eine punktuelle, partielle und fallible Repräsentation des Volkswillens hervorbringen. In diesem Sinne sind auch unverbindliche Referenden als einzelne fallible Prozeduren und daher nicht im definierten Sinne als direktdemokratische Verfahren zu verstehen. Dieser Gedankengang ist für die Frage der Besonderheit konsultativer Referenden zunächst nicht sonderlich hilfreich, da er auf alle demokratischen Prozeduren und damit auch auf verbindliche Referenden gleichermaßen zutrifft.

Der zweite Argumentationsstrang beruht auf einem anderen Verständnis direkter und repräsentativer Demokratie. Dieses zielt maßgeblich auf die Verteilung formaler Entscheidungskompetenz ab. Konsultative Referenden könnten laut Accetti & Oskian (2022, S. 129) nicht als direktdemokratische Verfahren gelten, weil sie per definitionem keine unmittelbare legale Auswirkung hätten. Somit bedürfe es einer weiteren Handlung gewählter Repräsentant:innen, um die Ergebnisse konsultativer Referenden in staatliche Entscheidungen umzusetzen (Accetti & Oskian, 2022, S. 123). Darin bestehe auch der wesentliche Unterschied zu verbindlichen Referenden. Während bei diesen die Teilnehmenden tatsächlich selbst entscheiden, würden sie bei unverbindlichen Verfahren bloß ihrer Meinung Ausdruck verleihen (Accetti & Oskian, 2022, S. 133).

Wendet man diesen Umstand positiv, so markiere dieser die besondere Funktion unverbindlicher Referenden im Vergleich zu verbindlichen Verfahren. Erstere würden bloß über eine indirekte und politische im Gegensatz zu einer direkten und legalen Wirkung verfügen. Diese indirekte Wirkung unverbindlicher Referenden wiederum, so die zentrale These von Accetti & Oskian (2022, S. 129), sei als

Spezifikation des politischen Mandats der Repräsentant:innen zu verstehen. Dabei wird das Konzept des politischen Mandats durch eine Kontrastierung mit dem Konzept des imperativen Mandats herausgearbeitet. Ein imperatives Mandat liege dann vor, wenn Repräsentant:innen im Sinne eines formalen Vertrags juristisch dazu verpflichtet sind, gemäß der Vorgaben der Wähler:innenschaft zu handeln. Ein solches imperatives Mandat halten Accetti & Oskian aus verschiedenen Gründen nicht für normativ überzeugend, weshalb sie diesem die Idee des politischen Mandats entgegensetzen. Dieses stelle kein vertragliches Verhältnis, sondern eine Beziehung zwischen Wähler:innenschaft und Repräsentant:innen dar, „whereby the former enjoins the latter to act in a particular set of ways, but the latter retains a margin of freedom to act as he or she sees fit“ (Accetti & Oskian, 2022, S. 129). Die Spezifikation des politischen Mandats durch das Ergebnis konsultativer Referenden beschreiben Accetti & Oskian (2022, S. 130) wiederum als eine Einschränkung des legitimen Handlungsspielraumes der Repräsentant:innen: „[A] specification of the political mandate can be understood as a narrowing of the range of possible actions available to the elected representatives if they are to remain politically legitimate“.

Trotz der Spezifikation des politischen Mandats durch ein konsultatives Referendum würden die Repräsentant:innen jedoch noch immer über einen gewissen Handlungsspielraum („certain margin of freedom“ (Accetti & Oskian, 2022, 124, 130)) in Bezug auf die anstehende Entscheidung verfügen. Dies impliziere auch, dass Repräsentant:innen vom Ergebnis konsultativer Referenden abweichen dürfen. Damit spielen sie gerade nicht auf den Umstand an, dass Repräsentant:innen formal nicht an die Ergebnisse konsultativer Referenden gebunden sind und es ihnen somit formal möglich ist, vom Ergebnis abzuweichen. Stattdessen gestehen sie Repräsentant:innen im Umgang mit den Ergebnissen einen Spielraum *legitimer* Handlungsoptionen zu. Somit ist nach den Autor:innen eine Abweichung zumindest in manchen Fällen nicht nur formal erlaubt, sondern kann auch von einem legitimierungstheoretischen Standpunkt aus besehen zulässig, wenn nicht sogar gefordert sein. Dementsprechend eröffneten konsultative Referenden für die Teilnehmenden die Möglichkeit, politischen Druck auf Repräsentant:innen auszuüben, ohne diese gleichzeitig vollständig an das Ergebnis zu binden (Accetti & Oskian, 2022, S. 124).

Da es an dieser Stelle der Arbeit um die Frage geht, ob die Beteiligungsergebnisse vollständig umgesetzt werden sollten, ist die Begründung für die soeben skizzierte Annahme, dass unverbindliche Referenden keine vollständige legitimierungstheoretische Bindungswirkung erzeugen, von besonderem Interesse. Eine solche ergibt sich aus der Betrachtung des ersten Argumentationsstrangs für den mangelnden direktdemokratischen Charakter unverbindlicher Referenden.

Dort wurde argumentiert, dass das Ergebnis eines unverbindlichen Referendums keine perfekte Repräsentation des Volkswillens, sondern immer nur eine fallible Annäherung an diesen darstellen könne. Denn erstens seien die Wähler:innen nicht identisch mit dem Volk, weil zum einen nicht alle Mitglieder des Volkes wahlberechtigt sind und sich zum anderen nicht alle Wahlberechtigten am Referendum beteiligen. Zweitens lasse sich die entscheidungsvorbereitende Deliberation ebenfalls nur als nie zu erfüllendes Ideal verstehen, sodass das Ergebnis des Referendums bloß eine fallible Annäherungen an das Ergebnis einer idealen Sprechsituation sei. Drittens sei das Ergebnis des Referendums notwendigerweise von der Formulierung und dem Framing der Fragestellung abhängig, sodass unklar ist, ob ein Referendum mit einer anderen Formulierung beziehungsweise einem anderen Framing zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre. Viertens stelle eine Entscheidung der Mehrheit über eine Minderheit zwar eine Annäherung an den Volkswillen dar, sei aber gerade nicht identisch mit diesem (Accetti & Oskian, 2022, S. 128).

Accetti & Oskian argumentieren, dass konsultative Referenden zwar den legitimen Handlungsspielraum von Repräsentant:innen einschränken, diesen aber nicht vollständig schließen könnten. Denn aufgrund jener Defizite könne es legitime Gründe für Entscheidungsträger:innen geben, vom Ergebnis des Referendums abzuweichen. Wie weit nun das konsultative Referendum den legitimen Handlungsspielraum einschränkt, sei eine graduelle Frage und hängt den Autor:innen zufolge wiederum davon ab, wie schwer die genannten Defizite ins Gewicht fallen (Accetti & Oskian, 2022, S. 131). Wenn sich beispielsweise nur wenige Menschen am Referendum beteiligen, die Beteiligung nicht repräsentativ ist, die öffentliche Debatte sehr minderwertig war, das Abstimmergebnis sehr knapp war und/oder sich wie im Fall des griechischen Referendums im Jahr 2015 die Umstände nach dem Referendum signifikant geändert haben, dann würde das Ergebnis den Handlungsspielraum der Repräsentant:innen nicht allzu sehr einschränken und Repräsentant:innen könnten gute Gründe für potenzielle Abweichungen anbringen (Accetti & Oskian, 2022, S. 131).

Aus diesen Überlegungen ergibt sich jedoch auch, dass eine Abweichung von den Ergebnissen des Referendums nur dann und nur insoweit legitim ist, wie entsprechende Defizite vorliegen. In einem Fall ohne Defizite gäbe es dementsprechend auch keinen legitimen Grund, von den Ergebnissen abzuweichen, sodass die Repräsentant:innen das Ergebnis des Referendums umsetzen müssten. Jedoch scheinen Accetti & Oskian anzunehmen, dass Repräsentant:innen immer oder sogar mit Notwendigkeit über einen legitimen Handlungsspielraum verfügen sollten. Warum sollte dem so sein?

Immer dann, wenn im Beitrag von der Notwendigkeit eines legitimen Handlungsspielraumes die Rede ist, führen die Autor:innen eine konzeptionelle Begründung an. So impliziert das Konzept des politischen Mandats notwendigerweise einen gewissen legitimen Handlungsspielraum. Verfügten die Repräsentant:innen wiederum nicht über einen solchen Spielraum, handele es sich per definitionem nicht mehr um ein politisches, sondern um ein imperatives Mandat. Auch handele es sich dann nicht mehr um ein konsultatives beziehungsweise unverbindliches Referendum, sondern um ein legislatives beziehungsweise verbindliches Referendum (Accetti & Oskian, 2022, S. 130).

Diese konzeptionelle Überlegung kann allerdings nicht überzeugen. Sie vermischt auf unzulässige Weise die formal-rechtliche und die politische Dimension politischer Repräsentation. Die Frage, ob Repräsentant:innen durch ein imperatives Mandat juristisch an die Vorgaben der Repräsentierten gebunden sein sollten, ist strikt von der Frage zu unterscheiden, ob und inwieweit Repräsentant:innen legitimierungstheoretisch an die Vorgaben der Repräsentierten gebunden sein sollten. Entsprechend stellt die Situation, dass eine Repräsentantin über ein formal freies Mandat und somit formal über einen Handlungsspielraum verfügt, ihr aber nur eine legitime Handlungsoption offensteht, keinen konzeptionellen Widerspruch dar. Die Überlegung, dass ein konsultatives Referendum ein Beispiel für eben diese Situation sein kann, ist keineswegs absurd und jedenfalls nicht konzeptionell problematisch. Vor allem verwandelt sich das Mandat in einer solchen Situation nicht auf einmal in ein imperatives Mandat und auch das formal unverbindliche Referendum wird deshalb nicht zu einem formal verbindlichen Referendum. Denn auch wenn eine Umsetzung der Ergebnisse angezeigt und eine Abweichung problematisch wäre, wäre eine Abweichung im Kontext formal unverbindlicher Referenden formal dennoch möglich und würde im Kontext des freien Mandats keine rechtlichen Konsequenzen nach sich ziehen. Entsprechend ist die konzeptionelle Unterscheidung selbst in einem solchen Extremfall möglich und interessant.

Accetti & Oskian setzen selbst die konzeptionelle Möglichkeit der Legitimitätstheoretischen Einschränkung formal freier Mandate voraus. Denn sie verstehen konsultative Referenden als Spezifikationen des politischen Mandats, welche den legitimen Handlungsspielraum von formal freien Repräsentant:innen einschränken. Warum dann aber der Extremfall, in welchem die Einschränkung maximal ist und nur eine legitime Entscheidungsoption zur Verfügung steht, konzeptionell unmöglich sein soll, ist nicht nachvollziehbar.

Auch wenn Accetti & Oskian diese Verknüpfung höchstens suggerieren, aber nicht explizieren, ergibt sich eine andere Begründungsstrategie in Anknüpfung an die skizzierten Defizite demokratischer Prozeduren. Denn Accetti & Oskian

halten es schlicht für unmöglich, dass eine Prozedur und somit auch ein unverbindliches Referendum ohne Defizite möglich sei. In ihrem Verständnis wäre nur eine solche Prozedur ohne Defizite, welche den Volkswillen perfekt abbilden könnte. Aber: „[N]o single institutionalized procedure can be assumed to yield a perfect representation of the popular will itself“ (Accetti & Oskian, 2022, S. 127). Da also einerseits jedes konsultative Referendum gewissen Defiziten unterliege und andererseits jedes Defizit einen Grund für eine Abweichung von den Ergebnissen darstelle, könnten die Ergebnisse die Entscheidungsträger:innen niemals vollständig binden. Schlussendlich kommen Accetti & Oskian (2022, S. 124) damit zu dem Schluss, dass unverbindliche Referenden die Möglichkeit eröffnen, Präferenzen auf eine relativ effektive Weise in den politischen Prozess einzubringen, ohne die Entscheidungsträger:innen damit vollständig zu binden: „[C]onsultative referendums are effective ways through which voters can exercise political pressure – or power – on their elected representatives, without binding them to act in a particular way.“

An dieser Stelle muss allerdings kritisch die Frage gestellt werden, ob tatsächlich jedes auftretende Defizit einen legitimen Grund für eine Abweichung darstellt. Zumindest in der Theorie scheinen Fälle denkbar zu sein, für welche dies zu verneinen ist. Dies soll beispielhaft an verschiedenen Defiziten, welche von Accetti & Oskian (2022, S. 128) selbst angeführt werden, illustriert werden.

Erstens führen sie an, dass es de facto immer eine Differenz zwischen den Teilnehmenden am Referendum einerseits und dem Volk andererseits geben wird. Führt diese Differenz dazu, dass mindestens unklar ist, ob das Ergebnis tatsächlich im Sinne des gesamten Volkes ist, kann eine Abweichung vom Ergebnis in der Tat legitim sein. Allerdings ist nicht ersichtlich, dass die benannte Differenz notwendigerweise von der Art ist, dass sie stets diese Konsequenz nach sich zieht. Man nehme den Extremfall an, dass 80 % des Volkes am Referendum teilnehmen und 100 % der Abstimmenden sich für Option A aussprechen. Zwar besteht offenkundig eine Differenz zwischen dem gesamten Volk einerseits und den Abstimmenden andererseits. Doch in diesem Fall kann jenes Defizit kaum einen legitimen Grund für eine Abweichung vom Ergebnis des Referendums darstellen. Denn selbst wenn die 20 % des Volkes, welche nicht abgestimmt haben, geschlossen für Option B stimmen würden, würde noch immer die Mehrheit für Option A stimmen.

Zweitens führen Accetti & Oskian an, dass die Abstimmenden adäquat informiert sein müssen. Allerdings sei die Deliberation, welche dies leisten könne, ebenfalls nur ein regulatives und somit ein nie vollständig einzulösendes Ideal. Auch hier stellt sich die Frage, ob daraus notwendigerweise folgt, dass stets ein legitimer Grund zur Abweichung von den Ergebnissen des Referendums vorliegt.

Nun sind zumindest theoretisch Fälle denkbar, in welchen die Abstimmenden zwar nicht vollständig, aber dennoch so informiert sind, dass auch zusätzliche Informationen ihre Präferenzlage nicht drastisch verändern und die Mehrheitsverhältnisse umkehren würden. In diesen Fällen kann der Verweis auf imperfekte Informiertheit kaum einen legitimen Grund zur Abweichung von den Ergebnissen darstellen.

Drittens treffen ähnliche Überlegungen auch auf den Umstand zu, dass die Formulierung und das Framing der Frage und der Optionen des Referendums einen Einfluss auf das Abstimmverhalten hat. Auch hier sind Fälle theoretisch denkbar, in welchen die Mehrheitsverhältnisse über verschiedene Formulierungen hinweg insofern stabil bleiben, als dass sich die Mehrheit stets für die gleiche Option aussprechen würde.

Viertens ergibt sich das schwerwiegendste Defizit, welches Accetti & Oskian anführen, aus dem Umstand, dass alle Prozeduren zeitlich bedingt sind. Daraus folgt, dass sich sowohl die Umstände der Entscheidung als auch die Präferenzlage des Volkes ändern können. Das Ergebnis des in der Vergangenheit stattgefundenen unverbindlichen Referendums spiegelt somit nicht notwendigerweise die aktuelle Präferenzlage des Volkes wider. Am schwerwiegendsten ist dieses Defizit, weil der zeitlichen Bedingtheit beispielsweise im Gegensatz zu geringen Beteiligungsquoten nicht entkommen werden kann. Doch auch hier sind Fälle theoretisch denkbar, in welchen sich entweder weder etwas an den äußeren Umständen noch an der Präferenzlage der Repräsentierten entscheidend ändert oder die Änderungen so marginal sind, dass sie keine Abweichung vom Ergebnis rechtfertigen können.

Schlussendlich lässt sich also aus Defiziten unverbindlicher Referenden nur dann ein Grund zur Abweichung von den Beteiligungsergebnissen begründen, wenn deren Aufhebung kontrafaktisch zu einem anderen Ergebnis geführt hätte. Liegen in diesem Sinne relevante Defizite vor, ist eine Abweichung vom Ergebnis des Referendums legitim. Wenn allerdings eindeutig gegeben ist, wie die Repräsentierten nach einer kontrafaktisch angenommenen Aufhebung der jeweiligen Defizite abgestimmt hätten, verfügen die Repräsentant:innen keineswegs über einen legitimen Handlungsspielraum. Denn in diesem Fall können die Repräsentant:innen nicht zwischen verschiedenen gleichermaßen legitimen Entscheidungsoptionen entscheiden, sondern haben das kontrafaktisch anzunehmende Ergebnis umzusetzen.²⁰

²⁰ Zwar können verbindliche Referenden in genau der gleichen Weise wie unverbindliche Referenden legitimationstheoretischen Defiziten unterliegen. Doch nur im Kontext formal unverbindlicher Referenden ist es Repräsentant:innen überhaupt möglich, von den Ergebnissen abzuweichen. Hingegen ist eine Abweichung von den Ergebnissen eines verbindlichen

Die hier angestellten Überlegungen zu unverbindlichen Referenden lassen sich jedenfalls in den relevanten Punkten auch auf unverbindliche Bürger:innenbeteiligung anwenden. Dementsprechend kann zusammenfassend festgehalten werden, dass Abweichungen von den Ergebnissen unverbindlicher Bürger:innenbeteiligung legitimationstheoretisch zulässig, wenn nicht sogar gefordert sein können, wenn sich diese durch vorliegende Defizite adäquat begründen lassen.

Um Defizite festzustellen, bedarf es offenkundig geeigneter Maßstäbe politischer Legitimität. Accetti & Oskian heben in diesem Zusammenhang primär auf eine Herrschaft im Sinne des Volkswillens ab. Demokratische Prozeduren weisen dementsprechend Defizite auf, wenn das Ergebnis der Verfahren nicht als gelungene Repräsentation jenes Volkswillens gelten kann. Die Rede vom Volkswillen verbleibt in vielen Beiträgen und so auch in dem Beitrag von Accetti & Oskian etwas mythisch. So bleibt oftmals unklar, was mit jenem Volkswillen überhaupt gemeint ist. In der Position von Accetti & Oskian meint dieser jedenfalls nicht die faktische Präferenzlage. Vor diesem Hintergrund übernimmt die vorliegende Arbeit nicht diesen Maßstab. Im Weiteren wird stattdessen zum einen erneut auf das Kriterium demokratischer Responsivität zurückgegriffen und zum anderen das Kriterium informierter Präferenzen eingeführt. Gegenstand der folgenden Abschnitte ist das Argument, dass Bürger:innenbeteiligungsverfahren hinsichtlich dieser Maßstäbe oftmals legitimationstheoretische Defizite aufweisen und eine Abweichung von den Beteiligungsergebnissen oftmals zulässig, wenn nicht sogar gefordert ist.

Defizite in der Repräsentativität der Verfahren

Die weiteren Ausführungen zeigen zunächst, dass eine vollständige Umsetzung von Beteiligungsergebnissen oftmals demokratische Responsivität unterminieren würde, da die Verfahren oftmals Defizite in ihrer Repräsentativität aufweisen.

Zunächst sei kurz ausführlicher das Konzept der Repräsentativität erläutert. Die Zusammensetzung der Teilnehmendenschaft eines Beteiligungsverfahrens kann auf ihre Repräsentativität überprüft werden. Dabei bezeichnet der Begriff eine Relation zwischen einer Teilmenge und einer Grundgesamtheit. Entsprechend kann Repräsentativität nur dann ein relevantes Konzept sein, wenn eine

Referendums schlicht nicht möglich, da diese eine unmittelbare formale Wirkung an den Delegationsketten der repräsentativen Demokratie vorbei entfalten. Die Besonderheit konsultativer Referenden ergibt sich somit aus der Verschränkung der formalen Unverbindlichkeit einerseits und der festzustellenden Defizite andererseits.

Differenzierung zwischen Grundgesamtheit und Teilmenge möglich ist. Die Relation zwischen Teilmenge und Grundgesamtheit, welche Gegenstand des Repräsentativitätskonzepts ist, besteht in der identischen proportionalen Verteilung bestimmter Merkmale sowohl in der Teilmenge als auch in der Grundgesamtheit.

In der Regel stellen Argumentationen für den Wert politischer Repräsentativität maßgeblich auf die Annahme ab, dass die identische Verteilung bestimmter Merkmale Rückschlüsse von der Teilmenge auf die Grundgesamtheit erlaubt (Dahl, 1989, S. 340; Fishkin, 2011, S. 114; Pitkin, 1967, S. 84; Steel et al., 2020). Diese Argumentationen sehen darin die Lösung für ein grundlegendes demokratietheoretisches Problem: Da sich in der Praxis nur eine Teilmenge an politischen Entscheidungs- und Diskussionsprozessen beteiligt, lässt sich stets die Frage stellen, ob die jeweiligen Ergebnisse nur im Sinne der Teilmenge oder tatsächlich im Sinne der Grundgesamtheit²¹ sind. Ist die Verteilung relevanter Merkmale in der Teilmenge und der Grundgesamtheit identisch, könne idealerweise die Teilmenge als exakte Miniatur der Grundgesamtheit angesehen werden. Aus diesem Grund würde die Diskussion der repräsentativen Teilmenge zu gleichen Ergebnissen kommen wie eine kontrafaktische Diskussion der Grundgesamtheit. Somit soll die Repräsentativität der Teilmenge die Generalisierung der Ergebnisse ermöglichen und so die Distanz zwischen der faktischen Beteiligung der Teilmenge und der kontrafaktischen Beteiligung der Grundgesamtheit zumindest inhaltlich überbrücken.²²

Wenn die Teilnehmerschaft eines Bürger:innenbeteiligungsverfahrens nicht repräsentativ ist, dann liegt der Verdacht sehr nahe, dass das Beteiligungsergebnis die Präferenzlage der Grundgesamtheit nicht akkurat widerspiegelt.²³ Die Verzerrung kann unter Umständen sogar solch ein Ausmaß annehmen, dass innerhalb des Verfahrens mehrheitlich andere Entscheidungsoptionen präferiert werden als in der Grundgesamtheit. Eine Umsetzung der Beteiligungsergebnisse würde in einem solchen Fall dem Kriterium demokratischer Responsivität widersprechen. Daraus folgt wiederum, dass eine Abweichung der Repräsentant:innen von den Ergebnissen der Bürger:innenbeteiligung demokratische Responsivität erhalten kann:

²¹ Was die relevante Grundgesamtheit darstellt, ist natürlich jeweils fraglich. Im Kontext demokratischer Herrschaft ist dies gerade Gegenstand der Frage nach dem Demos.

²² Die beiden vorherigen Absätze sind weitestgehend wörtlich aus Seim (2022, S. 268) übernommen.

²³ An dieser Stelle sei zudem angemerkt, dass selbst eine repräsentative Teilnehmerschaft nicht zwangsläufig zu repräsentativen Beteiligungsergebnissen führt (Seim 2022, S. 270).

„It may be that councillors are right to be unsure about what many regard as unrepresentative forms of participation that can easily be dominated by sectoral or parochial matters, or simply by those most able to articulate their wants in participatory arenas. [...] While councillors are often portrayed as defending various outmoded or outdated elements of public affairs, it may be that what they are actually doing is resisting a move towards less democratic practice.“ (Sweeting & Copus, 2013, S. 136)

Die zuvor bereits angeführten Formulierungen kommunaler Leitlinien, welche die Notwendigkeit der Repräsentativität der Teilnehmendenschaft betonen, zeigen aufgrund ihrer Allgegenwärtigkeit, dass die hier skizzierte Sorge jedenfalls innerhalb der Kommunen breit geteilt wird: „Beteiligung, die allein als Angebot stattfindet, wird häufig nur von einem Teil der Bevölkerung genutzt und kann so entgegen aller Erwartung sogar dazu führen, dass de facto die gleichberechtigte Wahrnehmung der Interessen aller Menschen in der Stadt weniger erfolgreich gelingt“ (Marburg, 2018, S. 4). Noch pessimistischster wird dies in den Leitlinien der Stadt Mannheim formuliert. Ein umfassendes Meinungsbild einzufangen sei schlicht unmöglich (Mannheim, 2019, S. 16), weil die Teilnahme an den Beteiligungsverfahren prinzipiell freiwillig sei. Deshalb würden sich wiederum lange nicht alle und vor allem nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen beteiligen (Mannheim, 2019, S. 12). Die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren könnten somit nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung sein.

Eine genaue Überprüfung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren in Hinblick auf ihre Repräsentativität ist vor dem Hintergrund lohnend. Wie zuvor schon ausgeführt wurde, unterscheiden sich Bürger:innenbeteiligungsverfahren grundlegend in der Auswahl ihrer Teilnehmenden. In der einen Variante sind die Verfahren für alle interessierten Personen geöffnet. Dieser Ansatz wurde auch für die meisten der untersuchten kommunalen Beteiligungsplattformen gewählt. So können sich alle interessierten Personen auf der jeweiligen Plattform registrieren und an den jeweiligen Beteiligungsverfahren teilnehmen. Bei solchen auf Selbstselektion beruhenden Beteiligungsformaten ist es nahezu ausgeschlossen, dass die Beteiligung repräsentativ für die Grundgesamtheit ist – eine Beobachtung, welche innerhalb der sozialwissenschaftlichen Partizipationsforschung fortwährend gemacht wird und unterschiedliche Erklärungsansätze provoziert hat (Brady et al., 1995; Verba & Nie, 1972). Auch die Hoffnung, dass das Internet zu einer weitestgehenden Inklusion und damit zu einer insgesamt nahezu repräsentativen Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen führe, wurde schon früh als allzu utopisch entlarvt. So würden auch bei Online-Beteiligungsverfahren oftmals klassische Muster ungleicher politischer Partizipation reproduziert (Best & Krueger, 2005; Margolis & Resnick, 2000; Norris, 2012). In der Regel sind es eher höher

gebildete, reiche, ältere und männliche Personen, welche auch online politisch partizipieren.

Wie zuvor bereits angeführt wurde, gab es unter den untersuchten Plattformen im Einzelfall auch den Ansatz, nur die Einwohner:innen der Stadt an den Verfahren zu beteiligen. Auch wenn diese Verfahren deutlich restriktiver sind, haben auch diese mit dem Problem der Selbstselektion zu kämpfen. So ist es de facto nahezu ausgeschlossen, dass sich alle Einwohner:innen an den Verfahren beteiligen. Auch ist nicht anzunehmen, dass sich alle Teilgruppen der Grundgesamtheit der Einwohner:innen gleichermaßen beteiligen.

Für die Beteiligung bei Bürger:innenbeteiligungsverfahren auf Online-Plattformen liegen bezüglich der Zusammensetzung der Teilnehmendenschaft derzeit leider keine aussagekräftigen empirischen Erkenntnisse vor. Gleichzeitig haben die Evaluationen von Offline-Beteiligungsverfahren in verschiedenen deutschen Kommunen die im Kontext anderer Partizipationsformen gemachte Beobachtungen von der mangelnden Repräsentativität der Teilnehmendenschaft bestätigt. So hat eine Auswertung von Teilnehmer:innebefragungen von insgesamt 31 Beteiligungsformaten der Stadt Heidelberg ergeben, dass sowohl höhere Bildungsabschlüsse als auch Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit deutlicher überrepräsentiert waren (Ritter, 2021, S. 241). Auch in Darmstadt ergab eine Evaluation von vier Offline-Beteiligungsverfahren, dass Jugendliche, Personen mit geringem Bildungsniveau und migrantische Personen teils deutlich unterrepräsentiert waren (Perry & Hackenbroch, 2017, S. 7).

Von Losverfahren wiederum, die beispielsweise im Kontext von Bürger:innenräten beziehungsweise sogenannten *mini-publics* zum Einsatz kommen, wird zu Recht angenommen, dass sie im Großen und Ganzen eine bessere Repräsentativität der Teilnehmendenschaft herstellen können als die soeben skizzierten Rekrutierungsansätze. Gleichzeitig sind aber auch solche Beteiligungsformate in der Regel nicht in der Lage, perfekte Repräsentativität garantieren zu können.

Erstens werden oftmals nicht alle Minoritäten (ausreichend) durch das Losverfahren gezogen. Denn die genannten *mini-publics* rücken das deliberative Moment der Beteiligung in den Vordergrund, sodass der Kreis der Teilnehmenden in der Regel stark begrenzt wird, um eine gewinnbringende Diskussion der Teilnehmenden gewährleisten zu können. Je kleiner der Kreis der Teilnehmenden ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sehr kleine Minoritäten nicht Teil des Beteiligungsverfahrens sind (Steel et al., 2020, S. 49). Beispielsweise wurde im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens in British Columbia zur Reform des Wahlrechts kein Aborigine durch das Los gezogen (Warren & Pearse, 2008, S. 10). Zweitens kann der Auswahlrahmen verzerrt sein, sodass bestimmte Personen(gruppen) nicht Teil der Menge sind, aus welcher per Losverfahren die

Teilnehmenden bestimmt werden (Steel et al., 2020, S. 48). Wenn etwa ein Los aus der Menge der Personen gezogen wird, die im Melderegister gemeldet sind, dann werden beispielsweise Menschen ohne Obdach nicht berücksichtigt. Drittens existiert auch bei Losverfahren ein Element der Selbstselektion, insofern es den Individuen überlassen ist, ob sie die Einladung annehmen oder nicht. Auch hier zeigen sich Verzerrungen, da unterschiedliche Bevölkerungsgruppen erhaltene Einladungen unterschiedlich oft akzeptieren (Steel et al., 2020, S. 48).

Die genannten Probleme können durch intelligentes Design umgangen oder zumindest abgeschwächt werden. So wurde im Fall des Beteiligungsverfahrens in British Columbia dem Problem durch eine gezielte Nachrekrutierung von Aborigines begegnet (Warren & Pearce, 2008, S. 10). Dies wäre beispielsweise auch im Fall der Menschen ohne Obdach möglich. Unterschiedlichen Rückläufen könnte wiederum durch geschichtete Zufallsstichproben begegnet werden (Smith, 2009, S. 81). Beides setzt allerdings voraus, dass alle relevanten Merkmale, in denen Repräsentativität herzustellen ist, bekannt sind. Dies ist allerdings oftmals nicht der Fall (Landemore, 2013, S. 1219).

Letztlich weisen in der politischen Wirklichkeit Bürger:innenräte trotz größter Bemühungen immer wieder nicht unerhebliche Repräsentativitätsdefizite auf. So waren beispielsweise im ‚Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt‘ Personen mit höherem Bildungsniveau deutlich überrepräsentiert (Kirby et al., 2021, S. 11) Auch entsprachen die Parteipräferenzen innerhalb der Teilnehmendenschaft nicht der entsprechenden Verteilung innerhalb der deutschen Gesamtbevölkerung (Kirby et al., 2021, S. 12). Die deutliche Überrepräsentation von Personen mit höherem Bildungsniveau zeigt sich erneut im 2022 stattgefundenen ‚Bürgerrat Klima‘ (2021, S. 83). Während beispielsweise in der deutschen Gesamtbevölkerung ca. 29 % maximal über einen Hauptschulabschluss verfügen, hatten im ‚Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt‘ nur ca. 10 % und im ‚Bürgerrat Klima‘ nur 18 % einen Hauptschulabschluss. Auch war im ‚Bürgerrat Klima‘ der Anteil der Personen, die Klimaschutz nach eigener Auskunft als etwas Wichtiges erachten, ca. 15 Prozentpunkte größer als in der Gesamtbevölkerung.

Zusammenfassend muss also mit Blick auf Bürger:innenbeteiligungsverfahren festgehalten werden, dass in den meisten Fällen gewisse Defizite in der Repräsentativität der Teilnehmendenschaft vorliegen. Jedoch ist auch hier erneut zu beachten, dass das Vorliegen eines legitimationstheoretisch bedeutsamen Defizits nicht immer eine Abweichung von den Beteiligungsergebnissen legitimieren kann.

Im vorherigen Kapitel wurde argumentiert, dass Bürger:innenbeteiligungsverfahren oftmals zu einem akkurateren Verständnis der Präferenzlage und damit zu einer Verbesserung demokratischer Responsivität

beitragen können. Im vorliegenden Kapitel wurde wiederum gezeigt, dass Bürger:innenbeteiligungsverfahren in der Regel Repräsentativitätsdefizite aufweisen, weshalb die Beteiligungsergebnisse in der Regel trotz allem kein perfektes Abbild der Präferenzlage aller Repräsentierten darstellen. Dieses Defizit kann dann ein legitimer Grund für die Abweichung von den Beteiligungsergebnissen darstellen, wenn eine Umsetzung der Ergebnisse nicht im Einklang mit dem Kriterium demokratischer Responsivität wäre.

Defizite in der Informiertheit der Verfahren

Grundlage der bisherigen Ausführungen war die Annahme, dass demokratische Responsivität Legitimitätskriterium demokratischer Herrschaft ist. Jedoch wäre eine Theorie politischer Legitimität, die sich auf dieses Legitimitätskriterium beschränkt, unplausibel. Im Weiteren wird zunächst die legitimierungstheoretische Begrenztheit des Kriteriums demokratischer Responsivität aufgezeigt. Im Anschluss wird das weitere Legitimitätskriterium der informierten Präferenzen eingeführt und gezeigt, dass Abweichungen von den faktischen Präferenzen zugunsten dieses Kriteriums zulässig, wenn nicht sogar gefordert sein können.

An der Annahme, dass demokratische Responsivität Legitimitätskriterium demokratischer Herrschaft ist, könnte zweierlei irritieren. Erstens könnte der Umstand irritieren, dass mit demokratischer Responsivität nur ein Legitimitätskriterium herangezogen wird. Denn gemeinhin wird davon ausgegangen, dass an staatliche Herrschaft noch weitere legitimierungstheoretische Ansprüche gestellt werden müssen. Beispielsweise wird jedenfalls innerhalb liberal-demokratischer Gesellschaften gemeinhin angenommen, dass auch der Schutz von Grundrechten ein relevantes Legitimitätskriterium darstellt.

Geht man nun von der Existenz von mindestens zwei verschiedenen Legitimitätskriterien aus, stößt man auf die Problematik, dass diese zumindest in manchen Fällen gegenläufig sind. Solche Situationen sind eine Herausforderung für alle nicht-monistischen Theorien demokratischer Legitimität. Jedoch muss diese Herausforderung nicht zwangsläufig in einem Problem münden. Die Herausforderung besteht in solchen Situationen im Kern darin, dass aus unterschiedlichen Legitimitätskriterien widersprüchliche Anforderungen abgeleitet werden müssen. Konfrontiert mit widersprüchlichen Anforderungen ist zunächst unklar, wie gehandelt werden soll.

Allerdings können diese Widersprüche durch eine Gewichtung der Kriterien und Entscheidungsregeln aufgelöst oder zumindest abgeschwächt werden. Möglich wäre beispielsweise eine lexikalische Ordnung, sodass zunächst das eine Kriterium erfüllt sein muss, bevor man sich der Verwirklichung des anderen Kriteriums widmen kann. In einem solchen Fall würden die Handlungsanweisungen

des lexikalisch vorgelagerten Legitimitätskriteriums stets die Handlungsanweisungen des nachgelagerten Legitimitätskriterium übertrumpfen. In diesem Fall würde die Postulierung von zwei Legitimitätskriterien kein größeres Problem darstellen, da aufgrund der Entscheidungsregel eindeutig ersichtlich ist, wie zu handeln ist. Die entscheidende Frage betrifft an dieser Stelle somit weniger die Existenz als vielmehr die Priorisierung von Legitimitätskriterien. Denn die Existenz weiterer Legitimitätskriterien unterminiert nicht prinzipiell die Orientierungsfunktion einer Theorie politischer Legitimität.

Zweitens könnte der aus den vorherigen Ausführungen gewonnene Eindruck einer bestimmten Priorisierung irritieren. So könnte man möglicherweise denken, dass die Arbeit die These vertreten würde, dass das Responsivitätskriterium stets ausschlaggebend sei und daher alle anderen legitimationstheoretischen Überlegungen übertrumpfen würde. Diese These würde implizieren, dass Abweichungen von den faktischen Präferenzen der Repräsentierten niemals legitim sein können. Dementsprechend wären Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen auch nur dann legitim, wenn diese Abweichungen die Responsivität der Entscheidung verbessern würden. Diese These widerspricht somit der oft vorgetragenen Intuition, dass durchaus legitime Gründe für eine Abweichung von den Präferenzen der Repräsentierten existieren – beispielsweise der Schutz von Grundrechten.

Dementsprechend ist es nicht weiter verwunderlich, dass die Annahme von der Unantastbarkeit des Kriteriums demokratischer Responsivität einige Kritik auf sich gezogen hat. So weist Sabl (2015) in Auseinandersetzung mit empirischen Beiträgen zu Recht daraufhin, dass der normative Status des Responsivitätskonzepts innerhalb der politischen Philosophie höchst umstritten ist. Auch zeigt Sabl, dass weder Dahl (1956, S. 50) noch Pitkin (1967, S. 162) diese Annahme der Unantastbarkeit demokratischer Responsivität teilen, obwohl empirische Beiträge beide regelmäßig als Beleg für diese Annahme anführen.

Schon früh wurde darauf hingewiesen, dass einerseits das Konzept der Responsivität Präferenzen auf Seiten der Repräsentierten voraussetzt, dies aber andererseits in vielen Politikfeldern nicht unbedingt der Fall ist: „[P]ublic will have no opinion at all on most public issues unless these issues have been the subject of prolonged and intensive public debate or have been forced upon the attention of nearly everyone by events so compelling as to brook no indifference“ (Pennock, 1952, S. 791; Pitkin, 1967, S. 163). Diese Beobachtung allein drückt erstmal nur aus, dass eine Anwendung des Konzepts in manchen Fällen nicht ohne weiteres möglich ist. Sie weist damit auch auf die Grenzen des Konzepts als Richtlinie und Bewertungsmaßstab für das Handeln von Repräsentant:innen hin.

Darüber hinaus wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass auf Seiten der Repräsentant:innen Handlungsspielräume existieren müssen, damit sie überhaupt responsiv handeln können (Uppendahl, 1981, S. 128). Dies betrifft beispielsweise den gesetzlichen Rahmen, welcher Entscheidungsträger:innen bindet und möglicherweise die Umsetzung einer mehrheitlich präferierten Handlungsoption untersagt. Morlino (2004, S. 22) verweist wiederum auf die begrenzten Ressourcen, die Entscheidungsträger:innen zur Verfügung stehen. Manche Handlungsoptionen lassen sich nicht umsetzen, auch wenn sie von den Repräsentierten eindeutig präferiert werden, weil beispielsweise die finanziellen Mittel nicht zur Verfügung stehen. In solchen Fällen lässt sich im Gegensatz zur vorherigen Beobachtung das Responsivitätskonzept sehr wohl anwenden und feststellen, dass sich die Repräsentant:innen nicht responsiv verhalten. Sie illustrieren hingegen, dass eine mangelnde Responsivität auf Seiten der Repräsentant:innen in solchen Fällen, wo ein responsives Handeln schlicht unmöglich ist, entschuldbar ist.

Von größerem Interesse sind an dieser Stelle allerdings vor allem die kritischen Positionen, die nicht von einer absoluten Geltung des Responsivitätsprinzips überzeugt sind. Selbst Pennock (1952, S. 797), welcher den Begriff der ‚Responsivität‘ in die Debatte eingeführt hat, stellt diesem das Prinzip politischer Verantwortung (*responsibility*) entgegen. Dieses impliziert unter anderem die rationale Erklärbarkeit von Entscheidungen und Versuche auf Seiten der Entscheidungsträger:innen, alle relevanten Fakten und Konsequenzen zu identifizieren und diese in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Ein Verantwortlichkeitsprinzip laufe nach Pennock dem Responsivitätsprinzip entgegen, weil letzteres eine unmittelbare Umsetzung der Präferenzen der Repräsentierten voraussetze. Dies würde keinen Raum für verantwortliches Handeln in dem skizzierten Sinne eröffnen. Pennock selbst nimmt nun nicht an, dass Verantwortlichkeit der eigentliche Wert sei und Responsivität deshalb nicht berücksichtigt werden müsse. Stattdessen ist es für ihn eine Frage der Abwägung, wobei in manchen Fällen mal Responsivitätsnormen und mal Verantwortlichkeitsnormen übertrumpfen.

Auch für Diamond & Morlino (2004) ist Responsivität nur ein Wert unter anderen, anhand derer die Qualität von Demokratien überprüft werden kann. So führen sie neben Responsivität auch Rechtsstaatlichkeit, Verantwortlichkeit (*accountability*), Freiheit und Gleichheit als relevante Werte an. Zwar betont Morlino verschiedentlich das harmonische Zusammenwirken der Werte. Doch zumindest an einer Stelle verweist er auf mögliche Disharmonien: „A government highly responsive to majority wishes, for instance, may be tempted to brush aside minority concerns or even deprive minorities of equal rights“ (Diamond & Morlino, 2004, S. 30).

Die vorliegende Arbeit teilt die soeben formulierten Irritationen. Dementsprechend geht sie zum einen von der Existenz weiterer Legitimitätskriterien und zum anderen von der Übertrumpfbarkeit demokratischer Responsivität durch weitere Legitimitätskriterien aus. Als ein weiteres Legitimitätskriterium, dessen Anforderungen in manchen Fällen die Anforderungen demokratischer Responsivität übertrumpfen können, wird im Folgenden das Kriterium der informierten Präferenzen eingeführt. Sicherlich wäre die Berücksichtigung aller relevanten Legitimitätskriterien für ein abschließendes Verständnis der legitimationstheoretischen Verbindlichkeit der Beteiligungsergebnisse notwendig. Doch zum einen würde dies den Rahmen der vorliegenden Arbeit deutlich sprengen. Zum anderen ist es im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht notwendig, eine abschließende Theorie politischer Legitimität vorzulegen. Denn um später die Beteiligung sekundärer Gruppen begründen zu können, reicht die Annahme aus, dass es Fälle gibt, in welchen Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen zulässig oder sogar gefordert sein können.

Neben einer mangelnden Repräsentativität wird Bürger:innenbeteiligungsverfahren oftmals auch eine mangelnde Informiertheit vorgeworfen. Nicht selten wird davon ausgegangen, dass ‚normalen‘ Bürger:innen in vielen Bereichen die notwendigen Informationen fehlen, um kompetente Entscheidungen treffen zu können (Fischer 2009, S. 48). Die Arbeit geht, ohne dies an dieser Stelle weiter zu begründen, davon aus, dass den Teilnehmenden an Bürger:innenbeteiligungsverfahren in der Tat oftmals relevante Informationen fehlen. Nicht selten werden mit Verweis auf die mangelnde Informiertheit der Verfahren auch Abweichungen von den Präferenzen der Repräsentierten legitimiert (Accetti & Oskian, 2022).²⁴

Das Merkmal der Informiertheit bezeichnet das Vorliegen von relevanten Informationen. So ist beispielsweise eine Entscheidung umso informierter, je mehr relevante Informationen in der Entscheidungsfindung vorlagen. Analog zur Informiertheit von Entscheidungen sind auch Präferenzen umso informierter, je mehr relevante Informationen im Prozess der Präferenzbildung vorliegen. Die

²⁴ Zugleich ist anzumerken, dass Bürger:innenbeteiligungsverfahren auch über das Potenzial verfügen, neue Informationen in den Entscheidungsprozess der Repräsentant:innen einzuspeisen. So sind viele relevante Informationen dezentral in der Bevölkerung verteilt, sodass sie nicht ohne weiteres dem repräsentativen Organ zur Verfügung stehen. Einige der relevanten Informationen ergeben sich aus den alltäglichen Erfahrungen der Menschen vor Ort. Entsprechend ist es nicht weiter verwunderlich, dass man sich auch innerhalb der Leitlinien von Bürger:innenbeteiligungsverfahren die Integration relevanter Informationen erhofft und Einwohner:innen als ‚Alltagsexperten‘ bezeichnet (siehe Abschnitt 5.2.1).

Arbeit beschränkt sich an dieser Stelle allein auf solche Informationen, welche nicht-moralische Fakten zum Gegenstand haben.

Nun lassen sich aus solchen Informationen selbst keine Entscheidungen ableiten, weshalb das Merkmal der Informiertheit keinesfalls substantiell zu verstehen ist. So lässt sich beispielsweise aus der Information, dass bei einer drastischen Erhöhung der kommunalen Gewerbesteuer die meisten ansässigen Unternehmen abwandern würden, nicht unmittelbar ableiten, dass deshalb von einer solchen Erhöhung abgesehen werden sollte. Stattdessen bezeichnet das Merkmal der Informiertheit allein den Umstand, dass den entscheidenden Akteuren beispielsweise die Information bezüglich der Folgen einer Erhöhung der Gewerbesteuer zur Verfügung stand. Zwischen den Entscheidungsoptionen, die Steuer zu erhöhen, sie beim derzeitigen Satz zu belassen oder sie zu senken, kann somit nicht anhand des Merkmals der Informiertheit differenziert werden.

Zwar kann Informationen aufgrund eines intrinsischen Werts der Wahrheit möglicherweise ein intrinsischer Wert zugeschrieben werden. Doch im Rahmen der vorliegenden Arbeit ist der Nutzen von Informationen und somit auch von Informiertheit in Hinblick auf andere Güter relevanter. Der Wert von Informiertheit wird im Folgenden also primär instrumentell verstanden. Ist man beispielsweise am wirtschaftlichen Erfolg der Kommune interessiert, ist die Information, dass die meisten ansässigen Unternehmen bei einer Steuererhöhung abwandern würden, instrumentell wertvoll. Denn sie trägt dazu bei, dass man die Zielsetzung, den wirtschaftlichen Erfolg der Kommune zu sichern, eher verwirklichen kann. Offenkundig ist dies völlig unabhängig von bestimmten normativen Gütern. So ist es beispielsweise unerheblich, ob man von staatlichen Entscheidungen erwartet, dass sie effektiv sein, Gleichheit herstellen oder nicht gegen Grundrechte verstoßen sollen. Denn in jedem Fall ist anzunehmen, dass informiertere Entscheidungsträger:innen dies unter sonst gleichen Umständen besser erfüllen können als weniger informierte Entscheidungsträger:innen. Vor diesem Hintergrund ist es natürlich wünschenswert, dass die Repräsentierten möglichst informiert sind und das politische System entsprechend gestaltet ist. Wünschenswert ist dies, weil die Repräsentierten somit eher über alle relevanten Informationen verfügen, welche notwendig für die Verwirklichung der jeweils präferierten Güter sind. Dies ermöglicht den Repräsentierten, informierte Entscheidungen zum Beispiel im Rahmen von Wahlen, aber auch Bürger:innenbeteiligungsverfahren zu fällen.

Offenkundig geht es nicht einfach um die Berücksichtigung neuer, sondern um die Berücksichtigung relevanter Informationen. Relevant sind Informationen, deren Berücksichtigung potenziell zu einer neuen Sicht auf oder gar zu einer neuen Bewertung der Entscheidungsoptionen führt. Dieses Potenzial ist wiederum

nicht in der Information selbst angelegt, sondern ergibt sich erst aus den jeweils verfolgten Gütern. So wäre beispielsweise die Information, dass bei einer Steuererhöhung die meisten ansässigen Unternehmen abwandern würden, für eine Person, die nicht am wirtschaftlichen Erfolg interessiert ist, vermutlich nicht allzu relevant, wenn vielleicht auch neu.

Wie bereits ausgeführt wurde, hat das Merkmal der Informiertheit nicht den Inhalt von Entscheidungen zum Gegenstand. Zugleich muss festgehalten werden, dass die Integration neuer relevanter Informationen de facto zu einer Veränderung der Präferenzen und somit zu anderen Entscheidungen führen kann. Denn von rationalen Akteur:innen lässt sich beispielsweise erwarten, dass sie ihre Präferenzen beispielsweise beispielweise bezüglich zu beschließender Maßnahmen anpassen, sobald sie die Information erhalten, dass eine zuvor präferierte Maßnahme nicht zum präferierten Ziel führt. Dem liegt die im Verlaufe der Arbeit wichtige Annahme zugrunde, dass ein Akteur zu verschiedenen Zeitpunkten oder zwei Akteure zum gleichen Zeitpunkt allein aufgrund jeweils unterschiedlicher Informationslagen unterschiedliche Entscheidungsoptionen präferieren können. Diese Annahme impliziert, dass beide Akteure, verfügten sie über die jeweils anderen Informationen, auch die jeweils andere Entscheidungsoption präferieren würden.

Nun könnte man meinen, dass staatliche Entscheidungen im Sinne der informierten Präferenzen der Repräsentierten sein sollten. Dass staatliche Entscheidungen im Einklang mit den (kontrafaktisch) informierten Präferenzen der Repräsentierten sein sollen, wird im Weiteren als das Legitimitätskriterium der (kontrafaktisch) informierten Präferenzen bezeichnet. Dies steht nicht mit Notwendigkeit in einem Widerspruch mit dem Kriterium demokratischer Responsivität. Denn das Kriterium demokratischer Responsivität referiert schlicht auf die faktischen Präferenzen und hat daher nicht die Genese von Präferenzen im Blick. Ob die jeweiligen Präferenzen somit informiert sind oder nicht, ist vom Standpunkt demokratischer Responsivität irrelevant. Deshalb können Entscheidungen sowohl im Sinne demokratischer Responsivität als auch im Sinne informierter Präferenzen sein. Doch genau diese Informiertheit der aktuellen Präferenzen der Repräsentierten wurde in der Auseinandersetzung mit dem Responsivitätskonzept immer wieder in Frage gestellt. So merken sowohl Pitkin (1967, S. 163) als auch Pennock (1952, S. 791) an, dass in der Bevölkerung oftmals keine oder zumindest keine allzu reflektierten und ausgeprägten Präferenzen bezüglich einiger Politikfelder vorliegen. Dies ist für beide Anlass, die absolute Geltung demokratischer Responsivität in Frage zu stellen. Auch Sunstein (1995) stellt den Wert einer unmittelbaren Umsetzung vor dem Hintergrund der Wankelmütigkeit und unzureichenden Informiertheit der öffentlichen Meinung in Frage.

Im Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren kann es dementsprechend zum folgenden Szenario kommen. Zum einen beteiligen sich alle relevanten Personen am Beteiligungsverfahren und sprechen sich auf Basis der Informationslage I(1) geschlossen für die Entscheidungsoption E(1) aus.²⁵ Diese wird als geeignete Maßnahme für das Ziel Z(1) angesehen. Zum anderen teilt zwar das repräsentative Organ die Präferenz für das Ziel Z(1). Doch durch eine separate Expert:innenkonsultation erlangt das repräsentative Organ neue Informationen und gelangt so zu einer verbesserten Informationslage I(2). Aus dieser lässt sich unmittelbar ableiten, dass E(2) die effektivere Maßnahme für die Verwirklichung von Z(1) wäre. Nun nehme man an, dass allein die unterschiedlichen Informationslagen ausschlaggebend für die unterschiedlichen Präferenzen des repräsentativen Organs einerseits und der beteiligten Personen andererseits sind. Dementsprechend kann davon ausgegangen werden, dass sich auch die Teilnehmenden des Beteiligungsverfahrens für die effektivere Maßnahme aussprechen würden, verfügten sie ebenfalls über die verbesserte Informationslage I(2).

Konzeptionell wäre eine Entscheidung der Repräsentant:innen, welche von den Präferenzen der Repräsentierten bezüglich der zu ergreifenden Maßnahme abweicht, um das von den Repräsentierten präferierte Ziel zu erfüllen, nicht als eine responsive Entscheidung zu verstehen. Denn zum einen ist Responsivität im Wesentlichen eine Frage der Kongruenz und zum anderen weicht jene Entscheidung in Teilen von den Präferenzen der Repräsentierten ab. Insbesondere ist zu beachten, dass weder die Beschaffenheit der Präferenzen selbst noch deren Zusammenspiel Gegenstand des Responsivitätskonzepts sind. Damit ist allein diejenige Entscheidung responsiv, welche sowohl die von den Repräsentierten präferierte Zielsetzung als auch die von diesen präferierte Maßnahme in staatliche Entscheidungen übersetzt. Dass diese Präferenzen in diesem Fall inkonsistent sind und daher eine responsive Entscheidung nicht zur Verwirklichung der präferierten Zielsetzung führt, ist konzeptionell unerheblich.

Mit Blick auf das skizzierte Szenario wird oftmals angenommen, dass demokratische Responsivität nicht immer wertvoll ist und jedenfalls in diesem Fall eine Abweichung staatlicher Entscheidungen von den aktuellen Präferenzen der Repräsentierten zugunsten ihrer kontrafaktisch informierten Präferenzen zulässig, wenn nicht gar geboten sein kann. Dabei steht die kontrafaktische Frage im Vordergrund, was die Repräsentierten präferieren würden, stünden ihnen alle relevanten Informationen zur Verfügung. In einigen Beiträgen zu sogenannten

²⁵ Dass sich tatsächlich alle relevanten Personen beteiligen, ist natürlich höchst unwahrscheinlich. Doch aufgrund dieser Prämisse müssen Mängel in der Repräsentativität der Verfahren nicht berücksichtigt werden, sodass sich vollständig auf die Informiertheit der Verfahren konzentriert werden kann.

mini-publics wird diese Frage sogar ins Zentrum entsprechender Beteiligungsverfahren gerückt: „What would the public really think about an issue if it had the time and opportunity to consider it in depth with balanced and authoritative information“ (Fishkin et al., 2021, S. 1466).

Die Entscheidung, von den aktuellen Präferenzen zugunsten kontrafaktisch informierter Präferenzen abzuweichen, steht offenkundig in einem Widerspruch zum Kriterium demokratischer Responsivität. Dennoch geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass es in manchen Fällen zulässig, wenn nicht sogar gefordert sein kann, von den aktuellen Präferenzen der Repräsentierten abzuweichen, um in Einklang mit ihren kontrafaktisch informierten Präferenzen zu entscheiden. Dies wird an dieser Stelle nicht abschließend begründet. Im soeben skizzierten Fall hätte eine solche Abweichung jedenfalls den Vorteil, dass das vom Demos präferierte Ziel eher verwirklicht wird. Nicht wenige Repräsentierte würden ein solches Entscheidungsverhalten der Repräsentant:innen aus diesem Grund vermutlich sogar begrüßen, wenn nicht gar einfordern. Darüber hinaus können beziehungsweise sollten vielmehr Repräsentant:innen den Repräsentierten ihre Abweichung erklären und sie dadurch mit den fehlenden Informationen versorgen. Dies führt gemäß der Prämissen in diesem Fall zumindest im Nachhinein zu einer Angleichung der aktuellen Präferenzen der Repräsentierten auf der einen und der Entscheidung der Repräsentant:innen auf der anderen Seite.²⁶

Eine letzte Bemerkung sei an dieser Stelle angebracht. Wenn es um die Frage der Informiertheit geht, hat die vorliegende Arbeit bisher und wird die vorliegende Arbeit auch im Weiteren mit Beispielen arbeiten, in welchen neue Informationen zu einer veränderten Präferenz bezüglich der zu wählenden Mittel führen können. Diese Beispiele wurden und werden gewählt, weil sich an diesen die relevanten Argumente relativ einfach herausarbeiten lassen. Damit ist jedoch wohlgermerkt nicht gesagt, dass neue Informationen nicht auch zu einer veränderten Präferenz bezüglich der zu wählenden Ziele führen können. Beispielsweise könnten neue Informationen über die Bedeutung ökonomischen Erfolgs für ein gelungenes Leben dazu führen, dass Individuen ihre vorherige Zielsetzung überdenken und den ökonomischen Erfolg der Kommune nicht mehr als primäres Ziel verfolgen.

²⁶ Allerdings kann diese Möglichkeit nachträglicher Kongruenz nicht die Problematik der Abweichung vollständig auflösen. Dies wird ausführlicher in Abschnitt 7.3 gezeigt.

5.3.3 Epistemische Unsicherheiten

An dieser Stelle sei eine vertiefende Reflexion der epistemischen Lage der Repräsentant:innen vorgenommen. Diese Dimension wurde bei dem zuvor skizzierten und auch im Weiteren verwendeten Szenario eines abstrakten Beteiligungsszenarios ausgeklammert. Innerhalb des Szenarios wissen die Repräsentant:innen zum einen, wie die faktische Präferenzlage des Demos verfasst ist, und zum anderen, wie sich neue Informationen auf die Präferenzen des Demos auswirken würden, stünden sie ihnen zur Verfügung. Somit besteht in diesem Szenario keinerlei epistemische Unsicherheit in Hinblick auf die faktischen beziehungsweise die kontrafaktisch informierten Präferenzen.

Liegt keine epistemische Unsicherheit vor, ist der legitime Entscheidungsspielraum der Repräsentant:innen erheblich eingeschränkt. Denn wenn sie zum einen im Sinne demokratischer Responsivität gemäß der faktischen Präferenzen entscheiden sollen und sie eine akkurate Vorstellung von der faktischen Präferenzlage haben, dann existiert für sie nur eine legitime Entscheidungsoption. Wenn die Repräsentant:innen zum anderen im Sinne der kontrafaktisch informierten Präferenzen zu entscheiden haben und sie eine akkurate Vorstellung von der kontrafaktisch informierten Präferenzlage haben, dann existiert für sie ebenfalls nur eine legitime Entscheidungsoption.

Zuvor wurde bereits angedeutet, dass es Fälle geben kann, in welchen die faktischen beziehungsweise die kontrafaktisch informierten Präferenzen den Repräsentant:innen zumindest in einem solchen Ausmaß bekannt sind, dass sich der legitime Entscheidungsspielraum tatsächlich auf eine Entscheidungsoption reduziert. Doch es wäre unrealistisch anzunehmen, dass dies immer der Fall ist. Eine solche Annahme würde zudem zu einem problematisch verkürzten Verständnis politischer Repräsentation führen. Deshalb lohnt sich an dieser Stelle eine kurze Reflexion der epistemischen Lage der Repräsentant:innen und ihrer Folgen für das Verständnis politischer Repräsentation.

In Hinblick auf die faktischen Präferenzen ist Accetti & Oskian (2022) zuzustimmen, insofern es keinen unmittelbaren Zugang zu diesen gibt. Informationen über die faktischen Präferenzen lassen sich nur vermittelt über Prozeduren erheben. Wie die Ausführungen von Accetti & Oskian, die zuvor herausgearbeiteten Defizite des Wahlmechanismus und die ebenfalls zuvor herausgearbeiteten Defizite von Bürger:innenbeteiligungsverfahren gezeigt haben, unterliegen jene Prozeduren jedenfalls in der Praxis stets gewissen Defiziten. Dementsprechend ist es faktisch nahezu unmöglich, ein perfektes Verständnis der faktischen Präferenzlage zu erlangen. Wie gesagt impliziert dies nicht, dass es im konkreten Fall nicht dennoch nur eine legitime Entscheidungsoption geben kann. Doch in

vielen Fällen sind die Defizite von einem solchen Ausmaß, dass nicht eindeutig gegeben ist, welche Entscheidungsoption im Sinne der faktischen Präferenzen ist. Dies ist bei konkreten Sachfragen auf kommunaler Ebene umso mehr der Fall, weil hier in der Regel nicht viele Informationen über die entsprechenden faktischen Präferenzen vorliegen. Dementsprechend existiert oftmals ein legitimer Entscheidungsspielraum auf Seiten der Repräsentant:innen.

Letzteres ist auch in Hinblick auf die kontrafaktisch informierten Präferenzen der Fall. So übersetzen sich die Defizite in Hinblick auf die faktischen Präferenzen unmittelbar in Hinblick auf die kontrafaktisch informierten Präferenzen. Denn wenn nicht eindeutig gegeben ist, was die faktischen Präferenzen sind, ist im gleichen Maße unklar, wie die kontrafaktisch informierten Präferenzen aussehen. Darüber hinaus ist nicht immer eindeutig, welchen Einfluss neue Informationen auf die Präferenzen hätten.

Somit existiert sowohl in Hinblick auf die faktischen als auch in Hinblick auf die kontrafaktisch informierten Präferenzen eine epistemische Unsicherheit, welche einen legitimen Entscheidungsspielraum eröffnet und Raum für Interpretationen lässt. An dieser Stelle kommt die Führungsdimension politischer Repräsentation, welche sich im *trustee*-Modell wiederfindet, ins Spiel. Repräsentant:innen müssen sich trotz epistemischer Unsicherheiten für eine Entscheidungsoption entscheiden und müssen daher oftmals über das Gegebene hinausgehen. In diesem Zuge können sie aus legitimationstheoretischer Perspektive offenkundig nicht beliebig entscheiden, sondern müssen auf die Erfüllung legitimationstheoretischer Ansprüche abzielen. Daher müssen sie eine, vor dem Hintergrund epistemischer Unsicherheit stets fragile, Interpretation der faktischen beziehungsweise der kontrafaktisch informierten Präferenzen vorlegen. Diese Interpretationen sind, gerade weil sie sich nicht eindeutig aus dem Gegebenen ergeben, oftmals Gegenstand von Dissens. So kann vor dem Hintergrund der gegebenen Informationslage umstritten sein, welche Entscheidungsoption im Sinne der faktischen beziehungsweise im Sinne der kontrafaktisch informierten Präferenzen ist. Dementsprechend können auch die Interpretationen von Repräsentant:innen und in Folge auch ihre Entscheidungen umstritten sein. Hier können die Repräsentierten über die Möglichkeit der Wahl korrigierend eingreifen.

Möglicherweise, aber das müsste eine ausführlichere Theorie politischer Legitimität ergeben, besteht auch eine Unsicherheit und damit auch das Potenzial für Dissens in Hinblick auf die Frage, in welchen Fällen eine Abweichung zugunsten kontrafaktisch informierter Präferenzen legitim ist. Wenn dem so ist, dann müssen Repräsentant:innen in entsprechenden Fällen auch hinsichtlich dieser Frage eine Interpretation vorlegen, welche wiederum umstritten sein kann.

Vor dem Hintergrund der vorherigen Ausführungen zum durchaus legitimen Eingriff der Repräsentant:innen in die Präferenzformation und der soeben festgestellten epistemischen Unsicherheiten ergibt sich ein komplexes Bild politischer Repräsentation. Wie bereits angedeutet wurde, wird beides im Weiteren ausgeklammert. Denn so kann die Bedeutung von Informationen für den Prozess der Entscheidungsfindung isoliert betrachtet werden.

5.4 Der faktische Einfluss der Verfahren

Zuvor wurde gezeigt, dass die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren (in Teilen) oftmals umgesetzt werden müssen. Eine andere Frage ist offenkundig, ob ein solcher Einfluss auch in der politischen Realität faktisch vorliegt. Im Weiteren soll plausibilisiert werden, dass Bürger:innenbeteiligungsverfahren in einem politisch-kulturellen Kontext stattfinden, welcher vermuten lässt, dass sie auch faktisch oftmals einen gewissen Einfluss auf die Entscheidungsfindung von Repräsentant:innen und damit auch auf den Inhalt staatlicher Entscheidungen ausüben. Eine Auseinandersetzung mit der Frage nach dem faktischen Einfluss ist im Rahmen der Arbeit sinnvoll, weil die Erklärung für einen solchen Einfluss an späterer Stelle nochmal relevant wird. Zudem gründet der Nachweis eines faktischen Einflusses die legitimationstheoretische These eines gesollten Einflusses in der politischen Realität.

Zwar wird im Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren immer wieder eine Umsetzung der Beteiligungsergebnisse oder zumindest deren Einfluss auf die Entscheidungsfindung der Repräsentant:innen in Aussicht gestellt (siehe Abschnitt 5.2.3). Doch zugleich wird nicht selten die Wirkungslosigkeit konsultativer Bürger:innenbeteiligung beklagt und der Verdacht geäußert, dass diese nur aus symbolischen Zwecken heraus veranstaltet werde (Papadopoulos & Warin, 2007, S. 459; Fung & Wright, 2011, S. 265). Die Gefahr bestehe darin, dass in Aussicht gestellte Mitwirkungsmöglichkeiten letztlich bloße Lippenbekenntnisse (Malena, 2009, S. 16) und demokratische Innovationen bloße Versuche seien, „den Bürgern vor allem das Gefühl von Beteiligung, Responsivität und politischer Gestaltungsmacht zu geben“ (Blühdorn, 2013, S. 106).

An dieser Stelle wäre ein Hinweis auf empirische Studien, welche die These eines oftmals vorliegenden Einflusses stützen könnten, angebracht. Doch die empirischen Kenntnisse darüber sind erstens dürftig und zweitens sehr gemischt. Fakt ist jedenfalls, dass sich in der Praxis von der gänzlichen Missachtung bis hin zur vollständigen Umsetzung der Ergebnisse Beispiele für jeden Einflussgrad finden (Neunecker, 2016, S. 57; Vetter, 2017, S. 417). Vor diesem Hintergrund

soll die These, dass ein gewisser Einfluss oftmals vorliegt, auf anderem und indirektem Wege plausibilisiert werden. Erstens werden im Weiteren die Einstellungen von Repräsentant:innen bezüglich der Integration der Repräsentierten in staatliche Entscheidungsprozesse skizziert. Wenn Repräsentant:innen diese als Bereicherung verstehen, liegt es nahe, dass sie die Ergebnisse der Verfahren eher in ihre Entscheidung einfließen lassen. Zweitens wird sich mit Responsivitätsnormen beschäftigt. Wenn Repräsentant:innen sich selbst als responsive Entscheidungsträger:innen verstehen oder ein responsives Entscheidungsverhalten von den Repräsentierten eingefordert wird, dann ist es naheliegend, dass Repräsentant:innen die Ergebnisse der Verfahren in ihre Entscheidung einfließen lassen.

5.4.1 Einstellungen von Repräsentant:innen

Zunächst sei auf die grundsätzliche Befürwortung oder Ablehnung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren und auf die Chancen und Risiken eingegangen, welche deutsche Kommunalvertreter:innen mit Bürger:innenbeteiligung verbinden.

Heinelt (2013, S. 111) weist in einer Studie zum Demokratieverständnis deutscher Ratsmitglieder nach, dass ein partizipatives Demokratieverständnis bei deutschen Ratsmitgliedern überwiegt. So fanden es ca. 84 % der Befragten sehr oder äußerst wichtig, dass „Einwohner [...] die Möglichkeit haben [sollten], ihre Sichtweisen darzulegen, bevor wichtige kommunale Entscheidungen von den gewählten Repräsentanten (dem Rat) getroffen werden“ (Heinelt, 2013, S. 108; siehe auch Gabriel & Kersting, 2014, S. 109; Wilker, 2019, S. 253). Ca. 65 % der Befragten befanden wiederum die folgende Aussage für sehr oder äußerst wichtig: „Einwohner sollten aktiv und direkt an wichtigen kommunalen Entscheidungen teilhaben können“ (Heinelt, 2013, S. 108). Zuletzt gaben ca. 60 % der Befragten an, dass sie die folgende Aussage als sehr oder äußerst wichtig bewerten: „Politische Entscheidungen sollten nicht nur durch gewählte Gremien, sondern nach Verhandlungen mit Betroffenen getroffen werden“ (Heinelt, 2013, S. 109). Zwar nimmt die Zustimmung mit zunehmender Integration in staatliche Entscheidungsprozesse ab, doch es wird deutlich, „dass deutsche Ratsmitglieder in ihrer Gesamtheit weniger dem Modell repräsentativer bzw. liberaler Demokratie zuneigen, sondern stärker dem einer partizipativen Demokratie“ (Heinelt, 2013, S. 111; siehe auch Vetter, 2017, S. 424; Sweeting & Copus, 2013, S. 132). Sweeting & Copus (2013, S. 131) zeigen wiederum, dass ca. 74 % der befragten Ratsmitglieder eine förmliche Mitwirkung der Repräsentierten an staatlichen

Entscheidungsprozessen befürwortet.²⁷ Knapp 67 % der Befragten sprechen sich sogar für verbindliche Referenden und somit für eine formale Verlagerung von Entscheidungskompetenzen aus. In etwas abgeschwächter Form wird dies durch die Studie von Gabriel & Kersting (2014, S. 109) bestätigt: 45 % der Lokalpolitiker:innen waren der Meinung, dass „Einwohner [...] direkt über wichtige kommunale Fragen entscheiden können“ sollten.

Die Befürwortung der Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten ist auf Seiten der Repräsentant:innen mit verschiedenen wahrgenommenen Chancen verknüpft. In der Studie von Gabriel & Kersting (2014, S. 85) stimmen 73 % der befragten Lokalpolitiker:innen der folgenden Aussage (voll und ganz) zu: „Wenn Bürger bei der Suche nach Lösungen für politische Probleme Gehör finden und mitdiskutieren können, führt dies zu besseren Ergebnissen.“ Hingegen gehen nur 39 % der Befragten von besseren Entscheidungen aus, „wenn gewählte Vertreter im Gemeinderat frei entscheiden können.“

Als Gründe werden oftmals an erster Stelle eine verbesserte Kenntniss der Präferenzen und zum anderen eine verbesserte Informationsgrundlage genannt (Gabriel & Kersting, 2014, S. 87; Lowndes et al., 2001, S. 211; Vetter, 2017, S. 424). Gleichzeitig verbinden Repräsentant:innen in der Regel auch verschiedene Risiken mit Bürger:innenbeteiligung. Diese werden zum einen vor allem in der mangelnden Repräsentativität und der niedrigen Teilnehmerszahl (Berner et al., 2011; Lowndes et al., 2001, S. 212; Neunecker, 2016, S. 242) und zum anderen in der mangelnden Informiertheit der Teilnehmenden verortet (Berner et al., 2011; Holtkamp et al., 2014, S. 3; Neunecker, 2016, S. 223). Doch diese Probleme werden oftmals als ein notwendiges Übel auf dem experimentellen Weg zum Design effektiverer Beteiligungsinstrumente verstanden (Lowndes et al., 2001, S. 213). Zudem hält Vetter (2017, S. 424) fest, dass es kaum einen empirischen Zusammenhang zwischen der Äußerung wahrgenommenen Chancen einerseits und der Äußerung wahrgenommenen Risiken andererseits gebe. Dementsprechend nennen einzelne Repräsentant:innen sowohl die Chancen als auch die Risiken, weshalb mit der Problematisierung von Bürger:innenbeteiligung in der Regel keine prinzipielle Ablehnung einhergeht.

Verstehen kommunale Ratsmitglieder nun Bürgerbeteiligung als Bereicherung für ihren Entscheidungsprozess, ist zu vermuten, dass die Beteiligungsergebnisse Eingang in ihre Entscheidungen finden.

²⁷ In diesem Fall muss angemerkt werden, dass hier auch die Beteiligung organisierter zivilgesellschaftlicher Interessen, welche nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind, unter förmliche Mitwirkungsprozesse subsumiert wurde.

5.4.2 Responsivitätsnormen

Eine mögliche Wirkungskette, welche zu einem Einfluss von Bürger:innenbeteiligungsverfahren auf die Entscheidungsfindung von Repräsentant:innen führt, verweist auf die Existenz von Responsivitätsnormen. Hier ist Responsivität als intendierte Orientierung der Repräsentant:innen an den Präferenzen der Repräsentierten und somit unter anderem an den Beteiligungsergebnissen von Relevanz.²⁸

Erstens kann die Norm, sich im Entscheidungsverhalten an den Präferenzen der Repräsentierten zu orientieren, Teil des Selbstverständnisses von Repräsentant:innen sein. Wie zuvor bereits angedeutet wurde, ist die Responsivitätsnorm Teil des *delegate*-Modells politischer Repräsentation. Ein idealtypischer *delegate* würde sich gegenüber den Repräsentierten responsiv verhalten, insofern er sich in seiner Entscheidung an deren Präferenzen und damit auch an den Beteiligungsergebnissen orientiert. Sofern eine mangelnde Repräsentativität der Verfahren nicht gegen eine Umsetzung der Beteiligungsergebnisse spricht, würde ein idealtypischer *delegate* die Ergebnisse umsetzen. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass sich auch ein idealtypischer *trustee* mit den Beteiligungsergebnissen auseinandersetzt und dass sich seine Präferenzen mitunter sogar aufgrund neuer Ideen und Einsichten verändern. In diesem Sinne können Beteiligungsverfahren auch die Entscheidungsfindung von *trustees* und somit ihre Entscheidung – mitunter auch zugunsten der Präferenzen der Repräsentierten – beeinflussen. Doch letztlich entscheidet der *trustee* am Ende gemäß der eigenen Präferenzen. Eine Orientierung am Rollenverständnis des *delegate* ist daher ein deutlich besserer Prädiktor für eine Umsetzung der Beteiligungsergebnisse und ist daher Gegenstand der weiteren Ausführungen.

Wirft man nun einen Blick in empirische Studien zum Rollenverständnis von Repräsentant:innen, dann scheinen Responsivitätsnormen zunächst keine größere Rolle in ihrem Selbstverständnis zu spielen. So waren rund 66 % der befragten deutschen Ratsmitglieder der Meinung, dass sie grundsätzlich ihrer eigenen Überzeugung entsprechend abstimmen sollten. Hingegen waren nur 6 % der Befragten der Meinung, dass sie entsprechend der Meinung der Wähler:innen abstimmen sollten (Neunecker, 2016, S. 213; siehe auch Dudzińska et al., 2014). Eine große

²⁸ Wohlgermerkt unterscheidet sich dieses Responsivitätsverständnis von dem Responsivitätsverständnis, welches Grundlage des Legitimitätskriteriums demokratischer Responsivität ist (siehe Abschnitt 5.2.3).

Mehrheit der befragten Ratsmitglieder (80 %) gab sogar an, dass gewählte Repräsentant:innen ihrem eigenen Gewissen notfalls gegen die Mehrheit der örtlichen Bevölkerung entscheiden sollten (Gabriel & Kersting, 2014, S. 109).

Vor dem Hintergrund, dass demokratische Responsivität zwar ein, aber nicht stets das ausschlaggebende Legitimitätskriterium ist, ist eine allzu dichotome Gegenüberstellung der klassischen Idealtypen (*trustee* & *delegate*) problematisch. Sieht man davon ab, so ergibt sich ein deutlich differenziertes Bild.

Wurden nämlich deutsche Ratsmitglieder gefragt, welche Bedingung für lokale Demokratie sie wie wichtig finden, so fand es nur ein Viertel der Befragten sehr oder äußerst wichtig, dass „[p]olitische Repräsentanten [...] entscheiden [sollten], wie sie es für richtig halten – unabhängig von der Meinung der örtlichen Bevölkerung“ (Heinelt, 2013, S. 108). Bei einer Befragung niederländischer Parlamentarier:innen sahen sich zwar noch immer 40 % der Befragten als *trustee* und 21 % als *delegate*, doch gleichzeitig ordneten sich 40 % der Befragten in die Kategorie des *politico* ein (Andeweg & Thomassen, 2005, S. 509). Diese kontextabhängige Zwischenstellung vieler Repräsentant:innen zeigt sich auch in einer Befragung von Mitgliedern des Bundestags: Während 23 % der Befragten Führung und 20 % Zuhören als die jeweils wichtigere Aufgabe angaben, hielt eine Mehrheit (56 %) beide Aufgaben für gleichermaßen wichtig (Dageförde & Schindler, 2018, S. 208). Passend dazu halten große Mehrheiten sowohl die Aufgabe, die Ansichten der Repräsentierten im Rat zu vertreten (85 %), als auch die Aufgabe, bei den Repräsentierten Unterstützung für die Positionen der eigenen Partei zu gewinnen (80 %), für wichtig (Wilker, 2019, S. 244). Wilker (2019, S. 242) fragte die Ratsmitglieder in ihrer Studie zudem, wie wichtig für sie bestimmte Bezugspunkte sind, wenn es bei einer anstehenden Ratsentscheidung unterschiedliche Positionen gibt. Sowohl die Position der direkt betroffenen Bürger:innen (79 %) als auch die eigene Position (71 %) und die Position der Mehrheit (61 %) erhielten hohe Zustimmung.²⁹

Es ist zu vermuten, dass Repräsentant:innen, welche die Meinung der Repräsentierten als relevante Größe im Entscheidungsprozess ansehen oder sich sogar explizit primär als *delegate* verstehen, aufgeschlossener gegenüber Bürger:innenbeteiligung sind und die Beteiligungsergebnisse eher umsetzen. Tatsächlich bewerten Repräsentant:innen mit einem Selbstverständnis im Sinne des *delegate*-Modells sämtliche Bürger:innenbeteiligungsinstrumente besser als ihre Kolleg:innen (Sweeting & Copus, 2013, S. 135). Zudem weist Neunecker

²⁹ Die teils erhebliche Varianz lässt sich unter anderem auf die Erhebungszeitpunkte (Andeweg & Thomassen, 2005, S. 509), Länderunterschiede (Dageförde & Schindler, 2018)), das jeweilige politische System und die jeweilige Ebene (Dudzińska et al., 2014) und die politische Kultur in der Kommune (Vetter, 2017) zurückführen.

(2016, S. 213) eine positive, wenn auch schwache Korrelation zwischen der Selbsteinschätzung der Repräsentant:innen als *delegate* und der Annahme von Vorschlägen, die im Rahmen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren am besten bewertet worden sind, nach.

Zweitens kann die Norm, sich an den Präferenzen der Repräsentierten zu orientieren, Teil des Repräsentationsverständnisses auf Seiten der Repräsentierten sein. Zieht man nun Studien zur Sicht der Repräsentierten auf die Normen politischer Repräsentation heran, dann ergibt sich ein ungleich deutlicheres Bild. So halten gut 90 % der Befragten aus 25 europäischen Nationen die politische Responsivität der Regierung eher für wichtig als für unwichtig und ca. 27 % für extrem wichtig (Bowler, 2017, S. 778). Zudem waren knapp zwei Drittel der Befragten der Meinung, dass die Regierung ihre Pläne gemäß der Meinung der Mehrheit ändern und nicht an diesen festhalten sollte (ca. 18 %) (Bowler, 2017, S. 772). Auch Dassoneville et al. (2020) beobachten, dass der kanadischen Bevölkerung das *delegate*-Modell politischer Repräsentation deutlich wichtiger ist als das *trustee*-Modell. Für den britischen Kontext stellt Carman (2006, S. 111) wiederum fest, dass die Bevölkerung mehrheitlich der Meinung war, dass Repräsentant:innen gemäß den Präferenzen der Wähler:innenschaft (76 %) und nicht dem eigenen Urteil folgend entscheiden sollen.

Auch im deutschen Kontext ist die Präferenz der Bevölkerung eindeutig, wenn auch im Vergleich ein wenig schwächer ausgeprägt. Nur 18 % der Befragten gaben an, dass Abgeordnete gegen den Willen der Bevölkerungsmehrheit entscheiden sollten, falls die Abgeordneten das für die bessere Lösung halten. Eine deutliche Mehrheit (55 %) gab wiederum an, dass Repräsentant:innen sich nach dem Willen der Bevölkerungsmehrheit richten sollten (Patzelt, 1998, S. 733). In der Studie von Gabriel und Kersting (2014, S. 109) gab eine Minderheit (43 %) an, dass „die demokratisch gewählten politischen Repräsentanten [...] nach ihrem Gewissen entscheiden [sollten] – auch wenn die Mehrheit der örtlichen Bevölkerung gerade anderer Meinung ist“. Zuletzt war im Rahmen einer anderen Studie eine Mehrheit (56 %) der Meinung, dass Bundestagsabgeordnete meistens oder immer der Meinung der Wähler:innen folgen sollten. Hingegen befürworteten nur 10 % der Befragten, dass Bundestagsabgeordnete meistens oder immer der eigenen Meinung folgen sollten (Dageförde, 2013, S. 590).

Von der Existenz starker Präferenzen für ein responsives Entscheidungsverhalten auf Seiten der Repräsentierten lässt sich nicht unmittelbar darauf schließen, dass Bürger:innenbeteiligungsverfahren staatliche Entscheidungen beeinflussen. Dies setzt eine komplexere Wirkungskette voraus. So müssten zum einen jene Responsivitätserwartungen auch effektiven Eingang in die Wahlentscheidung finden. Zum anderen müssten Repräsentant:innen ihr Handeln maßgeblich an ihrer

Wiederwahl ausrichten und sich der Erwartungen auf Seiten der Repräsentierten bewusst sein. Kommt all dies zusammen, könnten Repräsentant:innen die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren umsetzen, um den Responsivitätserwartungen der Repräsentierten gerecht zu werden, um dadurch ihre Wiederwahl zu sichern. Zwar kann diese Wirkungskette an dieser Stelle nicht bis ins kleinste Detail nachgewiesen werden, doch entsprechende Studien liefern Evidenz für ihre Existenz.

Beispielsweise korrelieren das Vertrauen in und die Bewertung des Bundestags positiv mit der Einschätzung von dessen Responsivität (Patzelt, 2005, S. 522). Zudem weisen Barker & Carman (2012, S. 212) nach, dass die Wahlentscheidung auch von Präferenzen bezüglich des Repräsentationsstils (*delegate – trustee*) abhängt. Auch haben einige empirische Studien gezeigt, dass sich sowohl Regierungen als auch Parteien im Großen und Ganzen tatsächlich responsiv verhalten und ihre Politik den wechselnden Präferenzen der Wähler:innen anpassen (Bowler, 2017, S. 768). Vor allem konnten Studien zeigen, dass sich in besonders kompetitiven Wahlkreisen (Griffin, 2006) und kurz vor Wahlen (Brettschneider, 1995; Christensen & Ejdemyr, 2020; Dipoppa & Grossman, 2020) eine überdurchschnittliche Responsivität feststellen lässt.

Zuletzt sei kurz angedeutet, dass davon auszugehen ist, dass die Frage nach den Responsivitätsnormen insofern kontextabhängig ist, als dass Repräsentierte und Repräsentant:innen ihnen in unterschiedlichen Kontexten unterschiedliches Gewicht zuschreiben. Dabei ist es nicht unwahrscheinlich, dass der Kontext kommunaler Bürger:innenbeteiligung ein Kontext ist, in welchem diese Normen von besonderem Gewicht sind. Diese Vermutung äußerte bereits Eulau (Eulau, 1986, S. 187): „For instance, he may see himself as a delegate in matters of local interest [sic], and a trustee in all other matters.“ Plausibler Grund für diese Annahme ist der Umstand, dass zum einen die Beteiligungsverfahren zuvor nicht berücksichtigte Präferenzen in den Entscheidungsfindungsprozess integrieren und diese Präferenzen aufgrund der Vertrautheit der Menschen mit ihrer unmittelbaren Lebensumgebung in der Kommune jedenfalls in der Tendenz besser informiert sind als in anderen Kontexten.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten. Erstens befürwortet ein Großteil der befragten Repräsentant:innen die Integration der Repräsentierten auch neben Wahlen in die (kommunale) Politik und verbindet mit Bürger:innenbeteiligung die Chance, staatliche Entscheidungsprozesse zu bereichern. Deshalb ist es naheliegend, dass Repräsentant:innen die Ergebnisse der Verfahren oftmals in ihre Entscheidung einfließen lassen.

Zweitens zeigen Studien zum einen, dass Repräsentant:innen sich mitunter auch als Akteure verstehen, welche die Präferenzen der Repräsentierten in ihrer

Entscheidungsfindung stark zu berücksichtigen und entsprechend in staatliche Entscheidungen umzusetzen haben. In diesem Fall sind sie intrinsisch motiviert, die Beteiligungsergebnisse in ihre Entscheidung einfließen zu lassen. Zum anderen können Responsivitätserwartungen auf Seiten der Repräsentierten einen politischen Druck auf Repräsentant:innen ausüben, sich responsiv zu verhalten. In diesem Fall sind jedenfalls die Repräsentant:innen, die an einer Wiederwahl interessiert sind, extrinsisch motiviert, die Beteiligungsergebnisse in ihre Entscheidung einfließen zu lassen.

5.5 Resümee

Ausgangspunkt des vorliegenden Kapitels war die Überlegung, ob die Frage, wer an unverbindlichen Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte, möglicherweise anders beantwortet werden muss als die Frage, wer an verbindlichen Entscheidungsverfahren beteiligt werden sollte. Um dies zu klären, sollte zunächst herausgearbeitet werden, was eine Inklusion in beziehungsweise eine Beteiligung an Bürger:innenbeteiligungsverfahren genau impliziert.

In einem ersten Schritt wurde gezeigt, dass sich die Demos-Debatte mit verbindlichen Entscheidungsverfahren, die vorliegende Arbeit aber mit unverbindlichen Bürger:innenbeteiligungsverfahren beschäftigt. Damit wurde ein wichtiger Unterschied der in beiden Kontexten jeweils relevanten Inklusionsfrage herausgearbeitet. Doch mit der Charakterisierung der Bürger:innenbeteiligungsverfahren als unverbindliche Konsultationsverfahren ist die relevante Inklusionsfrage noch nicht ausreichend spezifiziert. Denn es wäre unplausibel anzunehmen, dass alle, die an unverbindlichen Konsultationsverfahren beteiligt werden sollten, am speziellen Konsultationsverfahren der Bürger:innenbeteiligung beteiligt werden sollten.

Um die Inklusionsfrage weiter zu spezifizieren, sollte das Ziel der Bürger:innenbeteiligungsverfahren herausgearbeitet werden. Eine Bestandsaufnahme offenbarte, dass sowohl in den kommunalen Leitlinien als auch in der akademischen Diskussion sehr unterschiedliche Ziele mit den Verfahren assoziiert werden. Für die Arbeit stellt dies eine Herausforderung dar, weil sich aus unterschiedlichen Zielsetzungen unterschiedliche und oftmals gegenläufige Empfehlungen für die Zusammensetzung der Teilnehmendenschaft ableiten lassen. Deshalb wurde im Anschluss ausführlich ein Konzept demokratischer Responsivität erarbeitet und begründet, dass die Verbesserung demokratischer Responsivität als primäres Ziel von Bürger:innenbeteiligungsverfahren zu verstehen ist. Diese Zielsetzung

ist geeigneter Ausgangspunkt für die im Weiteren zu erfolgende Begründung der Inklusion der primär zu beteiligenden Gruppe.

Die ebenfalls im folgenden Kapitel zu führende Argumentation für die Beteiligung sekundärer Gruppen beruht maßgeblich auf der These, dass repräsentative Organe in manchen Fällen von den Beteiligungsergebnissen abweichen dürfen oder mitunter sogar müssen. Deshalb wurde im vorliegenden Kapitel einerseits gezeigt, dass die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren (in Teilen) oftmals umgesetzt werden müssen, weil dies den Anforderungen demokratischer Responsivität entspricht. Andererseits ist eine (vollständige) Umsetzung der Beteiligungsergebnisse nicht immer wünschenswert oder gar zulässig. Denn Bürger:innenbeteiligungsverfahren unterliegen oftmals legitimationstheoretischen Defiziten. So ist die Teilnehmerschaft oft nicht repräsentativ und die Ergebnisse sind oft nicht informiert, weshalb eine Umsetzung der Ergebnisse in einigen Fällen den beiden herangezogenen Legitimitätskriterien entgegenlaufen würde. Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen sind erlaubt oder sogar gefordert, wenn diese zur Verwirklichung der Anforderungen politischer Legitimität beitragen.

Zuletzt wurde plausibilisiert, dass die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren auch de facto oftmals in die Entscheidungsfindung der Repräsentant:innen einfließen und (in Teilen) umgesetzt werden. Zum einen gründet diese Beobachtung die Arbeit und vor allem die Behauptung, dass Bürger:innenbeteiligungsverfahren zu einer Verbesserung demokratischer Responsivität beitragen können, in der politischen Wirklichkeit. Zum anderen wird der Zusammenhang zwischen Responsivitätsnormen und einem faktischen Einfluss in Kapitel 7 nochmal relevant.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Die Inklusion der primären Gruppe

6

Zuvor wurde herausgearbeitet, dass das primäre Ziel von Bürger:innenbeteiligungsverfahren darin besteht, die demokratische Responsivität des repräsentativen Systems zu verbessern. Die relevante Inklusionsfrage im Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren lautet also wie folgt: Wer sollte an solchen unverbindlichen Konsultationsverfahren beteiligt werden, welche primär der Verbesserung demokratischer Responsivität dienen? Es wurde bereits angedeutet, dass sich die Beantwortung dieser Frage in zwei Bestandteile unterteilt. Während sich das vorliegende Kapitel zunächst mit der Inklusion der primär zu inkludierenden Gruppe beschäftigt, wird das anschließende Kapitel 7 die Beteiligung sekundärer Gruppen begründen.

6.1 Die Inklusionskriterien erster Ebene

Das Ziel, die demokratische Responsivität des repräsentativen Systems zu verbessern, ist unter anderem insofern primär, als dass allein dessen Anforderungen an die Zusammensetzung der primär zu beteiligenden Gruppe ausschlaggebend sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich zunächst die Frage, welche Gruppe ein Recht auf demokratische Responsivität hat. Unter dem Recht auf demokratische Responsivität versteht die vorliegende Arbeit das Recht, dass die eigenen Präferenzen im Sinne demokratischer Responsivität in den staatlichen Entscheidungsprozess eingehen. Dieses Recht kann ebenso wie das Kriterium demokratischer Responsivität durch entgegenstehende Gründe übertrumpft werden.

Eine zentrale These des vorliegenden Kapitels lautet, dass dieselben Inklusionskriterien erster Ebene sowohl für die Zusammensetzung der zur demokratischen Responsivität berechtigten Gruppe als auch für die Zusammensetzung

des Demos, welcher zur Teilhabe an Wahlen und direktdemokratischen Abstimmungen berechtigt ist, gelten. Dass dieselben Inklusionskriterien für den Demos verbindlicher Entscheidungsverfahren und für die zu demokratischer Responsivität berechtigten Gruppe gelten, ergibt sich aus dem Umstand, dass einerseits das prima facie Wahl- und das prima facie Entscheidungsrecht¹ und andererseits das Recht auf demokratische Responsivität ein Bündel von Rechten bilden, welches sich kaum auflösen lässt. So wäre es zum einen unplausibel, Personen einerseits das Recht auf demokratische Responsivität, aber andererseits nicht das prima facie Wahl- und Abstimmungsrecht zuzusprechen. Denn das würde implizieren, dass staatliche Entscheidungen im Einklang mit den Präferenzen von Personen sein sollen, die sich prima facie nicht an jenen Entscheidungen beteiligen dürfen. Zum anderen wäre es ebenfalls unplausibel, Personen einerseits das prima facie Wahl- und Abstimmungsrecht, aber andererseits nicht das Recht auf demokratische Responsivität zuzusprechen. Denn das würde implizieren, dass Personen prima facie Zugang zu verbindlichen Entscheidungsprozessen haben sollten, die gar kein Recht darauf haben, dass ihre Präferenzen in die jeweiligen Entscheidungen eingehen.

Ist man beispielsweise einerseits der Auffassung, dass Einwohner:innen, die nicht über eine relevante Staatsbürger:innenschaft verfügen, über kein prima facie Entscheidungsrecht verfügen, dann ist unklar, warum deren Präferenzen im Sinne demokratischer Responsivität in die Entscheidung eingehen sollten. Ist man andererseits der Auffassung, dass Einwohner:innen, die nicht über eine relevante Staatsbürger:innenschaft verfügen, über kein Recht auf demokratische Responsivität verfügen, ist unklar, warum diese über ein prima facie Entscheidungsrecht verfügen sollten.

Da nun auch Kinder von den Inklusionskriterien erster Ebene erfasst werden, sind auch Kinder Teil der Gruppe, die über ein Recht auf demokratische Responsivität verfügt und in vorherigen Kapiteln als die Gruppe der Repräsentierten bezeichnet wurde. Nun besagt das Legitimitätskriterium demokratischer Responsivität, dass staatliche Entscheidungen im Einklang mit den Präferenzen der Repräsentierten sein sollten. Vor dem Hintergrund des soeben Gesagten ergibt

¹ Aus den Inklusionskriterien erster Ebene lässt sich die Gruppe derjenigen ableiten, die über ein prima facie Recht verfügen, sich an verbindlichen Entscheidungsverfahren zu beteiligen. Es handelt sich dabei um ein prima facie Recht, weil dieses durch entgegenstehende Kompetenzkriterien übertrumpft werden kann. So wird Kindern, obwohl sie den Inklusionskriterien erster Ebene entsprechen, unter Verweis auf ihre mangelnde Kompetenz das Partizipationsrecht im Kontext verbindlicher Entscheidungsverfahren verwehrt, sodass sie nicht Teil des Demos verbindlicher Entscheidungsverfahren sind (siehe Kapitel 4).

sich, dass auch die Präferenzen von Kindern Eingang in staatliche Entscheidungen finden sollten. Aus einer Konzeptualisierung demokratischer Responsivität als Kongruenz ergibt sich, dass vom Standpunkt des Legitimitätskriteriums besehen die Präferenzen aller zu demokratischer Responsivität berechtigten Personen gleichermaßen in staatliche Entscheidungen eingehen müssen. Dementsprechend müssten nach diesem Kriterium auch die Präferenzen von Kindern und Erwachsenen gleichermaßen in staatliche Entscheidungen eingehen.

Dass Kinder von verbindlichen Entscheidungsverfahren ausgeschlossen werden, wird oft mit Verweis auf ihre mangelnde Kompetenz und insbesondere mit Verweis auf die fragliche Qualität ihrer Präferenzen begründet (siehe Abschnitt 6.2). Diese Begründung hat zwangsläufig Auswirkungen auf die Frage nach dem Recht von Kindern auf demokratische Responsivität. So würden vermutlich einige Leser:innen mit Verweis auf die Qualität der Präferenzen von Kindern bezweifeln, dass die Präferenzen von Kindern und Erwachsenen stets gleichermaßen in staatliche Entscheidungen eingehen sollten. An dieser Stelle sei nochmal daran erinnert, dass das Recht auf demokratische Responsivität nicht von absoluter Geltung ist, sondern durch entgegenstehende Überlegungen übertrumpft werden kann. Dementsprechend könnte das Recht von Kindern in entsprechender Weise qualifiziert werden, sodass sie nicht immer über das Recht verfügen, dass ihre Präferenzen gleichermaßen mit den Präferenzen der Erwachsenen in staatliche Entscheidungen eingehen. Deshalb widerspricht die These, dass die Präferenzen von Kindern nicht immer auf gleiche Weise wie die Präferenzen von Erwachsenen in staatliche Entscheidungen einfließen dürfen, nicht der These, dass Kinder Teil der Gruppe sind, welche über ein (prima facie) Recht auf demokratische Responsivität verfügt.

An dieser Stelle ist erneut zu betonen, dass mit dem Umstand, dass auch Kinder von den Inklusionskriterien erster Ebene erfasst werden, gute Gründe dafür einhergehen, dass die Präferenzen von Kindern im Sinne demokratischer Responsivität in staatliche Entscheidungen eingehen sollten. Zwar mögen diese Gründe durch entgegenstehende Gründe, die sich auf die Qualität ihrer Präferenzen beziehen, übertrumpft werden. Doch in den meisten Fällen sind die entgegenstehenden Gründe nicht von solcher Art, dass sie die Gründe für demokratische Responsivität vollständig eliminieren, sodass die Präferenzen von Kindern gar nicht in staatliche Entscheidungen eingehen sollten. Denn die Defizite, welche möglicherweise in Hinblick auf die Qualität der Präferenzen bestehen, sind in vielen Fällen bloß partieller Natur, sodass die Präferenzen von Kindern zumindest partiell in staatliche Entscheidungen eingehen sollten.

Nun besteht das Ziel von Bürger:innenbeteiligungsverfahren darin, zur Verbesserung demokratischer Responsivität beizutragen. Deshalb ist es in einem

ersten Schritt nicht die Gruppe, die zu demokratischer Responsivität berechtigt ist, sondern die Gruppe, deren Beteiligung zur Verbesserung demokratischer Responsivität beitragen kann, die beteiligt werden sollte. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, dass eine Person zwar Teil der Gruppe ist, die ein Recht auf demokratische Responsivität hat, seine Beteiligung aber nicht zu einer Verbesserung demokratischer Responsivität beitragen würde. Dies könnte beispielsweise dann der Fall sein, wenn dem repräsentativen Organ die Präferenzen eben dieser Person ausreichend bekannt sind.

Doch wie zuvor herausgearbeitet wurde, existiert oftmals ein generelles Informationsdefizit auf Seiten der Repräsentant:innen. Dieses ergibt sich aus dem Zusammenspiel von zwei Faktoren. Zum einen sind die relevanten Präferenzen aufgrund des oftmals sehr spezifischen Beteiligungsgegenstandes ebenfalls sehr spezifisch. Zum anderen können insbesondere der Wahlmechanismus, aber auch andere Informationskanäle solche spezifischen Präferenzen nur schwerlich abfragen. Dementsprechend ist zunächst davon auszugehen, dass die Beteiligung aller Mitglieder der Gruppe, die zu demokratischer Responsivität berechtigt ist, die Informationslage des repräsentativen Organs bereichern und dadurch zu responsiverer Politik führen kann. Somit ist die Gruppe derjenigen, die zu demokratischer Responsivität berechtigt sind, in der Regel identisch mit der Gruppe derjenigen, deren Beteiligung zur Verbesserung demokratischer Responsivität beitragen kann. Insofern oftmals die Frage, ob die Beteiligung bestimmter Mitglieder zu einer Verbesserung demokratischer Responsivität beiträgt, nicht im Vorhinein geklärt werden kann, ist die relevantere Frage, ob im Vorfeld des Verfahrens davon sinnvoll ausgegangen werden kann.

Jedoch sind jene Informationsdefizite nicht gleichermaßen auf alle Mitglieder der Gruppe, die zu demokratischer Responsivität berechtigt ist, verteilt. Zuvor wurde bereits der Umstand angedeutet, dass sich unterschiedliche Bevölkerungsgruppen unterschiedlich stark politisch beteiligen. So sind es in der Regel eher höher gebildete, reiche, ältere und männliche Personen, welche politisch partizipieren. Wenn nun bestimmte Bevölkerungsgruppen eher an Kommunalwahlen teilnehmen und andere Formen des politischen Einflusses nutzen, ist davon auszugehen, dass Repräsentant:innen die Präferenzen jener Bevölkerungsgruppen besser kennen als die Präferenzen anderer Bevölkerungsgruppen.

Zum einen geht es bei Bürger:innenbeteiligungsverfahren also um die Verbesserung demokratischer Responsivität. Zum anderen sind die Präferenzen der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich im bisherigen Willensbildungsprozess repräsentiert. Vor diesem Hintergrund kann die Bevorzugung wenig repräsentierter Bevölkerungsgruppen im Rahmen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren zulässig, wenn nicht sogar gefordert sein. Eine

solche Bevorzugung kann unterschiedlicher Natur sein. Relativ unproblematisch wäre beispielsweise die Investition von mehr Ressourcen in die Bewerbung des Verfahrens bei bisher wenig repräsentierten Bevölkerungsgruppen. Denkbar wäre jedoch auch eine Beschränkung des Zugangs der Verfahren, sodass sich nur Mitglieder wenig repräsentierter Bevölkerungsgruppen beteiligen können.²

Letzteres ergibt sich allerdings nur vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen, die Kommunen zur Durchführung von Teilnahmeverfahren zur Verfügung haben. Die Präferenzen mancher Bevölkerungsgruppen können nur dann sinnvoll durch Teilnahmeverfahren in den politischen Prozess integriert werden, wenn jene Verfahren in hohem Maße zielgruppengerecht gestaltet werden. In manchen Fällen schließt jene zielgruppenspezifische Beteiligung die Teilnahme anderer Gruppen aus. Dies ist beispielsweise im Kontext der Beteiligung von jungen Kindern der Fall, welche oftmals am besten durch separate Verfahren gelingt (siehe Abschnitt 6.2). Da diese Überlegung nicht ausschließt, dass parallel ein Teilnahmeverfahren für Erwachsene durchgeführt wird, lässt sich aus dieser Überlegung allein noch keine generelle Begrenzung des Zugangs ableiten. Doch Teilnahmeverfahren und insbesondere zielgruppenspezifische Verfahren binden nicht wenige Ressourcen. Dementsprechend könnte eine Kommune nur Ressourcen für ein Teilnahmeverfahren haben und damit vor der Entscheidung stehen, entweder ein Verfahren für Kinder oder ein Verfahren für Erwachsene zu initiieren. Gerade in Fällen, in welchen das repräsentative Organ durch den kommunalen öffentlichen Diskurs einen relativ guten Überblick über die Präferenzen der Erwachsenen hat, kann eine Entscheidung für ein Konsultationsverfahren mit Kindern und gegen ein Verfahren mit Erwachsenen zulässig, wenn nicht sogar geboten sein.

Um die weitere Argumentation nicht unnötig zu verkomplizieren, werden solche Fälle selektiver Beteiligung ausgeklammert. Somit geht die Arbeit im Weiteren von dem Fall aus, in welchem alle Mitglieder der Gruppe, die zu demokratischer Responsivität berechtigt ist, am Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollten. Weil in diesem Fall die gleichen Inklusionskriterien erster Ebene sowohl für den Demos verbindlicher Entscheidungsverfahren als auch für die im Rahmen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren primär zu inkludierende Gruppe gelten, wird letztere als der Demos der Bürger:innenbeteiligungsverfahren bezeichnet.

² Nun mag es zunächst so erscheinen, dass jene Bevorzugungen und insbesondere eine Beschränkung des Zugangs dem Wert politischer Gleichheit zuwiderlaufen. Doch sind jene Bevorzugungen gerade in dem Bemühen begründet, ungleicher Responsivität zu begegnen und zumindest in dieser Hinsicht politische Gleichheit zu befördern.

Zwar unterscheidet sich somit die Frage nach dem Demos im Kontext unverbindlicher Verfahren vom Kontext verbindlicher Verfahren, insofern die jeweiligen Inklusionsfragen durchaus verschieden sind. In dem einen Fall geht es um die Teilhabe an verbindlichen Entscheidungs- und in dem anderen Fall um die Teilhabe an unverbindlichen Konsultationsverfahren. Doch dieser Unterschied führt nicht dazu, dass für die Zusammensetzung des Demos jeweils unterschiedliche Inklusionskriterien erster Ebene angenommen werden müssten. In diesem Sinne ist die Demos-Frage jedenfalls in Hinblick auf diese beiden Kontexte nicht kontextsensitiv. Ist man beispielsweise davon überzeugt, dass alle und nur die Einwohner:innen, die über eine relevante Staatsbürger:innenschaft verfügen, ein prima facie Beteiligungsrecht an verbindlichen Referenden haben, muss man auch annehmen, dass alle und nur die Einwohner:innen, die über eine relevante Staatsbürger:innenschaft verfügen, ein Recht auf demokratische Responsivität haben.

Offenkundig geht aus diesen Ausführungen nicht hervor, welche Inklusionskriterien erster Ebene gelten sollten. Tatsächlich verzichtet die vorliegende Arbeit auch auf einen eigenen normativen Vorschlag und geht stattdessen vom Status quo aus. Für dieses Vorgehen lassen sich mehrere Gründe anführen. Erstens und vor allem reduziert sich die Frage, wer an konsultativen Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte, nicht auf die Frage nach den Inklusionskriterien erster Ebene. Zum einen muss sich auch mit der Frage nach den Kompetenzkriterien zweiter Ebene beschäftigt werden. Diese muss, wie gleich zu sehen sein wird, im Kontext unverbindlicher Bürger:innenbeteiligungsverfahren anders beantwortet werden als im Kontext verbindlicher Entscheidungsverfahren. Zum anderen wird im Weiteren argumentiert, dass auch manche Personen, die kein Recht auf demokratische Responsivität haben, an den Verfahren beteiligt werden sollten. Auch dies stellt eine Besonderheit unverbindlicher Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Vergleich zu verbindlichen Entscheidungsverfahren dar. Die vorliegende Arbeit wird sich diesen beiden bislang nicht theoretisierten Besonderheiten von Bürger:innenbeteiligungsverfahren widmen. Zweitens widmet sich bereits die ausführliche Literatur zum Demos-Problem mit der Frage nach den Inklusionskriterien erster Ebene. Wobei innerhalb dieser Literatur der kommunale Kontext in der Tat unterbeleuchtet ist. Drittens ist es für die weiteren Ausführungen der vorliegenden Arbeit hilfreich, auf eine Arbeitsdefinition des Demos zurückzugreifen. Hilfreich ist dies, weil die weiteren Ausführungen sonst in einer nahezu unverständlichen Abstraktheit verharren müssten. Die weiteren Argumente sind jedoch nicht auf die Korrektheit der herangezogenen Arbeitsdefinition angewiesen. Den

Status quo als Arbeitsdefinition anzunehmen hat zudem den Vorteil, dass die Ergebnisse der Arbeit ohne weiteres auf die derzeitige Praxis anwendbar sind.

Der Status quo in NRW besagt nun, dass all diejenigen Einwohner:innen einer Kommune zur Teilnahme an Wahlen und direktdemokratischen Abstimmungen berechtigt sind, welche über die deutsche oder die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates verfügen, 16 Jahre alt sind und weiteren Detailbestimmungen bezüglich des Wohn- beziehungsweise Aufenthaltsorts entsprechen (§ 7 KWahlG NRW). Die Voraussetzungen an den Wohnort und die Staatsangehörigkeit sind als Inklusionskriterien erster Ebene zu verstehen und werden daher für die weiteren Ausführungen aus den soeben dargestellten Gründen übernommen. Nun erfüllen nicht wenige Kinder diese Voraussetzungen erster Ebene. Ihre Exklusion ist hingegen auf die genannte Altersgrenze zurückzuführen. Diese ist, wie im Folgenden auszuführen sein wird, als ein ergänzendes Kompetenzkriterium zu verstehen.

6.2 Die Kompetenzkriterien zweiter Ebene

De facto sind Menschen unter 16 Jahren also nicht Teil des kommunalen Demos, auch wenn sie in der entsprechenden Kommune wohnen und über die erforderliche Staatsbürger:innenschaft verfügen. Grund für diese Exklusion ist die Annahme, dass jene Gruppe nicht über die erforderlichen Kompetenzen verfügt. Im Weiteren wird argumentiert, dass diese Praxis der pauschalen Exklusion im Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren kaum zu rechtfertigen ist. Dies ist vor allem darin begründet, dass für eine Teilnahme an unverbindlichen Bürger:innenbeteiligungsverfahren schon geringe Kompetenzen ausreichend sein können. Die Begründung dieser These ist Gegenstand der weiteren Ausführungen.

Die Exklusion von Kindern, welche, insofern sie über die jeweilige Staatsbürger:innenschaft verfügen und damit eigentlich anerkannte Mitglieder des Volkes sind, stellt eine Abweichung von der Idee der Demokratie als der Selbstregierung des Volkes dar (Dahl, 1989, S. 126; Kelsen, 2018 [1929], S. 26). Kinder werden durch ihre Exklusion zu passiven Objekten staatlicher Herrschaft und sind gerade keine aktiven Bürger:innen, welche sich an ihrer Regierung beteiligen könnten (Donaldson & Kymlicka, 2020, S. 839). Diese Abweichung ist so eklatant, dass Collingwood (1942, S. 193) jeder Demokratie ein aristokratisches Element zuschreibt. Schließlich unterteile sich mit dieser Exklusion selbst in Demokratien das Volk in eine politisch herrschende und eine politisch beherrschte Gruppe. Laut Donaldson & Kymlicka (2018, S. 174) folge daraus, dass das politische Recht der herrschenden Gruppe nicht (nur) als ein Recht zur Selbstregierung, sondern (auch) als ein Recht zur Herrschaft über andere verstanden werden sollte.

Die Exklusion von Kindern erfuhr lange Zeit keine ausreichende politische und wissenschaftliche Aufmerksamkeit und wurde gemeinhin als selbstverständliche Praxis akzeptiert (Kymlicka & Donaldson, 2016, S. 697; Schrag, 2004). Dies ist, selbst wenn man von der Zulässigkeit dieser Exklusion ausgeht, problematisch. So kann eine unzureichende Auseinandersetzung mit der politischen Exklusion von Kindern dazu führen, dass die entstandene Kluft zwischen der Wirklichkeit und der Idee der Demokratie unzureichend berücksichtigt wird. Symptomatisch dafür ist beispielsweise die Sprechweise vom vermeintlich allgemeinen Wahlrecht. Immerhin ist dieses bei genauer Betrachtung gar nicht so allgemein. Mit einem solchen Vergessen geht zudem ein mangelndes Bewusstsein der Konsequenzen und möglichen Kosten derartiger Exklusionspraktiken einher (Dahl, 1989, S. 127).³

Die Kosten der Exklusion ergeben sich aus dem Umstand, dass die ursprünglichen Gründe für die Inklusion auch auf Kinder zutreffen. So ist in Hinblick auf den Status quo festzuhalten, dass auch manche Kinder die Inklusionskriterien erster Ebene (Wohnort und Staatsbürger:innenschaft) erfüllen. Mit Blick auf die gängigen Inklusionsprinzipien in der Demos-Debatte sind wiederum auch Kinder auf hinreichend ähnliche Weise von staatlichen Entscheidungen betroffen (AAIP) und der staatlichen Rechtsordnung (ASCP) unterworfen wie Erwachsene (Beckman, 2009, S. 94; Olsson, 2008, S. 58; Schrag, 1975, S. 444).

Daran ändert sich auch nichts, wenn die Exklusion von Kindern im Kontext verbindlicher Wahl- und Sachentscheidungen unter Abwägung aller Gründe letztlich zulässig oder gar gefordert sein sollte. Jene Kosten ausreichend zu berücksichtigen, ist notwendig, um die Bedeutung der Exklusion von Kindern akkurat erfassen zu können. Nur dann kann man überhaupt auf die Idee kommen, dass diese Exklusion kompensationswürdig sein könnte und somit gegebenenfalls andere Möglichkeiten der politischen Inklusion von Kindern ersonnen und institutionalisiert werden müssten. Gerade unverbindliche Konsultationsverfahren stellen eine solche Alternative dar. Davon gehen zum Beispiel auch die Leitlinien Jenas (2016, S. 12) aus: „Gerade weil Kinder und Jugendliche aufgrund ihres Alters noch kein Wahlrecht besitzen und sich insofern nur eingeschränkt in

³ Auch stellt die Exklusion von Kindern, insofern sie mit dem Verweis auf mangelnde Kompetenz begründet wird, eine nicht unerheblich Herausforderung für die Konsistenz und das theoretische Fundament vieler Demokratietheorien dar. Müsste dann nicht auch manchen erwachsenen, aber unzureichend kompetenten Menschen das Wahlrecht vorenthalten werden (Brennan, 2016, 2011)? Und müsste dann nicht auch generell das Stimmgewicht proportional zur jeweils vorliegenden Kompetenz verteilt werden (Christiano, 2001)? Wie die Beiträge von Brennan zeigen, ist der Schritt weg von der Demokratie und hin zur Epistokratie schnell gemacht.

den demokratischen Prozess einbringen können, sind sie bei der Gestaltung von Bürgerbeteiligung besonders zu berücksichtigen.“

Die Exklusion einzig und allein aufgrund des Alters wäre offenkundig eine unzulässige Diskriminierung. Doch der eigentliche Grund für die Exklusion von Kindern ist ihre als zu gering angenommene Kompetenz. Die Verknüpfung von Alter und Kompetenz ergibt sich aus der Annahme, dass die notwendigen Kompetenzen stark mit dem Alter korrelieren und Menschen erst ab einem bestimmten Alter über die notwendigen Kompetenzen verfügen (Archard, 2003, S. 22; Chan & Clayton, 2006, S. 539). Das Alter wird somit als geeigneter Indikator für Kompetenz betrachtet. Idealerweise würde die Altersgrenze akkurat die Kompetenzgrenze abbilden. Offenkundig ist letzteres nicht der Fall und nahezu jede Altersgrenze inkludiert einerseits Menschen, die nicht ausreichend kompetent sind, und exkludiert andererseits Menschen, die ausreichend kompetent sind (Rehfeld 2011, S. 148). Als Alternative zu starren Altersgrenzen wurden Kompetenztests vorgeschlagen (Brennan, 2016, S. 149). Doch selbst wenn diese akkurater sein sollten, sind sie mit anderen legitimierungstheoretischen Problemen konfrontiert (Archard, 2003, S. 25; Chan & Clayton, 2006, S. 539; Lau, 2012, S. 864; Schrag, 1975, S. 453).

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass sich jede abschließende Diskussion bezüglich der Inklusion beziehungsweise Exklusion von Kindern mit drei Fragen beschäftigen muss. Erstens ist die Frage zu klären, ob und welche Kompetenzvoraussetzungen gelten sollen. Zweitens ist zu empirisch zu überprüfen, wie es um die Kompetenzen von Kindern bestellt ist. Drittens muss die Frage beantwortet werden, welches Instrument zur Inklusion beziehungsweise Exklusion auf Basis von Kompetenz vorzuziehen ist. Für die vorliegende Arbeit ergibt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob und wenn ja welche Kompetenzen Voraussetzung für die Teilnahme an Bürger:innenbeteiligungsverfahren sein sollen. Auf die Beantwortung der Fragen, ob nun Altersgrenzen, Kompetenztests oder völlig andere Instrumente geeignet sind und wie es empirisch um die Kompetenzen von Kindern bestellt ist, wird verzichtet. Denn dies würde ausführliche normative und empirische Auseinandersetzungen mit potenziellen Instrumenten voraussetzen und würde daher den Rahmen der Arbeit sprengen.

Die Frage nach den vorauszusetzenden Kompetenzen für die Beteiligung an Bürger:innenbeteiligungsverfahren wurde bisher kaum behandelt. Deshalb wendet sich die Arbeit der reichhaltigen Debatte zur Inklusion beziehungsweise Exklusion von Kindern im Kontext verbindlicher Wahl- und Sachentscheidungen zu. Im Weiteren werden erstens Argumente herausgearbeitet, welche die Exklusion von Kindern vom Wahlrecht begründen sollen. Zweitens wird ein Vorschlag erarbeitet, welche Kompetenzen Voraussetzung für die Teilnahme an

Bürger:innenbeteiligungsverfahren sein sollten. Drittens wird dieser Vorschlag gegen die im ersten Schritt herausgearbeiteten Argumente, welche auch für den Kontext der Bürger:innenbeteiligungsverfahren gegebenenfalls höhere Kompetenzvoraussetzung nahelegen könnten, und gegen weiter Einwände verteidigt.

6.2.1 Kompetenzvoraussetzungen bei Wahlen

Im Weiteren werden zunächst Argumente identifiziert, welche im Kontext des Wahlrechts versuchen, die Notwendigkeit von recht anspruchsvollen Kompetenzvoraussetzungen und damit die Exklusion von Kindern zu begründen.

Kritik 2⁴: Die Qualität von Entscheidungen

Olsson (2008, S. 62) setzt sich mit den Argumentationen von Mill und den US-amerikanischen Föderalisten auseinander, welche die Ausweitung des Wahlrechts und die damit einhergehende Inklusion der ‚ungebildeten Massen‘ nicht ohne Sorge sahen. Er arbeitet heraus, dass wie die damaligen Argumente gegen das allgemeine Wahlrecht auch die heutigen Argumente für die Exklusion von Kindern auf der Annahme beruhen, dass die jeweilige Inklusion aufgrund der vermeintlichen Inkompetenz der jeweils zu inkludierenden Gruppen die Qualität politischer Entscheidungen unterminiere. Auch López-Guerra (2012, S. 117) nimmt an, dass das Standardargument für die Exklusion von inkompetenten Personen konsequentialistischer Natur sei und die Qualität staatlicher Entscheidungen zum Maßstab nehme. Ihm zufolge müsste eine solche Argumentation dementsprechend zeigen, dass die Exklusion von Kindern tatsächlich zu besseren Ergebnissen führe (López-Guerra, 2012, S. 118).

Während sowohl Olsson als auch López-Guerra diesem postulierten Zusammenhang skeptisch gegenüberstehen, fußt beispielsweise Brennan (2016, 2011) seine Rechtfertigung für elektorale Exklusion auf genau diesem Zusammenhang. Staatliche Entscheidungen hätten zum einen enorme und potenziell negative Auswirkungen auf das Leben der Bürger:innen. Zum anderen könnten sich letztere diesen Entscheidungen, welche im Notfall mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden, nicht ohne weiteres entziehen (Brennan, 2016, S. 156). Bürger:innen hätten damit das Recht auf kompetente staatliche Entscheidungen und deshalb auch auf

⁴ Diese Nummerierung ergibt sich aus der Nummerierung, welche im nachfolgenden Unterkapitel vorgenommen wird. Dort werden noch zwei weitere Einwände gegen den Vorschlag der Arbeit herangezogen, welche sich nicht aus der einschlägigen Literatur zur elektoralen Exklusion von Kindern ergeben.

ein kompetentes Elektorat: „Political decisions are presumed legitimate and authoritative only when produced by competent political bodies in a competent way and in good faith“ (Brennan, 2016, S. 157). Die Inklusion von Personen, die nicht über die notwendigen Kompetenzen verfügen und beispielsweise nur unzureichend informiert sind (Brennan, 2016, S. 24), würde in letzter Konsequenz zu schlechten Entscheidungen führen (Brennan, 2016, 24, 159) und daher eine Verletzung dieses Kompetenzprinzips darstellen. In Anbetracht der recht hohen Kompetenzanforderungen, die Brennan formuliert, wären die meisten Kinder vom Wahlrecht exkludiert (Brennan, 2016, S. 148).

Im Zuge einer ausführlicheren Auseinandersetzung mit der Inklusion von Kindern stellt auch Rehfeld (2011) einen Zusammenhang zwischen Kompetenz und der Qualität politischer Entscheidungen her. So argumentiert er, dass Inklusionsmechanismen so gestaltet werden müssten, dass durch Inklusion entstehende Kosten möglichst gemindert werden sollten. Er kommt zum Schluss: „[W]e should not grant a group of people the right to vote if we know in advance that they are likely to use that vote to cause the polity unjust harm“ (Rehfeld, 2011, S. 152).

Verschiedentlich wird auch der Schaden für die inkludierten Kinder selbst als potenzielles Argument gegen ihre Inklusion angeführt. So verfügen Kinder möglicherweise nicht über die Kompetenz, eigene Interessen zu identifizieren und/oder jenen Interessen gemäße Wahlentscheidungen zu treffen. Dementsprechend bestehe die Gefahr, dass Kinder gegen ihre eigenen Interessen abstimmen würden (Wall, 2014, S. 114): „[W]e have good reasons of justice to prevent the incompetent from voting, since their votes might impact negatively, not merely on themselves [sic], but also on the legal rights and duties that apply to others“ (Chan & Clayton, 2006, S. 539).

Letztlich wird in den soeben skizzierten Argumenten angenommen, dass sich die mangelnde Kompetenz von Kindern negativ auf die Qualität staatlicher Entscheidungen auswirken würde. Diese empirische Behauptung wird dann als Grund für die Exklusion von Kindern vom Wahlrecht herangezogen.

Kritik 3: Der Schaden für das Kind

Andere Argumente haben zwar auch eine durch die Inklusion resultierende Schädigung von Kindern im Blick. Doch sie beziehen sich nicht auf die Qualität staatlicher Entscheidungen (Beckman, 2009, S. 115). Stattdessen zielen diese Argumente im Kern darauf ab, dass das Wahlrecht (auch) als eine Bürde aufzufassen sei, vor welche Kinder geschützt werden müssten (López-Guerra, 2012, S. 130). Manch einer gewichtet solche Argumente sogar schwerer als Einwände, die auf die Schädigung anderer Mitglieder der Gesellschaft abzielen (Rehfeld,

2011, S. 153), oder hält sie sogar für die einzig plausiblen (Beckman, 2009, S. 115).

Wall (2014, S. 115) setzt sich beispielsweise knapp mit dem Argument auseinander, dass eine Gesellschaft Kinder umso weniger kindgerecht behandeln würde, je mehr politische Rechte Kinder erlangen würden.

Rehfeld (2011, S. 152) wiederum nimmt an, dass Kindern aufgrund mangelnder emotionaler Reife einige Themen des politischen Diskurses nicht zumutbar seien. Als Beispiele nennt er die weibliche Beschneidung in Afrika und Waterboarding als Verhörtechnik. Selbst wenn also Kinder kognitiv ausreichend kompetent wären, müssten sie aufgrund ihrer emotionalen Vulnerabilität vor einigen Themen geschützt werden. Folgerichtig inkludiert Rehfeld auch emotionale Kompetenzen in sein Konzept politischer Reife, welches zur Exklusion von Kindern führt (Rehfeld, 2011, S. 146).

Zuletzt hält Beckman (2009, S. 116) fest, dass das Wahlrecht als eine moralische Aktivität zu verstehen sei. So komme jeder Wählerin eine Verantwortung für das Wahlergebnis zu und sie könne für ihr Wahlverhalten sowohl gelobt als auch kritisiert werden. Vor diesem Hintergrund stellt er in Frage, ob die Inklusion und somit die Übernahme einer solchen Verantwortung tatsächlich im Sinne der Kinder sein könne. Er argumentiert, dass sich dies nicht mit dem Interesse des Kindes am Spielerischen vertragen würde: „[I]t seems that play is an essential ingredient in childhood that cannot easily be reconciled with the responsibilities attached to adult life in general and to political voting in particular“ (Beckman, 2009, S. 116). Daraus folge wiederum: „Recognising the child’s interest in play, consequently, provides a reason for minimising the child’s responsibilities“ (López-Guerra, 2012, S. 117). Beckman (2009, S. 117) gesteht zum einen zu, dass dies nicht das einzige Interesse von Kindern sei. Zum anderen könne dieses mitunter durch ihr Interesse an Autonomie und Selbstbestimmung übertrumpft werden. Dementsprechend ist der Schutz vor den Bürden der Verantwortung insgesamt besehen nicht immer die beste Option. Beckman (2009, S. 118) selbst hält diese Abwägung verschiedener Interessen letztlich ebenfalls für eine auch empirische und daher von ihm nicht abschließend zu beantwortende Frage.

Kritik 4: Das Instruktionsproblem

López-Guerra (2012) lehnt, wie zuvor angedeutet wurde, Argumentationen ab, welche die Exklusion von Kindern mit dem Schaden, welcher aus ihrer Inkompetenz in Bezug auf die Qualität staatlicher Entscheidungen entsteht. Hingegen stellt er in seiner eigenen Argumentation für die Zulässigkeit elektoraler Exklusion von Kindern auf die Integrität des Wahlprozesses ab.

Dass beispielsweise ein Kind nicht über die erforderlichen Kompetenzen für den Wahlakt verfügt, bedeutet nicht zwangsläufig, dass dieses nicht dennoch ein Kreuz auf einem Wahlzettel machen und diesen in die Urne werfen kann (López-Guerra, 2012, S. 131). Daraus ergibt sich nach López-Guerra das sogenannte Instruktionsproblem. So könnten Kinder durch Dritte, beispielsweise ihre Eltern, instruiert werden, ihre Stimme auf eine bestimmte Art und Weise abzugeben. Über solche Instruktionen könnten sich genannte Dritte mehr Stimmen verschaffen als ihnen eigentlich zustehen. Zwar hat dies potenziell auch einen Einfluss auf das Wahlergebnis. Doch López-Guerras Argument stellt primär auf die mangelnde Fairness des Prozesses ab. Die Exklusion von Personen, die anfällig für solche Instruktionen sind, sei somit *prima facie* ratsam. Gleichzeitig gesteht López-Guerra (2012, S. 132) zu, dass eine solche Exklusion nicht immer notwendig ist. So mag in manchen Fällen die politische Kultur so gelagert sein, dass jene Anfälligkeit nicht ausgenutzt und somit die Integrität des Wahlprozesses *de facto* nicht unterminiert wird.

6.2.2 Kompetenzvoraussetzungen bei Bürger:innenbeteiligungsverfahren

Im Weiteren soll die Frage beantwortet werden, ob und wenn ja welche Kompetenzen Voraussetzung für die Inklusion in den Demos der Bürger:innenbeteiligungsverfahren sein sollten. Dazu wird erstens das Verständnis von Kompetenz, was der Arbeit zugrunde liegt, erläutert. Zweitens wird die These begründet, dass allein die Kompetenz, Präferenzen in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand ausbilden zu können, notwendige Zugangsvoraussetzung sein kann.

Kompetenzkonzept

Gemeinhin werden Kompetenzen als individuelle Leistungen aufgefasst. Ein kompetentes Individuum ist ein solches, welches dazu in der Lage ist, bestimmte Aufgaben selbstständig lösen zu können. Offenkundig können viele Kinder anspruchsvollere Aufgaben nicht selbstständig lösen und gelten daher in Hinblick auf jene Aufgaben als inkompetent.

Nun lässt sich die Annahme der Notwendigkeit, die jeweilige Aufgabe selbstständig lösen zu können, um als kompetenter Akteur gelten zu können, durchaus hinterfragen. Dies geschieht insbesondere in der Literatur, welche sich mit der Inklusion von Menschen mit geistigen Behinderungen beschäftigt (Donaldson & Kymlicka, 2011, S. 59).

Francis & Silver (2007, S. 313) gestehen zwar zu, dass Individuen mit geistigen Behinderungen nicht dazu in der Lage seien, selbstständig komplexe Vorstellung vom guten Leben zu formulieren und zu artikulieren. Doch gleichzeitig stellen sie in Frage, inwiefern dies notwendig ist, damit Individuen in moralischen und politischen Praktiken partizipieren können. Als Alternative zur Vorstellung rationaler Verhandlungspartner innerhalb kontraktualistischer Theorien (Silvers & Francis, 2005) entwickeln sie die Idee abhängiger Akteursschaft (*dependent agency*) beziehungsweise unterstützter Selbstbestimmung (*supported self-determination*) (Francis & Silvers, 2007, S. 319). Vereinfacht gesagt gehen diese Konzepte davon aus, dass Individuen auf die Hilfe anderer und insbesondere deren rationale und kommunikative Fähigkeiten zurückgreifen können. Auf diese Weise könnten Menschen trotz geistiger Behinderungen eine komplexe Vorstellung eines guten Lebens formulieren, kommunizieren und realisieren (Francis & Silvers, 2007, S. 321). An anderer Stelle bezeichnen die Autorinnen die Idee auch als prothetisches Denken:

„[A]s a prosthetic arm or leg executes some of the functions of a missing fleshly one without being confused with or supplanting the usual fleshly limb, so, we propose, a trustee’s reasoning and communicating can execute part or all of a subject’s own thinking processes without substituting the trustee’s own idea as if it were the subject’s own.“ (Silvers & Francis, 2009, S. 485)

Eine ähnliche Idee findet sich auch im Konzept der unterstützten Entscheidungsfindung (*supported decision-making*) wieder (Arstein-Kerslake, 2016; Kohn et al., 2013; Peterson et al., 2020). Dieses wird als Alternative zu stellvertretenden Mechanismen der Entscheidungsfindung, bei welchen zum Beispiel ein Vormund an der Stelle des jeweiligen Menschen mit Behinderung die Entscheidung fällt, aufgefasst (Goering, 2002; Peterson et al., 2020, S. 5). Solche stellvertretenden Mechanismen hätten laut Peterson et al. (2020, S. 8) zwar ihre Berechtigung, aber in manchen Fällen würden sie die durchaus vorhandenen Entscheidungskompetenzen nicht ausreichend berücksichtigen (Peterson et al., 2020, S. 6).

Das Konzept der unterstützten Entscheidungsfindung folgt aus einem sozialen Modell von Behinderung: „[D]isability is not inherent to a person but emerges from an interplay between the person’s capabilities and environment“ (Peterson et al., 2020, S. 9). Die fehlende ‚Kompetenz‘ eines Rollstuhlfahrers, ein Gebäude nutzen zu können, ergibt sich beispielsweise aus einer solchen Perspektive nicht allein aus seinen körperlichen Eigenschaften, sondern auch aus der Gestaltung des Gebäudes, welche nur über Treppen als Zugänge verfügt.

Der entscheidende Punkt ist nun, dass es dem Rollstuhlfahrer durchaus möglich wäre, jenes Gebäude nach einer Umgestaltung im Sinne der Barrierefreiheit zu nutzen, ohne dass sich etwas an seinen individuellen Kompetenzen bzw. körperlichen Eigenschaften geändert hätte (Peterson et al., 2020, S. 9). Der gleiche Gedanke lässt sich ebenfalls auf Entscheidungsfindung anwenden: „If we understand barriers to independent decision making as (at least, in part) socially constructed, supported decision making can be understood as a type of environmental accommodation“ (Peterson et al., 2020, S. 9). Somit geht auch das Konzept unterstützter Entscheidungsfindung davon aus, dass die Erfüllung von Aufgaben ausgelagert werden kann und dementsprechend Artefakte und Personen als kognitive Prothesen dienen können (Peterson et al., 2020, S. 10).

Zusammenfassend lässt sich die im Grunde recht triviale Beobachtung festhalten, dass Individuen mit Unterstützung mehr leisten können als ohne. Durch eine adäquate Unterstützung können sogar Menschen, welche eine Aufgabe nicht selbstständig erfüllen können, in die Lage versetzt werden, diese Aufgaben dennoch erfüllen zu können. Deshalb reicht die Überprüfung, ob Kinder im Rahmen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren bestimmte Aufgaben und beispielsweise die Teilnahme an Diskussionen und Entscheidungen selbstständig leisten können, nicht aus. Die Frage ist vielmehr, ob Kinder mit der richtigen Unterstützung dazu befähigt werden können, solche Aufgaben zu erfüllen, welche für die Inklusion notwendig sind. Im Weiteren wird es also um die Definition von Fähigkeiten gehen, deren Vorliegen für die Teilnahme an Bürger:innenbeteiligungsverfahren ausreichend sein können.⁵ Solche Fähigkeiten werden im Weiteren als Kompetenzen und die entsprechenden Voraussetzungen werden als Kompetenzvoraussetzungen bezeichnet. Gleichzeitig mag weiterhin die begriffliche Frage bestehen, ob jene Individuen, die eine Aufgabe nur mit Unterstützung erfüllen können, als kompetente Akteure bezeichnet werden sollten. Die Frage ist für die vorliegende Arbeit jedoch nicht weiter interessant und wird daher ausgeklammert.

⁵ Jene Kompetenzen *können* ausreichend sein, insofern Beteiligungsformate denkbar sind, die auf Seiten der Teilnehmenden keine weiteren Kompetenzen voraussetzen, damit sich diese sinnvoll beteiligen können. Ob jene Kompetenzen tatsächlich ausreichend *sind*, hängt wiederum davon ab, welches Beteiligungsformat tatsächlich durchgeführt wird. Wie später herausgearbeitet wird, sind Kommunen aufgrund des Ressourcenaufwands nicht immer dazu verpflichtet, jene Beteiligungsformate anzubieten, die ein Minimum an Kompetenzen voraussetzen.

Kompetenzvoraussetzung

In der Bestimmung der notwendigen Kompetenzvoraussetzungen muss auf die Differenzierung zwischen tatsächlich notwendigen und darüber hinaus wünschenswerten Kompetenzen geachtet werden. Denn sonst läuft man Gefahr, zwar wünschenswerte, aber nicht notwendige Kompetenzen in die Voraussetzungen zu inkludieren: „[W]e need to distinguish between what qualifies someone to vote and what would make them an ideal democratic citizen“ (Archard, 2004, S. 101). So argumentiert Archard, dass etwa Intelligenz, Wissen, Verantwortlichkeit und Reife sicherlich Qualitäten seien, deren Vorhandensein wir im Kontext des Wahlaktes begrüßen und deren Abwesenheit wir bedauern würden. Doch Zulassungsvoraussetzung könne nur eine minimale Form der Rationalität sein. In ähnlicher Manier unterscheidet Cohen (1975, S. 460) zwischen rationalen Kapazitäten, welche notwendige Voraussetzung für die Demokratie sind, und intellektuelle Fähigkeiten, welche notwendig für das Gelingen der Demokratie sind. Bloß erstere versteht er dabei als notwendige Voraussetzungen für das Wahlrecht.

Offenkundig ist eine globale Zuschreibung von Kompetenz beziehungsweise Inkompetenz über alle Aufgaben hinweg nur selten möglich: „The statement that a particular individual is (or is not) competent is incomplete. Competence is always competence *for some task* – competence *to do something*“ (Buchanan & Brock, 1990, S. 26). Auch für den elektoralen Kontext wurde verschiedentlich festgestellt, dass die notwendigen Kompetenzen relativ zu den Bedingungen des jeweiligen Wahlakts sind (Archard, 2004, S. 100; Schrag, 1975, S. 444). An dieser Stelle eröffnet sich die Möglichkeit, dass im Kontext der hier behandelten Beteiligungsverfahren andere und möglicherweise weniger anspruchsvolle Kompetenzen ausreichend sein können als im Kontext des Wahlrechts, weil die Individuen in den jeweiligen Kontexten vor jeweils unterschiedliche Aufgaben gestellt sind.

Was ist nun die ‚Aufgabe‘ vor welcher Teilnehmende im Rahmen von Bürger:innenbeteiligung gestellt werden? Wie bereits dargestellt wurde, haben die Verfahren die Verbesserung demokratischer Responsivität zum Ziel. Die Teilnehmenden sind damit vor allem mit der Aufgabe konfrontiert, Präferenzen in Hinblick auf den Verfahrensgegenstand auszubilden. Dementsprechend kann die Fähigkeit, Präferenzen in Bezug auf den jeweiligen Beteiligungsgegenstand ausbilden zu können, als Kompetenzvoraussetzung für die Inklusion in den Demos ausreichend sein.

Nun stellt sich jedoch die Frage, warum es überhaupt dieser Kompetenzvoraussetzung bedarf und man nicht einfach auf Kompetenzvoraussetzungen verzichten kann. Zum einen scheint die Exklusion von Personen, die keine Präferenzen ausbilden können, erlaubt zu sein. Schließlich können diese keinen

Gebrauch von den Verfahren als Instrument zur Inklusion ihrer Präferenzen in den politischen Prozess machen. Dementsprechend werden weder die exkludierten Individuen schlechter gestellt noch verliert der Prozess der politischen Willensbildung relevanten Input. Zum anderen existieren Gründe, die für eine Exklusion von Individuen sprechen, die keine Präferenzen ausbilden können. Denn ihre Inklusion würde implizieren, dass innerhalb des Verfahrens und im Umgang mit den Beteiligungsergebnissen unsinniger Input verarbeitet werden muss. Zum einen bindet dies ohnehin knappe Ressourcen und zum anderen besteht die Gefahr, dass jener unsinnige Input nicht ausreichend identifiziert und herausgefiltert werden kann. Dies würde das Ziel von Bürger:innenbeteiligungsverfahren, die demokratische Responsivität zu verbessern, unterminieren.

6.2.3 Eine Verteidigung

Die vorherigen Ausführungen haben in einem ersten Schritt die These herausgearbeitet², dass schon die Kompetenz, Präferenzen in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand ausbilden zu können, als Kompetenzvoraussetzung ausreichend sein könnte. In Auseinandersetzung mit zwei eigenen Einwänden und den zuvor herausgearbeiteten Argumenten für die Exklusion von Kindern im elektoralen Kontext soll diese These verteidigt werden.

Kritik 1: Die Präferenzartikulation

An dem Vorschlag der Arbeit ließe sich kritisieren, dass die Fähigkeit, Präferenzen in Bezug auf den Verfahrensgegenstand ausbilden zu können, nicht ausreichend sein könne. Denn es müsse notwendigerweise die weitere Fähigkeit vorausgesetzt werden, dass die Präferenzen auch artikuliert werden können. So mag beispielsweise ein Kleinkind durchaus Präferenzen in Bezug auf die Gestaltung des benachbarten Spielplatzes haben. Doch um sinnvoll an dem entsprechenden Beteiligungsverfahren teilnehmen zu können, müsse das Kind seine Präferenzen auch über die verwendete Online-Plattform artikulieren können. Im Fall eines Kleinkindes ist dies, so der Einwand, fraglich. An diesem Einwand ist zweierlei problematisch.

Erstens liegt dem Einwand eine verkürzte Perspektive zugrunde, insofern er von bestehenden Verfahren ausgeht und überprüft, welche Kompetenzen für diese Verfahren notwendig sind. An einer solchen verkürzten Perspektive nehmen zu Recht einige Beiträge im elektoralen Kontext Anstoß. Diese kritisieren den vollständigen politischen Ausschluss von Kindern, welche derzeit mit einer Exklusion vom Wahlrecht einhergeht (Donaldson & Kymlicka, 2020, S. 843; Rehfeld, 2011,

S. 162). So mag es zwar zutreffen, dass Kinder nicht ausreichend kompetent sind, um an klassischen elektoralen Institutionen teilnehmen zu können. Doch möglicherweise sind sie kompetent genug für alternative Formen der politischen Teilhabe, welche mitunter aber erst neu ersonnen und institutionalisiert werden müssen. Erhellend ist an dieser Stelle die Unterscheidung von Martin (2018, S. 3) zwischen dem Zweck und den Mitteln von Inklusion und die Anmerkung, dass das Wahlrecht ‚bloß‘ ein Mittel darstelle, welches sich jedenfalls in seiner derzeitigen Form in der Tat nicht für die Inklusion von Kindern eigne. Daraus folge aber weniger der vollständige Verzicht auf die Inklusion von Kindern, sondern vielmehr die Etablierung alternativer Inklusionsmöglichkeiten, welche auf die Kompetenzen von Kindern zugeschnitten sind.

Rehfeld (2011, S. 150) plädiert vor diesem Hintergrund für ein kreativeres Nachdenken über partizipative Institutionen, welches der kontinuierlichen Entwicklung und den stetig zunehmenden Kompetenzen von Kindern Rechnung trägt. In der Kritik steht somit eine Haltung, welche von bestehenden Institutionen ausgeht und bloß überprüft, ob Kinder in diese hineinpassen (Kymlicka & Donaldson, 2016, S. 236). Stattdessen müsse das Vorgehen umgekehrt werden:

„Rather, we start from some account of who is a member of society [...] and then ask how to organize politics to enable all members to enact their citizenship. If not every member of society is able to vote or to engage in public reason, then we need to find alternative ways of enabling those members to have a say in the governing of society.“ (Kymlicka & Donaldson, 2018, S. 168)

Dementsprechend geht es nicht (nur) um die Inklusion von Kindern in bestehende Institutionen und die Übertragung der Rechte von Erwachsenen auf Kinder, sondern (auch) um deren Umgestaltung und die Schaffung gänzlich neuer Institutionen (Dar & Wall, 2011, S. 379). Die vollständige Exklusion von Kindern aus der Politik ist somit weniger auf ihre mangelnde Kompetenz, sondern vielmehr auf Mängel in der Konzeptionalisierung und Institutionalisierung der Demokratie zurückzuführen (Dar & Wall, 2011, S. 379; Vorhaus, 2005, S. 462; Wall, 2011, S. 86).

Mit einer solchen Perspektivverschiebung lässt sich auch dem zuvor skizzierten Einwand begegnen. Dass textbasierte Online-Plattformen nicht die besten Instrumente zur Beteiligung von kleinen Kindern sind, ist recht offenkundig. Doch gleichzeitig gibt es ausreichend Beispiele für Beteiligungsinstrumente, welche eine kindgerechte Artikulation von Präferenzen ermöglichen.

Hier sind insbesondere erprobte Instrumente im Kontext der Stadtplanung und -entwicklung zu nennen. Zuvor ist jedoch festzuhalten, dass offenkundig nicht

nur zwischen Kindern und Erwachsenen, sondern auch innerhalb der Gruppe der Kinder teils erhebliche Unterschiede hinsichtlich partizipationsbezogener Kompetenzen und Voraussetzungen bestehen. Dementsprechend ist bei der Gestaltung von Teilnehmungsformaten auch die Diversität von Kindern beispielsweise in Hinblick auf ihr Alter (Ataol et al., 2019, S. 37), ihren sozialen und kulturellen Hintergrund (Derr et al., 2013, S. 486), ihre unterschiedlichen Fähigkeiten und Kompetenzen (Simpson, 1997, S. 923) und ihre besonderen Bedürfnisse und individuellen Differenzen zu achten (Hörschelmann et al., 2008, S. 165). Entsprechend gibt es auch nicht das eine Partizipationsformat, welches für alle Kinder gleichermaßen gut geeignet ist. Dennoch wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass gerade bei der Inklusion von Kindern eine aufsuchende Beteiligung ein effektives, wenn nicht gar unerlässliches Instrument ist (Derr et al., 2013, S. 500). Auch seien kreative, künstlerische und explorative Teilnehmungsinstrumente besonders gut geeignet, um Kinder in die Raumplanung zu inkludieren (Derr et al., 2013; Hörschelmann et al., 2008, S. 168; Simpson, 1997, S. 923).

Die Initiative 'Growing Up Boulder' (GUB) ist ein erhellendes Beispiel, wie unterschiedlichste Methoden miteinander kombiniert werden können, um Kinder auch unterschiedlicher Altersgruppen sinnvoll in die Stadtplanung zu integrieren (Derr et al., 2013; Derr & Kovács, 2017; Derr & Tarantini, 2016). Sie dient primär der partizipativen Inklusion von Kindern in die Stadtplanung. Themen der Verfahren sind unter anderem das Transportwesen, öffentliche Parkanlagen, Wohnraum und Nachhaltigkeit. Oftmals ist es die Stadt, welche geeignete Projekte identifiziert und dann die Initiative mit der Entwicklung geeigneter Teilnehmungsformate beauftragt.

Seit 2009 wurden so unzählige kleinere und größere Projekte durchgeführt. Beispielsweise wollte die Stadt 2012 ein zentrales Stadtgebiet, welches die Stadtbibliothek, kommunale Verwaltungsgebäude, Museen, einen Park und einen Bauernmarkt umfasst, neugestalten (Derr & Tarantini, 2016). Kinder zwischen 4 und 15 Jahren wurden insbesondere zur Gestaltung des Parks, in welchem mehrere der Gebäude gelegen waren, befragt. 2013 begann die Stadt mit der Erarbeitung einer umfassenden Strategie für den Wohnungsbau (Derr & Kovács, 2017). Die partizipative Einbindung von Kindern (8–15 Jahre) hatte vor allem die folgende Frage zum Gegenstand: „What does child-friendly, dense, affordable housing look like for the City of Boulder“ (Derr & Kovács, 2017, S. 33). Dieser Frage wurde exemplarisch in Anschauung eines eng definierten Stadtgebiets nachgegangen.

Zum Einsatz kam zum Beispiel die sogenannte photovoice-Methode (Wang & Burris, 1997). Bei dieser machten Kinder Fotos von Orten, die sie mochten beziehungsweise nicht mochten und versahen diese mit schriftlichen Erläuterungen und

Kommentaren. Die Ergebnisse wurden im Rahmen von Ausstellungen der Öffentlichkeit und vor allem dem Stadtrat präsentiert, sodass es auch die Möglichkeit der mündlichen Präsentation und Ergänzung gab. An anderer Stelle bemalten Kinder nach einem mündlichen Austausch zu der Frage, was ihnen an der Stadt gut und weniger gut gefalle, mit der Unterstützung von Künstler:innen ein Banner mit Ideen zur Verbesserung des städtischen Raumes. Des Weiteren drückten Kinder ihre Vorstellungen und Wünsche durch die Erstellung von Zeichnungen, Karten und Modellen aus. Viele dieser Methoden wurden mit Exkursionen zu den verfahrensrelevanten Orten kombiniert.

Dies ist nur ein Ausschnitt, der in diesen und in weiteren Projekten angewendeten Methoden. In seinem umfänglichen Werk zur Kinder- und Jugendbeteiligung in der Stadtplanung listet Driskell (2002, S. 8) zum Beispiel die folgenden Methoden auf: informal observations and 'hanging out', interviews, drawings, daily activity schedules, documenting family and support networks, role-play, drama and puppetry, guided tours, use of aerial photographs, maps and photographs of places, photographs by young people, behaviour mapping (to document use of a place), questionnaires and surveys, focus groups and small group discussions, workshops and community events. Hart (1997) ordnet wiederum die von ihm behandelten Methoden grob den folgenden Kategorien zu: Zeichnungen und Collagen, Anfertigen von Karten und Modellen, Interviews und Befragungen, Medien und Kommunikation. Letztlich existieren somit vielfältige Beteiligungsmethoden, welche es selbst äußerst jungen Kindern erlauben, ihren Präferenzen im Rahmen von Teilnahmeverfahren Ausdruck zu verleihen.

Zweitens lässt sich an dem Einwand, dass die Fähigkeit, Präferenzen artikulieren zu können, Voraussetzung sein muss, ein allzu individualistisches Kompetenzkonzept kritisieren. Sicherlich trifft die Beobachtung zu, dass sehr junge Kinder die eigenen Präferenzen nicht auf einer Online-Plattform verschriftlichen können. Doch neben der zuvor herausgearbeiteten Möglichkeit kindgerechter Beteiligungsmethoden können Kinder auch in ihrer Präferenzartikulation über jene Plattform unterstützt werden. So ist, wie zuvor herausgearbeitet wurde, für Fragen von Inklusion und Exklusion nicht die Frage zentral, was Kinder selbstständig, sondern was Kinder mit der richtigen Unterstützung leisten können. Ohne Veränderungen am Verfahrensdesign vornehmen zu müssen, wäre es beispielsweise möglich, dass Eltern oder Lehrer:innen die von Kindern mündlich artikulierten Präferenzen auf der Online-Plattform verschriftlichen.

Vor diesem Hintergrund geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass sich jede gebildete Präferenz durch ein geeignetes Design des jeweiligen Beteiligungsinstrumentes und durch eine Unterstützung der Kinder artikulieren lässt. Aus festgestellten Defiziten in der Fähigkeit, selbstständig Präferenzen artikulieren zu

können, lässt sich somit keineswegs ableiten, dass jene Defizite eine Beteiligung bei Bürger:innenbeteiligungsverfahren prinzipiell verunmöglichen.

Kritik 2: Die Qualität von Entscheidungen

Wie zuvor herausgearbeitet wurde, verweist im Kontext des Wahlrechts ein Argument auf den negativen Einfluss der Inklusion inkompetenter Kinder auf die Qualität staatlicher Entscheidungen, um die Notwendigkeit anspruchsvollerer Kompetenzvoraussetzungen zu begründen (López-Guerra, 2012, S. 117; Olsson, 2008, S. 62; Rehfeld, 2011, S. 152).

Für den Kontext der Beteiligungsverfahren könnte man wie folgt argumentieren: Zwar mag es so sein, dass auch schon sehr junge Kinder Präferenzen ausbilden und diese über entsprechende Beteiligungsmethoden und -instrumente artikulieren können. Doch ihre Inklusion sei aufgrund der mangelnden Qualität ihrer Präferenzen zu kritisieren. Dafür könnten sie unterschiedlichste Maßstäbe zur Bemessung der Qualität von Präferenzen anführen und beispielsweise behaupten, dass Kinder in der Regel nur über wenige Informationen verfügen und ihre Präferenzen daher eklatant uninformiert seien. Entsprechend könnten sie die These ablehnen, dass die Kompetenz, Präferenzen ausbilden zu können, ausreichend sein kann, um an den Beteiligungsverfahren teilnehmen zu dürfen. Stattdessen müssten weitere und anspruchsvollere Kompetenzen der Liste notwendiger Kompetenzen hinzugefügt werden.

Die These, dass anspruchsvollere Kompetenzen Inklusionsvoraussetzung sein sollten, um die Qualität staatlicher Entscheidungen sicherstellen zu können, wird schon für den elektoralen Kontext bezweifelt (López-Guerra, 2012; Olsson, 2008). Für den Kontext konsultativer Beteiligungsverfahren lässt sich diese These noch eindeutiger und einfacher widerlegen. Im Zentrum der Widerlegung stehen nicht die Fragen, ob es sinnvolle Kriterien zur Bewertung der Qualität von Präferenzen gibt und ob die von Kindern artikulierten Präferenzen gemessen an jenen Qualitätskriterien tatsächlich qualitativ minderwertig sind und ob dies ein legitimen Grund für Exklusion darstellen kann. Die vorliegende Arbeit lässt diese Fragen offen. Jedoch sei für die weitere Auseinandersetzung mit dem formulierten Einwand dessen Prämisse, dass die von Kindern artikulierten Präferenzen tatsächlich qualitativen Mängeln unterliegen, angenommen. Die nun folgende Widerlegung des Einwands konzentriert sich auf die weitere Prämisse, dass sich die vermeintlich mangelnde Qualität der Präferenzen in qualitative Mängel staatlicher Entscheidungen übersetzen würde.

Wie zuvor herausgearbeitet wurde, sind die in dieser Arbeit behandelten Beteiligungsverfahren formal unverbindlich. Das heißt, dass die formale Entscheidungskompetenz bei repräsentativen Organen verbleibt. Jene Organe entscheiden

selbst, ob und inwiefern sie die im Verfahren geäußerten Präferenzen in ihrer Entscheidung berücksichtigen. Dabei ist vor allem ein differenzierter Umgang verschiedener Präferenzen und vor allem verschieden qualifizierter Präferenzen formal möglich. Selbst wenn also die Präferenzen von Kindern qualitativen Mängeln unterliegen sollten, übersetzen sich deshalb diese Mängel nicht automatisch in schlechte Entscheidungen. Ob und inwiefern die Präferenzen von Kindern tatsächlich qualitativen Mängeln unterliegen und dies einen Grund für einen anderen Umgang darstellt, lässt die Arbeit, wie gesagt, offen. Dementsprechend kann die Exklusion von Kindern zumindest im Kontext von unverbindlichen Beteiligungsverfahren nicht mit einem negativen Einfluss auf staatliche Entscheidungen begründet werden.

Dieser Konklusion würden vermutlich die Vertreter:innen relativ hoher Kompetenzanforderungen für Wahl- und Sachentscheidungen auch gar nicht widersprechen. Denn sie gehen in der Regel nicht davon aus, dass die Präferenzäußerungen von Kindern prinzipiell seien und gar keine Berücksichtigung durch die Politik erfahren sollten. Im Zentrum ihrer Kritik steht vielmehr der undifferenzierte Umgang mit den Präferenzen von vermeintlich inkompetenten Kindern einerseits und vermeintlich kompetenten Erwachsenen andererseits. Insofern das derzeitige Wahlrecht nicht zwischen den Präferenzen vermeintlich inkompetenter Kinder einerseits und vermeintlich kompetenter Erwachsener andererseits unterscheiden würde, lehnen diese Vertreter folgerichtig die Inklusion von Kindern in das Wahlvolk ab. Die vorherigen Ausführungen haben allerdings dargelegt, dass ein differenzierter Umgang sowohl formal möglich als auch legitimationstheoretisch zulässig, wenn nicht sogar geboten sein kann.

Kritik 3: Der Schaden für das Kind

Wie zuvor herausgearbeitet wurde, führen nicht alle Argumente die vermeintlich negativen Auswirkungen auf die Qualität staatlicher Entscheidungen als Begründung für die Exklusion von Kindern an. Stattdessen wird manchmal auf die Bürde abgestellt, welche mit der Inklusion einhergehen würde.

So ließe sich mit Rehfeld (2011, S. 153) argumentieren, dass innerhalb von Bürger:innenbeteiligungsverfahren Themen aufkommen können, die Kinder aufgrund mangelnder emotionaler Reife nicht adäquat verarbeiten können. Die Inklusion würde in diesem Fall Kindern mehr schaden als nutzen. Zwar ist durchaus fraglich, ob Rehfelds Beispiele der weiblichen Beschneidung in Afrika und des Waterboardings als Verhörtechnik in kommunalen Beteiligungsverfahren vorkommen. Doch zugleich lässt sich kaum ausschließen, dass auch dort Themen angesprochen werden, welche Kinder möglicherweise emotional überfordern könnten (z. B. Obdachlosigkeit, Drogenkonsum, Suizide, Gewalttaten).

Insofern sich allerdings der Verfahrensgegenstand in der Regel nicht auf solche Themen beschränkt, kann dieses Argument nicht den vollständigen Ausschluss von Kindern begründen. Zudem ergibt sich die Herausforderung für die emotionale Verarbeitung nicht nur aus dem Thema selbst, sondern auch und vor allem aus der Art und Weise, wie das Thema besprochen wird. Und so können in der Regel selbst schwierige Themen auf eine kindgerechte Weise besprochen werden. In manchen Fällen mag eine solche kindgerechte Beteiligung sogar implizieren, dass Kindern bestimmte Informationen vorenthalten werden müssen, welche notwendig für ein abschließendes Bild wären. Doch auch dieser Umstand kann nicht die vollständige Exklusion von Kindern begründen. Schließlich müssen, wie zuvor herausgearbeitet wurde, die Präferenzen der Teilnehmenden keinen Qualitätskriterien, wie etwa der vollständigen Informiertheit, genügen. Ob Kinder somit an Beteiligungsverfahren teilnehmen können, ohne emotionalen Schaden zu nehmen, hängt somit auch hier wieder maßgeblich von der Gestaltung des Beteiligungsverfahrens selbst ab. Die vollständige Exklusion von Kindern mit Verweis auf ihre mangelnde emotionale Reife ist vor dem Hintergrund des Gesagten nur in den seltensten Fällen plausibel.

Mit Beckman (2009, S. 117) könnte man wiederum argumentieren, dass mit der Inklusion in Beteiligungsverfahren eine Verantwortung einhergehe, welche so schwer auf Kindern laste, dass sie nicht mit dem Interesse des Kindes am Spiel vereinbar sei: „[P]layfulness is suppressed by the burdens of responsibility.“

López-Guerra (2012, S. 130) stellt diese im Kern psychologische These in Frage. So verfügten Kinder in existierenden Demokratien bereits über andere politische Rechte, wie etwa das Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Insofern auch solche politischen Rechte es Kindern ermöglichten, potenziell Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung zu nehmen, müssten Kinder nach Beckmans Argumentation schon jetzt eine unzumutbare Verantwortung tragen. Gleichzeitig scheinen weder Beckman noch andere Autor:innen dies anzunehmen. Jedenfalls schlage niemand vor, Kindern diese anderen politischen Rechte zu ihrem Schutz zu entziehen.

Dieser Kritik könnte Beckman jedoch mit dem Verweis auf den Unterschied zwischen verbindlichen Wahl- und Entscheidungsprozessen einerseits und unverbindlichen Präferenzäußerungen andererseits begegnen. So könnte er argumentieren, dass die empfundene Verantwortung bei verbindlicher Beteiligung ungleich schwerer wiegt als bei unverbindlicher Beteiligung. Damit könnte zwar die Inklusion von Kindern in unverbindliche Beteiligungsmöglichkeiten, aber gerade nicht in verbindliche Beteiligungsmöglichkeiten rechtfertigbar sein. Dies soll an dieser Stelle für den Kontext des Wahlrechts nicht geklärt werden. Für

den Kontext der hier behandelten Bürger:innenbeteiligungsverfahren ist hingegen davon auszugehen, dass die empfundene Verantwortung der Teilnehmenden aufgrund der formalen Unverbindlichkeit der Ergebnisse deutlich geringer sein dürfte. Normativ liegt die eigentliche Verantwortung vielmehr bei den gewählten Entscheidungsträger:innen, die im Sinne politischer Legitimität mit den Beteiligungsergebnissen umzugehen haben. Eine Exklusion von Kindern lässt sich somit kaum unter Verweis auf eine vermeintliche Bürde der Verantwortung rechtfertigen.

Kritik 4: Das Instruktionsproblem

Mit López-Guerra (2012, S. 131) könnte man wiederum argumentieren, dass es auch bei Bürger:innenbeteiligungsverfahren zum sogenannten Instruktionsproblem kommen kann. Erwachsene könnten Kinder instruieren, sich auf eine bestimmte Weise zu beteiligen und zum Beispiel bestimmte Beiträge einzureichen oder für bestimmte Optionen zu votieren. Nach López-Guerra könnte dies aus Fairnessgründen problematisch sein und die Integrität des Beteiligungsprozesses unterminieren, weil instruierende Erwachsene einen größeren Einfluss erlangen als ihnen eigentlich zusteht. Darüber hinaus kann es aber auch für das Wohlbefinden der Kinder problematisch sein, wenn sie auf eine solche Weise instrumentalisiert und manipuliert werden.

Nun kann, wie zuvor an verschiedenen Stellen ausgeführt wurde, die Unterstützung von Erwachsenen die Möglichkeiten von Kindern zur Partizipation vertiefen und ist deshalb prinzipiell erstrebenswert. Allerdings merken verschiedene Autor:innen an, dass Kinder in solchen abhängigen Beziehungen zugleich besonders anfällig für Manipulation sind:

„The reality is that they are dependent on others – caregivers, trustees, guardians and advocates – to support and interpret their participation. This inevitably opens the door to bias, self-interest, projection and well-intentioned error by those charged with interpreting the subjective good of those who lack linguistic agency“ (Kymlicka & Donaldson, 2016, S. 241; siehe auch Kohn et al., 2013, S. 1114; Peterson et al., 2020, S. 10).

Entsprechend äußert Arstein-Kerslake (2016, S. 83) auch Kritik an der unrealistischen Vorstellung des zuvor skizzierten Prothesenmodells, dass die unterstützende Person bloß ein neutrales Werkzeug sei. Vor diesem Hintergrund könnte man annehmen, dass bei den hier behandelten Beteiligungsverfahren sogar mehr Einfallstore für Instruktion und Manipulation bestehen.

Wie groß dieses Problem nun ist, ist letztlich eine empirische Frage. López-Guerra (2012, S. 134) führt selbst an, dass die Menge von Instruktionen so gering

sein kann, als dass sich auf dieser Basis die Exklusion von Kindern rechtfertigen ließe. Im Kontext der hier behandelten Beteiligungsverfahren existieren allerdings auf Grund der formalen Unverbindlichkeit der Ergebnisse vergleichsweise geringe Anreize, Kinder zu instruieren beziehungsweise zu manipulieren. Dies gilt insbesondere für bloße Präferenzäußerungen und Beiträge innerhalb einer Diskussion. Bei Entscheidungsprozeduren innerhalb der Verfahren mag sich dies etwas anders verhalten – zum Beispiel, wenn es um eine Abstimmung über förderungswürdige Projekte innerhalb eines Bürger:innenbudgets geht. Doch selbst wenn man überzeugt ist, dass das Problem von Instruktion und Manipulation bei solchen Entscheidungsprozeduren zu groß ist, als dass Kinder daran teilnehmen sollten, rechtfertigt dies auch hier wieder nicht den vollständigen Ausschluss von Kindern, da die Verfahren nicht nur aus solchen Prozeduren bestehen.

Kritik 5: Die Kosten kindgerechter Beteiligung

Nun wurde bisher etabliert, dass die Fähigkeit, Präferenzen in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand ausbilden zu können, als Kompetenzvoraussetzung für die Inklusion in den Demos ausreichend sein kann. Dies wurde unter anderem damit begründet, dass ein geeignetes Design der Verfahren etwaige Problematiken und Hürden entschärfen, wenn nicht gar eliminieren kann. Allerdings setzt die Bereitstellung solcher Beteiligungsmöglichkeiten die Investition von mitunter nicht unerheblichen Ressourcen voraus. In manchen Fällen kann es dazu kommen, dass die benötigten Ressourcen an anderer Stelle eingesetzt werden sollten, sodass keine entsprechenden Beteiligungsmöglichkeiten bereitgestellt werden sollten. Müssen in solchen Fällen, so der Einwand, nicht doch anspruchsvollere Kompetenzen Zugangsvoraussetzung sein?

In der Tat stimmt die vorliegende Arbeit dieser Überlegung zu und geht davon aus, dass im konkreten Fall höhere Kompetenzvoraussetzungen gelten sollten und daher die Exklusion auch von Kindern, die Präferenzen in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand ausbilden können, gerechtfertigt sein kann. Nun widerspricht der Umstand, dass es Fälle gibt, in welchen anspruchsvollere Kompetenzen Voraussetzung sein sollten, nicht dem Vorschlag der vorliegenden Arbeit. Denn dieser lautete, dass die Fähigkeit, Präferenzen in Bezug auf den jeweiligen Beteiligungsgegenstand ausbilden zu können, als Kompetenzvoraussetzung für die Inklusion in den Demos ausreichend sein *kann*. Ob diese Fähigkeit tatsächlich ausreichend ist, hängt maßgeblich von der Gestaltung der jeweiligen Verfahren ab. Zu welcher Gestaltung der Verfahren Kommunen im Einzelfall verpflichtet sind, lässt sich an dieser Stelle nicht pauschal beantworten.

Schlussendlich ist festzuhalten, dass Personen, die über die Fähigkeit verfügen, Präferenzen in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand ausbilden zu können, nicht

von vorneherein pauschal durch Verweis auf vermeintlich mangelnde Kompetenz vom Demos kommunaler Online-Bürger:innenbeteiligungsverfahren ausgeschlossen werden können. Denn es gibt Beteiligungsformate, welche zum einen eine sinnvolle Präferenzartikulation ermöglichen und zum anderen keine höheren Kompetenzen voraussetzen. Kommunen sind dazu verpflichtet, diesen Personen nach Möglichkeit geeignete Beteiligungsmöglichkeiten zu eröffnen. In diesem Sinne sind Personen, die von den Inklusionskriterien erster Ebene erfasst werden und über die Fähigkeit der Präferenzformation in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand verfügen, *prima facie* Teil des Demos. Sie sind nur *prima facie* Teil des Demos, weil sich im konkreten Fall herausstellen kann, dass doch höhere Kompetenzvoraussetzungen gelten sollten. Ob sie im konkreten Fall tatsächlich Teil des Demos sind, hängt, wie gezeigt, maßgeblich davon ab, zu welchem Verfahrensdesign die Kommune verpflichtet ist.

Vor dem Hintergrund des Gesagten ist davon auszugehen, dass in der Regel Personen nicht erst ab 16 Jahren über die erforderlichen Kompetenzen verfügen. In diesem Sinne ist die pauschale Altersgrenze von 16 Jahren für den Kontext der Bürger:innenbeteiligungsverfahren abzulehnen. Auch ist davon auszugehen, dass die Kompetenzvoraussetzungen im Kontext unverbindlicher Bürger:innenbeteiligungsverfahren in der Regel niedriger ausfallen sollten als im Kontext verbindlicher Entscheidungsverfahren. In diesem Sinne sind in der Regel der Demos unverbindlicher Bürger:innenbeteiligungsverfahren und der Demos verbindlicher Entscheidungsverfahren nicht identisch. Somit ist die Frage nach dem Demos in Hinblick auf diese beiden Beteiligungsformen auf der Ebene der Kompetenzkriterien zweiter Ebene kontextsensitiv.

6.3 Resümee

In diesem Kapitel ging es um die Klärung der Frage, welche Gruppe primär an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte. Zunächst wurde die These begründet, dass es sich dabei um die Gruppe derjenigen handelt, deren Beteiligung demokratische Responsivität verbessern kann. In der Regel kann die Beteiligung aller Mitglieder der Gruppe derjenigen, die über ein Recht auf demokratische Responsivität verfügen, dazu beitragen. Aufgrund ungleich verteilter Informationsdefizite ist jedoch mitunter auch eine nur selektive Beteiligung mancher Mitglieder dieser Gruppe zulässig, wenn nicht sogar gefordert. Allerdings wurde und wird diese Möglichkeit für die weiteren Ausführungen weitestgehend ausgeklammert. Deshalb ist letztlich die Gruppe derjenigen, die ein Recht auf demokratische Responsivität haben, die an dieser Stelle relevante Gruppe.

Die zentrale These dieses Abschnitts bestand in der Behauptung, dass dieselben Inklusionskriterien erster Ebene sowohl für die Zusammensetzung der zur demokratischen Responsivität berechtigten Gruppe als auch für die Zusammensetzung des Demos, welcher zur Teilhabe an Wahlen und direktdemokratischen Abstimmungen berechtigt ist, gelten. Deshalb wird die primär zu inkludierende Gruppe als der Demos der Bürger:innenbeteiligungsverfahren bezeichnet.

Zudem wurde begründet, dass die Arbeit die Inklusionskriterien erster Ebene annimmt, welche de facto in Kommunen NRWs verwendet werden. Dabei handelt es sich zum einen um Anforderungen an den Wohnsitz und an die Staatsbürger:innenschaft. Im Gegensatz dazu wurde die de facto existierende Exklusion von Menschen unter 16 Jahren problematisiert. Denn im Gegensatz zu verbindlichen Verfahren können für den Zugang zu Bürger:innenbeteiligungsverfahren niedrigere Kompetenzvoraussetzungen angebracht sein. Es wurde insbesondere die These begründet, dass allein die Fähigkeit, Präferenzen in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand ausbilden zu können, Zugangsvoraussetzung sein kann. Ob dies im konkreten Fall ausreicht, hängt jedoch davon ab, zu welchem Beteiligungsverfahren die Kommunen im konkreten Fall verpflichtet sind.

Letztlich bilden somit Menschen, welche zum einen die de facto genutzten Inklusionskriterien des Wohnsitzes und der Staatsbürger:innenschaft erfüllen und zum anderen über die Kompetenz verfügen, Präferenzen in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand ausbilden zu können, prima facie den Demos der Bürger:innenbeteiligungsverfahren.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Die Beteiligung sekundärer Gruppen

7

Die bisherige Argumentation zielte maßgeblich auf die Beteiligung des Demos an Bürger:innenbeteiligungsverfahren ab und nahm für die vorliegende Arbeit, bis auf die Ausnahme der gesetzlich festgelegten Altersgrenze, den de facto existierenden kommunalen Demos an.

Nun wurde zuvor herausgearbeitet (siehe Kapitel 4), dass kommunale Leitlinien oftmals auch die Beteiligung von Personen vorsehen, die derzeit faktisch nicht über das Wahlrecht verfügen. So sollen je nach Leitlinie beispielsweise auch Pendler:innen, Betroffene, Expert:innen, Interessierte und Menschen ohne einschlägige Staatsbürger:innenschaft beteiligt werden. Ziel des vorliegenden Kapitels ist es, die Beteiligung weiterer Personengruppen exemplarisch anhand der Gruppe der externen Betroffenen und der Gruppe externer Expert:innen zu begründen.

Dazu wird zunächst aufgezeigt, dass die Beteiligung weitere Gruppen im Rahmen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren zulässig sein kann und nicht notwendigerweise einen problematischen Fall von Über-Inklusivität darstellt (siehe Abschnitt 7.1). Im Anschluss wird gezeigt, dass es die Gruppen der *extern* Betroffenen und der *externen* Expert:innen gibt (siehe Abschnitt 7.2). Zuletzt wird argumentiert, dass die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener nicht nur zulässig, sondern auch von Wert ist (siehe Abschnitt 7.3).

7.1 Die Zulässigkeit der Beteiligung sekundärer Gruppen

Die These, dass neben dem Demos auch weitere Personengruppen an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollten, wirft zunächst die Frage auf, warum dies zulässig sein sollte. Stellt die Beteiligung von Personen, die über

kein Recht auf demokratische Responsivität verfügen, nicht notwendigerweise einen problematischen Fall von Über-Inklusivität dar?

In der Tat kann die Beteiligung weiterer, nicht zu demokratischer Responsivität berechtigter Personen problematisch sein. Die Beteiligung weiterer Personen ist problematisch, wenn diese die Zielsetzung der Verfahren, demokratische Responsivität zu verbessern, unterminiert. Dazu kann es wiederum kommen, wenn die Beteiligung des Demos einerseits und die Beteiligung weiterer Personengruppen andererseits unterschiedslos vorgenommen wird.

Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn auf Online-Beteiligungsplattformen während des Registrierungsprozesses keinerlei persönliche Informationen über die Mailadresse hinaus abgefragt werden. Zum einen ermöglicht diese Registrierungsmodalität allen interessierten Personen, sich auf der Plattform zu registrieren und an Beteiligungsverfahren teilzunehmen. Zum anderen lassen sich auf Basis der Registrierungsdaten weder die teilnehmenden Personen noch ihre Beiträge nach den jeweiligen Gruppenzugehörigkeiten differenzieren. Dementsprechend ist es auch im Umgang mit den Beteiligungsergebnissen nicht möglich, festzustellen, welche Beiträge Einwohner:innen, Bürger:innen und beispielsweise externen Pendler:innen zuzuschreiben sind. Diese mangelnde Unterscheidbarkeit ist problematisch, weil sie die Zielsetzung der Verfahren, die demokratische Responsivität zu verbessern, unterminiert. Denn diese führt entweder zu einer problematischen Abwertung der Beiträge des Demos oder zu einer problematischen Aufwertung der Beiträge externer Personen(gruppen).

Zur Illustration: Wenn eine Online-Plattform mit den beschriebenen Registrierungsmodalitäten eingesetzt wird, sieht sich das repräsentative Organ mit Beteiligungsergebnissen konfrontiert, von welchen es nicht wissen kann, auf wessen Beteiligung diese zurückgehen. Dementsprechend weiß das repräsentative Organ nicht, welche Beiträge von Personen, denen es demokratische Responsivität schuldet, und welche Beiträge beispielsweise von externen Pendler:innen, denen es keine demokratische Responsivität schuldet, kommen. Ein differenzierter Umgang der Beiträge je nach Personengruppe ist daher nicht möglich. Konfrontiert mit solchen Beteiligungsergebnissen kann sich das repräsentative Organ entweder für oder gegen einen responsiven Umgang mit den Beteiligungsergebnissen entscheiden. Entscheidet sich das Organ für einen responsiven Umgang mit den Ergebnissen, verhält es sich allerdings auch gegenüber den Beiträgen von Personen, die nicht zu demokratischer Responsivität berechtigt sind, responsiv. Dies stellt eine problematische Aufwertung dar. Entscheidet sich die Repräsentant:innen hingegen gegen einen responsiven Umgang, verhält es sich gegenüber den Beiträgen von Personen, die zu demokratischer Responsivität berechtigt sind, nicht responsiv. Dies stellt eine problematische Abwertung dar.

In beiden Fällen wird das Ziel, demokratische Responsivität zu verbessern, durch die unterschiedslose Beteiligung aller interessierten Personen unterminiert.

Nun ist allerdings, wie zuvor angedeutet wurde, die Beteiligung weiterer Gruppen nicht mit Notwendigkeit problematisch, sondern kann durchaus zulässig sein. Die Beteiligung weiterer Gruppen ist zulässig, wenn sie das Ziel, demokratische Responsivität zu verbessern, nicht unterminiert.

Für den Kontext unverbindlicher Verfahren ergibt sich die Zulässigkeit zusätzlicher Beteiligung aus dem bereits Gesagten. Denn die Beteiligung weiterer Gruppen ist nur dann problematisch, wenn sie unterschiedslos vorgenommen wird. Wenn sich hingegen die Beiträge des Demos einerseits und weiterer Personengruppen andererseits voneinander unterscheiden lassen, ist es dem repräsentativen Organ möglich, sich nur gegenüber den Beiträgen des Demos responsiv zu verhalten. In einem solchen Szenario kann dem Ziel, demokratische Responsivität zu verbessern, nachgekommen werden, sodass die Beteiligung weiterer Gruppen zulässig wäre.

Dass eine Beteiligung aufgrund der Möglichkeit eines differenzierten Umgangs zulässig sein kann, wurde in verwandter Form bereits im Kontext der Beteiligung von Kindern angeführt. Dort stellten manche Argumente gegen eine Beteiligung von Kindern auf eine vermeintlich geringere Qualität der Präferenzen ab. Selbst wenn dem so sein sollte, so die These der Arbeit, übersetzt sich jene vermeintlich geringere Qualität im Kontext der Bürger:innenbeteiligungsverfahren nicht automatisch in qualitativ schlechtere Entscheidungen. Dort wie auch hier war die formale Unverbindlichkeit der Beteiligungsverfahren entscheidend. Denn diese erlaubt es den Repräsentant:innen im Fall der Kinder, mit deren vermeintlich weniger qualitativen Präferenzen auf eine Weise umzugehen, dass sich die vermeintlich mindere Qualität nicht in staatliche Entscheidungen übersetzt. Im Fall der Beteiligung externer Gruppen erlaubt es die formale Unverbindlichkeit Repräsentant:innen, nur gegenüber der primären Gruppe demokratisch responsiv zu sein. Diese Möglichkeit begründet wiederum die Zulässigkeit der Beteiligung sekundärer Gruppen.

Die eindeutigste Differenzierung zwischen der primären und sekundären Gruppen würde durch vollständig getrennte Beteiligungsräume ermöglicht. Zum einen könnte man beispielsweise in einem Verfahren den Demos über die Zukunft der kommunalen Verkehrsinfrastruktur diskutieren und Empfehlungen erarbeiten lassen. In einem anderen Verfahren könnte man beispielsweise externen Pendler:innen die Möglichkeit eröffnen, hilfreiche Informationen in die Entscheidungsfindung einzubringen. Die Beteiligungsergebnisse beider Gruppen würden dann dem repräsentativen Organ getrennt voneinander vorgelegt. In diesem Fall wäre die Beteiligung externer Pendler:innen nicht problematisch. Denn durch die

prozedurale Trennung ist gewährleistet, dass eindeutig ersichtlich ist, welche Präferenzäußerungen vom Demos und welche von externen Pendler:innen kommen. Dies ermöglicht es wiederum Repräsentant:innen, nur den Präferenzen des Demos gegenüber demokratisch responsiv zu sein.

Für dieses Szenario ließe sich allerdings zu Recht fragen, ob hier überhaupt noch von der Beteiligung der Pendler:innen an einem Bürger:innenbeteiligungsverfahren gesprochen werden kann. Tatsächlich sollte dieses Szenario eher so beschrieben werden, dass hier zwei gänzlich verschiedene Konsultationsverfahren parallel laufen und neben dem eigentlichen Bürger:innenbeteiligungsverfahren noch ein weiteres Konsultationsverfahren mit Pendler:innen durchgeführt wird. Von einer Beteiligung weiterer Gruppen an Bürger:innenbeteiligungsverfahren sollte hingegen erst dann gesprochen werden, wenn das einzelne Verfahren Beteiligungsmomente aufweist, in welchen sowohl Demos als auch sekundäre Gruppen zugleich beteiligt werden. Beispiel hierfür wäre ein Verfahren über eine Online-Plattform zur Verbesserung des örtlichen Radverkehrsnetzes, bei welchem sowohl der Demos als auch externe Betroffene auf einer Karte Abschnitte des Netzes kommentieren können. Solange ersichtlich ist, welche Kommentare von Personen kommen, die ein Recht auf demokratische Responsivität haben, und welche Beiträge von Personen kommen, die zwar über hilfreiche Informationen, aber eben nicht über ein Recht auf demokratische Responsivität verfügen, ist diese gemeinsame Beteiligung unproblematisch.

Proportional zur Intensität der Einbindung weiterer Gruppen steigt jedoch die Gefahr, dass es in der Praxis doch zu der oben beschriebenen Problematik der mangelnden Differenzierbarkeit zwischen den Beiträgen unterschiedlicher Gruppen kommt. Selbst wenn also die Beteiligung weiterer Gruppen unter bestimmten Umständen prinzipiell zulässig sein kann, geht mit dieser stets die beschriebene Gefahr einher. Entsprechend stellt sich notgedrungen die Frage, warum man weitere Gruppen überhaupt in Bürger:innenbeteiligungsverfahren einbinden und daher diese Gefahr eingehen sollte.

7.2 Die sekundären Gruppen

Im Weiteren wird gezeigt, dass die Beteiligung bestimmter sekundärer Gruppen nicht nur zulässig, sondern sogar wertvoll ist. Dies wird im Weiteren am Beispiel der Gruppe der Betroffenen und der Fachexpert:innen gezeigt. Da es jeweils um eine Ergänzung der Beteiligung des Demos geht, steht die Beteiligung solcher Expert:innen und Betroffenen im Mittelpunkt der weiteren Analyse,

welche nicht ohnehin schon Teil des Demos sind. Diese beiden Gruppen wurden aus zwei Gründen ausgewählt. Zum einen werden sie im Kontext von Bürger:innenbeteiligung oft als relevante zu beteiligende Akteure genannt. Zum anderen tragen sie, wie zu sehen sein wird, zur Information des Demos bei, was angesichts der zuvor erläuterten Kritik, dass die Beteiligungsverfahren oftmals nicht ausreichend informiert seien, relevant ist.

In Hinblick auf den Status quo ist offenkundig, dass es Expert:innen und betroffene Personen gibt, die nicht über das Wahlrecht in der jeweiligen Kommune verfügen und daher nicht Teil des kommunalen Demos sind. Nun hat die Arbeit nicht begründet, dass sich jener Status quo aus legitimationstheoretischer Sicht begründen lässt. So könnte sich theoretisch herausstellen, dass nach den korrekten Inklusionskriterien sowohl alle Expert:innen als auch alle Betroffenen Teil des Demos sein sollten. Wäre dem so, könnte man in Bezug auf diese beiden Gruppen nicht von einer Beteiligung externer Gruppen sprechen. Um die Existenz der beiden externen Gruppen auch über den Referenzrahmen des Status quo hinaus zu plausibilisieren, folgen zwei Einlassungen. Diese sollen begründen, dass kein geeignetes Inklusionskriterium für den Demos eine Inklusion aller Expert:innen und/oder aller Betroffenen vorsieht. In diesem Sinne leistet die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur Demos-Debatte, auch wenn sie weitestgehend mit dem Status quo operiert.

7.2.1 Externe Betroffene

Zuvor wurde dargelegt, dass die primär zu inkludierende Gruppe, welche ein Recht auf demokratische Responsivität seitens der Entscheidungsträger:innen hat, nahezu identisch mit dem Demos ist, welcher über ein Recht auf Teilhabe an verbindlichen Entscheidungsverfahren verfügt.¹ Dementsprechend würden einige Theoretiker:innen davon ausgehen, dass hier das bereits genannte *all-affected interests principle* (AAIP) relevant wird, insofern dieses die Inklusion Betroffener in eben jenen Demos vorschreibt. Im Weiteren wird gezeigt, dass das AAIP im Kontext des Demos kein geeignetes Inklusionskriterium darstellt. Entsprechend haben nicht alle betroffenen Personen aufgrund ihrer Betroffenheit einen Anspruch auf

¹Die soeben begründete Ausnahme von Kindern, die bei den Bürger:innenbeteiligungsverfahren, aber möglicherweise nicht bei Wahlen und direktdemokratischen Abstimmungen beteiligt werden müssen, wird für die weiteren Ausführungen zunächst ausgeklammert. Dies ist vor allem darin begründet, dass es im Weiteren um die Inklusionskriterien erster Ebene und nicht um ergänzende Kompetenzerwägungen geht.

demokratische Responsivität, weshalb auch nicht alle betroffenen Personen Teil des Demos sind. Daher gibt es externe Betroffene.

In seiner naivsten Formulierung besagt das AAIP, dass all diejenigen, die von einer Entscheidung betroffen sind, an dieser Entscheidung beteiligt werden müssen. Im Detail ist dies keine überzeugende Version des AAIP, weshalb sie auch viel Kritik auf sich gezogen hat (z. B. Bengtson & Lippert-Rasmussen, 2021; Miklosi, 2012). Um jener Kritik zu begegnen, wurden immer wieder Reformulierungen vorgenommen, sodass mittlerweile eine Vielzahl unterschiedlicher Versionen existiert. Jedoch reicht die naive Formulierung für die Zwecke des vorliegenden Kapitels aus. Denn einerseits ist in allen Versionen des AAIP letztlich Betroffenheit der entscheidende Grund für die Inklusion. Andererseits wird genau diese Annahme, dass aus bloßer Betroffenheit ein Recht auf Mitbestimmung resultiere, im Weiteren bestritten.

Nach dem AAIP, welches die Inklusion von betroffenen Personen in den Demos vorschreibt, kann es keine Externalitäten geben. Unter einer Externalität wird in diesem Zusammenhang Folgendes verstanden: X ist genau dann eine Externalität, wenn X eine Konsequenz einer Entscheidung ist und X eine Person betrifft, die nicht Teil des Demos ist. Da nach dem AAIP alle betroffenen Personen Teil des Demos sind, kann keine Entscheidung die Interessen von Personen betreffen, die nicht ohnehin schon zur Mitwirkung an der Entscheidung berechtigt sind. Somit müssen vom Standpunkt des AAIP alle Externalitäten problematisch erscheinen, weil sie Zeichen unzureichender Inklusion sind.

Das Problem ist nun, dass die konsequente Anwendung des AAIP zumindest in einigen Fällen gängigen Intuitionen widerspricht. So lassen sich zahlreiche Fälle nennen, in welchen Externalitäten nicht problematisch und schon gar nicht Anlass für Inklusion zu sein scheinen. Beispielsweise betrifft die Entscheidung von Person A, ob und was sie Person B schenkt, offenkundig die Interessen von Person B (Miklosi, 2012, S. 7). Mitunter ist die Betroffenheit nicht trivialer Natur, insofern manche Geschenke das Leben der beschenkten Person entscheidend verändern und beeinflussen können. Dass eine Entscheidung über ein Geschenk somit die Interessen der beschenkten Person betrifft, steht außer Zweifel. Doch daraus zu folgern, dass die beschenkte Person nun ein Recht darauf hätte, sich an der Entscheidung zu beteiligen, erscheint höchst unplausibel. Gleichzeitig wäre dies eine notwendige Implikation des AAIP.

Dem könnte man versuchen zu begegnen, indem man die Anwendung des AAIP auf Fälle negativer Externalitäten beschränkt. Negative Externalitäten sind solche, in welchen die Konsequenzen einer Entscheidung Personen, die nicht zur Entscheidung berechtigt sind, Kosten aufbürden. Es ist durchaus fraglich, ob

sich für eine solche differenzierte Behandlung positiver und negativer Externalitäten gute Gründe finden lassen (Bengtson, 2021). Doch selbst wenn dem so sein sollte, kann dieser argumentative Zug, dass AAIP nicht retten. Denn auch in Fällen negativer Externalitäten sprechen die Intuitionen manchmal eindeutig gegen die Geltung des AAIP. Ein in der Literatur häufig besprochener Fall ist das Heiratsbeispiel von Nozick (2013 [1974], S. 269). In diesem machen vier Männer der gleichen Frau einen Heiratsantrag, sodass sie vor der Entscheidung steht, ob sie überhaupt einen und wenn ja, welchen Heiratsantrag annimmt. Offenkundig betrifft die Entscheidung alle vier Männer und mindestens drei von ihnen werden mit einer Ablehnung leben müssen, mit welcher wiederum potenziell hohe emotionale Bürden einhergehen. Doch auch hier würde man wohl kaum fordern, dass jene vier Männer an der Entscheidung, ob und wen die Frau heiraten soll, beteiligt werden müssen. Das Gleiche trifft auch auf die Entscheidung zu, eine Ehe durch Scheidung aufzulösen (Saunders, 2013, S. 51). Sicherlich betrifft die Entscheidung von Partner A, sich von Partner B scheiden zu lassen, maßgeblich die Interessen von Partner B. Daraus folgt allerdings nicht, dass Partner B ein Recht darauf hätte, an der Entscheidung beteiligt zu werden.

Diese Beobachtung ist nicht auf den Kontext der Ehe beschränkt, sondern wiederholt sich in vielen Fällen, in denen Menschen Assoziationen eingehen: „This seems to apply to contractual relationships, such as between landlord and tenants or employer and employees, through to trivial relationships such as Facebook friendship“ (Saunders, 2013, S. 52). Ähnliche Beispiele führt Wellman (2011) in seiner Diskussion der Assoziationsfreiheit an. Ob etwa eine Bewerberin in einen Golfclub aufgenommen wird oder nicht, betrifft auch die Interessen der Bewerberin. Mitunter ist die Betroffenheit auch nicht trivial, insofern eine Aufnahme in den Club mit einer deutlichen Verbesserung des sozialen Status und der Erschließung neuer Netzwerke einhergehen könnte. Doch auch hier spricht die allgemeine Intuition dafür, dass die Entscheidung im Großen und Ganzen dem Golfclub überlassen sein sollte.

Die Beispiele, in welchen eine Anwendung des AAIP zu unplausiblen Ergebnisse führen würde, sind wohlgemerkt nicht auf den assoziativen Kontext beschränkt. So findet sich etwa bei Nozick (2013 [1974], S. 269) an gleicher Stelle ein weiteres Beispiel. In diesem leiht Person A einer Gruppe von Personen für ein Jahr ihren Kombiwagen. Während dieser Zeit gewöhnt sich die Gruppe an den Kombiwagen, wird in einem gewissen Sinne von diesem abhängig und integriert diesen in ihr Leben. Die Entscheidung, nach einem Jahr den Kombiwagen zurückzuverlangen, würde also offenkundig das Leben der Gruppe maßgeblich und potenziell negativ verändern. Die Forderung, deshalb die Gruppe an dieser Entscheidung zu beteiligen, wäre allerdings absurd.

Dass die jeweiligen Akteure in den genannten Beispielen eine Entscheidung treffen dürfen, ohne die von der Entscheidung betroffenen Personen zu inkludieren, ist darin begründet, dass man gemeinhin davon ausgeht, dass die jeweiligen Akteure über ein entsprechendes Recht verfügen: „Agents acting within their rights do not need the permission of others, so do not need to consult or include others in their decision-making“ (Saunders, 2011, S. 291). So haben Individuen in der Regel das assoziative Recht zu entscheiden, ob sie eine wie auch immer geartete Beziehung mit anderen Menschen eingehen oder eben auch auflösen wollen. Auch geht mit dem Eigentumsrecht in der Regel das Recht einher, eigenes Eigentum nach eigener Willkür verleihen und letztlich wieder zurückfordern zu können.²

Dass eine Person selbst die Personen nicht in ihren Entscheidungsprozess bezüglich X inkludieren muss, die von X betroffen sind, ist notwendige Implikation des Umstands, dass diese Person ein Recht hat, X zu tun. Das Recht zu haben, X zu tun, heißt unter anderem schlicht, dass man die Entscheidung, ob man X tut oder nicht, alleine treffen darf. So wäre der Satz, dass jemand einerseits das Recht habe, seinen Privatbesitz zu verschenken, aber andererseits seine potenziellen Erben in die Entscheidung einbeziehen muss, widersprüchlich. Offenkundig impliziert dies nicht, dass man die Entscheidung alleine treffen *muss* und es nicht *erlaubt* wäre, andere Menschen an der Entscheidung zu beteiligen oder vielleicht sogar die Entscheidung in die Hände anderer zu legen.

Die Beobachtung, dass eine Person X alleine entscheiden kann, wenn sie ein Recht auf X hat, steht für sich genommen in keinem Widerspruch zum AAIP. Zu einem Widerspruch kommt es erst dann, wenn X die Interessen anderer Menschen betrifft. Ein Widerspruch resultiert also nicht aus der Existenz von Rechten selbst, sondern aus der Annahme bestimmter Rechte. Und zwar solcher Rechte, die eine Person berechtigen, X zu tun, selbst wenn X andere Personen betrifft. Nun könnte man argumentieren, dass es solche Rechte schlicht nicht gibt. Wenn man von der Geltung des AAIP überzeugt ist, müsste man dies vertreten. Damit ginge nicht einher, dass es gar keine Rechte gibt. So formuliert das AAIP selbst ein Recht (sich, wie alle anderen betroffenen Personen auch, an der Entscheidung beteiligen zu dürfen), welches offenkundig nicht im Widerspruch zum AAIP steht.

Das Problem ist allerdings, dass gemeinhin sehr wohl davon ausgegangen wird, dass Rechte existieren, die Personen berechtigen, X zu tun, selbst wenn X

² Damit ist wohlgermt in den jeweiligen Kontexten keine absolute Freiheit behauptet. Beispielsweise gibt es kein Recht auf Bildung einer terroristischen Vereinigung oder die Spende von Eigentum an eine solche terroristische Vereinigung. Auch ist möglicherweise der Golfclub in der sonst freien Auswahl seiner Mitglieder an ein Diskriminierungsverbot gebunden. Der legitime Entscheidungsspielraum von moralischen Akteuren ist also eingeschränkt.

die Interessen anderer Menschen betrifft. Die soeben angeführten Beispiele haben dies unter anderem in Form des Rechts auf Assoziationsfreiheit und des Eigentumsrechts vor Augen geführt. Die Geltung dieser beiden oder anderer Rechte soll an dieser Stelle nicht begründet werden. Die vorliegende Arbeit geht dennoch davon aus, dass es manche Rechte gibt, die Personen berechtigen, X zu tun und damit auch über X zu entscheiden, selbst wenn X die Interessen anderer Menschen betrifft. Sofern dies angenommen wird, muss notwendigerweise auch die Geltung des AAIP bestritten werden.

In den bisherigen Beispielen gingen mit den Entscheidungen zwar teils negative Konsequenzen für die betroffenen Personen einher, doch in allen Beispielen schien dies zulässig zu sein. Nun ist dies nicht immer der Fall und es gibt auch illegitime Externalitäten. Damit ist gemeint, dass manche Externalitäten moralisch nicht zulässig und daher zu unterlassen sind. Problematisch wäre etwa die Entscheidung von zwei Personen, das Auto eines Freundes gegen ein Fahrrad einzutauschen, weil sie der Auffassung sind, dass Fahrradfahren seiner Gesundheit gut bekäme. Offensichtlich greift dies Entscheidung unzulässig in das Eigentumsrecht des Freundes ein. Aus diesem Grund ist diese Entscheidung nicht zulässig und hätte daher unterlassen werden müssen.

In Hinblick auf die Diskussion zur Geltung des AAIP in Hinblick auf illegitime Externalitäten ist streng zwischen zwei Sorten legitimationstheoretischen Übels zu unterscheiden (Miklosi, 2012, S. 6). Zum einen gibt es solche Externalitäten, die für sich genommen aufgrund bestimmter Merkmale der Externalität selbst problematisch sind. Zum anderen gibt es – jedenfalls laut dem AAIP – Externalitäten, die aufgrund mangelnder Inklusion in den Entscheidungsprozess problematisch sind. Das Auto eines Freundes ohne dessen Zustimmung gegen ein Fahrrad zu tauschen, ist sicherlich ein Übel der ersten Sorte. Gleichzeitig folgt daraus nicht, dass hier ein Übel der zweiten Sorte vorliegt. Sicherlich hatten die beiden Freunde nicht das Recht, das Auto des Freundes einzutauschen, doch das impliziert keineswegs, dass wiederum der Freund ein Recht darauf hätte, in die Entscheidungsfindung inkludiert zu werden. Zu betonen ist an dieser Stelle zudem, dass eine Inklusion in den Entscheidungsprozess nicht viel geändert hätte (Bengtson & Lippert-Rasmussen, 2021, S. 8; Saunders, 2011, S. 293). Zum einen hätten jedenfalls in diesem Fall die beiden Freunde den einen Freund einfach überstimmt, sodass es gar nicht zu einer anderen Entscheidung gekommen wäre. Zum anderen hätte eine solche Inklusion die Problematik der Externalität nicht im Geringsten gemindert, geschweige denn sie wiedergutmacht. Allerdings mag in anderen Fällen eine solche Inklusion absehbar dazu führen, dass unzulässige Externalitäten unterlassen werden, weil sich etwa die Mehrheitsverhältnisse durch die Inklusion geändert haben. Doch selbst in solchen Fällen würde sich noch

immer die Frage stellen, ob dieser instrumentelle Wert der Inklusion demokratische Selbstbestimmungsrechte aufwiegen kann. Dieser Frage wird nicht weiter nachgegangen.

In der Auseinandersetzung mit einschlägigen Beiträgen, die für die Geltung des AAIP argumentieren, drängt sich mitunter der folgende Verdacht auf. So scheinen die in diesen Beiträgen angeführten Beispiele ihre anfängliche intuitive Plausibilität bloß dem Vorhandensein eines Übels der ersten Sorte zu verdanken. Beispielsweise führt Goodin (2007, S. 49) das Beispiel eines Gesetzes an, welches vorschreibt, dass Fabrikschlote von einer solchen Höhe sein müssen, dass die ausgestoßenen Emissionen erst im Nachbarland zu Boden gehen. Arrhenius (2018, 101, 103) thematisiert wiederum zum einen die Entscheidung, dass ein Atomkraftwerk an der Landesgrenze gebaut werden soll, so dass die Einwohner:innen des Nachbarlandes einen Großteil der Kosten tragen müssten, falls es zu einem nuklearen Unfall kommen sollte. Auch die Nutzung von Haarspray, welches zur Beschädigung der Ozonschicht beiträgt, wird von ihm aufgegriffen.

All diese und einige weitere Beispiele sollen die Geltung des AAIP plausibilisieren. Zwar ist zu erwarten, dass bei vielen Leser:innen die Intuition geweckt wird, dass in diesen Beispielen tatsächlich etwas problematisch ist. Doch das Übel ist nicht in der fehlenden Inklusion betroffener Personen, sondern allein in der Beschaffenheit jener Externalitäten zu verorten. So erscheint etwa die Entscheidung, die Bürden der eigenen Emissionen auf andere abzuwälzen, problematisch zu sein und sollte unterlassen werden. Doch warum deshalb die betroffenen Personen an der Entscheidung beteiligt werden müssen, ist völlig unklar. Dies ist umso mehr der Fall, wenn man auch hier erneut bedenkt, dass eine Inklusion weder mit Notwendigkeit zu einer anderen Entscheidung führen muss noch die Problematik der getroffenen Entscheidung mindert oder wiedergutmacht. Selbst wenn ersteres im Einzelfall nicht zutreffen sollte, ist unklar, ob dies relevante Selbstbestimmungsrechte übertrumpfen kann.

Letztlich sind also Überlegungen in Hinblick auf die Genese der Entscheidungsfindung einerseits und in Hinblick auf den Inhalt einer Entscheidung andererseits streng voneinander zu unterscheiden. Vor allem lässt sich aus einer Problematik in der einen Dimension keine Problematik in der anderen Dimension ableiten: „[A]ffectedness and the question of when it is morally wrong are best understood as matters of justice rather than of democracy“ (Miklosi, 2012, S. 9).

Nun könnte sich eine Advokatin des AAIP zwar der zuvor angestellten Analyse der Beispiele anschließen. Sie könnte beispielsweise auch der Meinung sein, dass jene Frau allein darüber entscheiden kann, ob und wen sie heiratet, und nicht die betroffenen Antragsteller an ihrer Entscheidung teilhaben lassen muss. Doch sie könnte die Aussagekraft der Beispiele für den staatlichen Kontext in

Frage stellen, indem sie, wie andere Theoretiker:innen auch, die Sinnhaftigkeit der Analogie von Individuum und Staat in Frage stellt (Saunders, 2013, S. 51). Entsprechend könnte sie der Meinung sein, dass das AAIP sehr wohl für staatliche Entscheidungen, aber nicht für individuelle Entscheidungen gilt. Diese Einschränkung des AAIP auf den staatlichen Kontext findet sich in den meisten Formulierungen des AAIP und so auch schon in der frühen Formulierung Dahls (1975, S. 56): „[J]eder, der von den Entscheidungen einer Regierung betroffen ist, sollte das Recht haben, in dieser Regierung mitzubestimmen.“

Um die Geltung des AAIP auf den staatlichen Kontext zu begrenzen, muss allerdings eine Bedingung formuliert werden, welche begründeterweise einen unterschiedlichen Umgang mit der Betroffenheit von individuellen und von staatlichen Entscheidungen zulässt. Zum einen ist festzuhalten, dass somit Betroffenheit auch innerhalb dieser Position nur unter jener Bedingung, aber eben nicht als solches ein Recht auf Mitbestimmung begründen kann. Dies schränkt die Aussagekraft der naiven Formulierung des AAIP erheblich ein, insofern sie erst in Kombination mit jener Bedingung etwas über konkrete Fälle aussagt.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob sich eine solche Bedingung überzeugend begründen lässt. Was könnten relevante Unterschiede zwischen dem staatlichen und dem individuellen Kontext sein? Ein relevanter Unterschied besteht darin, dass das Gewaltmonopol beim Staat liegt, sodass staatliche Entscheidungen, im Gegensatz zu individuellen Entscheidungen, oftmals mit einer legitimen Androhung von Zwangsmaßnahmen zur Umsetzung der Entscheidung versehen sind. Würde man allerdings in diesem Kontext auf diesen Unterschied abstellen, dann könnte man nicht mehr das AAIP vertreten, da dieses jede Form der Betroffenheit als Inklusionsgrund vorsieht. Stattdessen müsste das *all-subject-to-coercion principle* (ASCP), welches allein auf die Betroffenheit von staatlichem Zwang abhebt, vertreten werden. Letztlich ist es völlig unstrittig, dass es normativ relevante Unterschiede zwischen staatlichen und individuellen Entscheidungen gibt. Doch ob sich ein Unterschied finden lässt, der eine unterschiedliche Behandlung ermöglicht, ohne dabei die theoretische Grundlage des AAIP zu verlassen, ist mindestens fraglich.

Sieht man von diesem Problem ab, stellt sich die weitere Frage nach der Plausibilität des AAIP im Kontext staatlicher Entscheidungen. Hier würde das AAIP implizieren, dass Staaten kein Recht haben, X zu tun, wenn X Personen betrifft, die nicht an der Entscheidung beteiligt sind. Dementsprechend kann es auch hier keine Externalitäten geben, insofern alle betroffenen Personen Teil des Demos sein müssen. Nun lassen sich aber, wie auch im individuellen Fall, Beispiele anführen, die nahelegen, dass Staaten sehr wohl über Rechte verfügen, die es ihnen erlauben, X zu tun, auch wenn X externe Personen betrifft.

Beispielsweise betraf die Entscheidung des Vereinigten Königreichs, die Europäische Union zu verlassen, nicht nur die Bürger:innen des Vereinigten Königreichs. Sie hatte auch erhebliche Konsequenzen für alle anderen EU-Staaten. Dies gilt gerade für EU-Ausländer:innen, die zuvor von der Freizügigkeit innerhalb der EU profitierten und ohne Visum im Vereinigten Königreich lebten und arbeiteten. Aber folgt daraus, dass alle anderen EU-Staaten und darüber hinaus betroffene Akteure eigentlich ein Recht gehabt hätten, über den sogenannten Brexit abzustimmen? Vermutlich nicht.

Ähnliches gilt für das Thema innerstaatlicher Sezession. Wer sollte etwa darüber entscheiden dürfen, ob Schottland unabhängig wird oder nicht? Dies ist sicherlich keine einfache Frage und mögliche Optionen sind beispielsweise, dass nur die Schotten oder alle Briten darüber zu entscheiden haben. So oder so stellt sich auch hier die Frage, ob es sinnvoll ist, davon auszugehen, dass alle betroffenen Akteure an der Entscheidung beteiligt werden müssen. In dem Fall hätte zum Beispiel auch die Europäische Union ein Mitbestimmungsrecht, weil ein unabhängiges Schottland möglicherweise die Mitgliedschaft in der EU beantragen könnte. (Saunders, 2013)

Die gleiche Frage stellt sich auch im Zuge der Entscheidung für die Aufnahme von Akteuren, sie sich um eine Mitgliedschaft bewerben. Ob etwa die Ukraine in die NATO aufgenommen wird oder nicht, betrifft sicherlich viele Staaten auch außerhalb des Kreises der NATO-Mitglieder. Doch folgt daraus, dass alle Betroffenen und damit sowohl die Ukraine als auch die Russische Föderation an der Entscheidung beteiligt werden müssen? Vermutlich nicht.

Auch im staatlichen Kontext sind die einschlägigen Beispiele nicht auf assoziative Fragen beschränkt. So könnte beispielsweise die Entscheidung eines Staates, die Nutzung von Verbrennungsmotoren zu verbieten, die in einem anderen Land befindlichen Zulieferer unter erheblichen ökonomischen Druck stellen. Sollten jene Zulieferer oder gar der jeweilige andere Staat aufgrund dieser Betroffenheit ein Recht haben, an der Entscheidung über das Verbot beteiligt zu werden? Vermutlich nicht.

Zuletzt sei ein Beispiel von Miller (2016, S. 73) aufgegriffen.³ In diesem steht ein Staat vor der Entscheidung, sich gegen eine angreifende Armee zu verteidigen. Offenkundig betrifft diese Entscheidung die Soldaten der angreifenden Armee. Tatsächlich hängen ihre Leben davon ab. Aber ist deshalb der sich verteidigende Staat dazu verpflichtet, die Soldaten der angreifenden Armee und

³ Miller nutzt das Beispiel als Einwand gegen die Geltung des *subject-to-coercion principle*. Doch weil das AAIP auch Betroffenheit von staatlichem Zwang umfasst, sind die Beispiele auch für das AAIP von Relevanz.

möglicherweise sogar ihre Angehörigen in die Entscheidung miteinzubeziehen? Vermutlich nicht. Ähnliches gilt auch für die Entscheidung dritter Länder, ob sie das angegriffene Land mit Waffenlieferungen oder anderen Hilfsmaßnahmen unterstützen wollen.

Nach dem AAIP kann kein Staat, sofern dieser nicht alle betroffenen Personen umfasst, über das Recht verfügen, allein über all die soeben beispielhaft skizzierten Angelegenheit zu entscheiden. Ein Staat hätte, sofern dieser überhaupt in Gänze betroffen ist, allenfalls das Recht, mit allen weiteren betroffenen Akteuren über die jeweilige Angelegenheit zu entscheiden. Diese Konsequenz des AAIP scheint auch im staatlichen Kontext unplausibel zu sein. So haben die soeben angeführten Beispiele nahegelegt, dass auch Staaten jedenfalls manchmal das Recht haben, X zu tun, auch wenn X externe Person betrifft.

Nun gibt es auch auf staatlicher Ebene illegitime Externalitäten. So hat beispielsweise kein Staat das Recht, einen Angriffskrieg zu führen. Aber warum sollten von einem Angriffskrieg betroffene Akteure deshalb ein Recht auf demokratische Teilhabe in der Entscheidung haben, ob ein solcher Krieg geführt wird oder nicht? Auch hier drängt sich der Verdacht auf, dass der eigentliche Grund für die Überlegung, betroffene Akteure in die Entscheidung zu inkludieren, letztlich in der Hoffnung besteht, dadurch Rechtsverletzungen verhindern zu können. Wie zuvor ausgeführt wurde, ist erstens mehr als unklar, ob dies wirklich der Fall ist. Zweitens mindert, geschweige denn kompensiert Inklusion keine Rechtsverletzung, welche in den Externalitäten selbst zu verorten ist. Drittens stellt sich auch hier erneut die Frage, ob der Umstand, dass Inklusion im Einzelfall möglicherweise doch zu einer Verhinderung von Rechtsverletzung führen kann, relevante Selbstbestimmungsrechte überschreiben kann. Zudem ist davon auszugehen, dass selbst in solchen Fällen in der Regel nicht die Inklusion aller betroffenen Personen notwendig ist, um Rechtsverletzungen vermeiden zu können. Deshalb ist davon auszugehen, dass selbst diese Überlegung letzten Endes nicht die Inklusion aller betroffenen Personen rechtfertigen kann.

Es ist anzunehmen, dass das vorstehende Argument gegen die Plausibilität des AAIP auch für den kommunalen Kontext Geltung beanspruchen kann. Denn auch für diesen lassen sich einschlägige Beispiele finden. So wirken sich beispielsweise kommunale Entscheidungen bezüglich der Gewerbesteuer auf die Attraktivität des Standorts und somit auf die Entscheidung etwa von Unternehmen aus, in welcher Kommune sie sich niederlassen wollen. Sollten aber deshalb alle Unternehmen, die sich potenziell in der Kommune niederlassen könnten, und alle Kommunen, in welchen sich jene Unternehmen alternativ niederlassen würden, aufgrund ihrer Betroffenheit an der Entscheidung beteiligt werden? Auch dies erscheint unplausibel.

Auch sind im kommunalen Kontext prinzipiell Entscheidungen denkbar, mit welchen illegitime Externalitäten einhergehen. So hat eine Kommune beispielsweise nicht das Recht, einen Fluss mit Schadstoffen zu kontaminieren, da dies die Gesundheit von Einwohner:innen einer flussabwärts gelegenen Kommune stark beeinträchtigen würde. Doch auch hier stellt sich wieder die Frage, warum daraus abgeleitet werden können sollte, dass die Einwohner:innen jener anderen Kommune deshalb ein Recht auf demokratische Teilhabe haben.

Bringt man diese Beispiele an, um die Plausibilität des AAIP in Frage zu stellen, ist man nicht, wie Owen (2012, S. 135) anzunehmen scheint, auf die Position festgelegt, dass die Zusammensetzung des Demos legitimationstheoretisch indifferent sei. Zwar macht er die treffende Beobachtung, dass ein Unterschied zwischen dem individuellen und dem staatlichen Kontext darin besteht, dass die Zusammensetzung des berechtigten Akteurs im ersteren eindeutig gegeben, im zweiten aber gerade in Frage steht. Dementsprechend ist in der Tat nicht ohne weiteres gegeben, welcher Demos jeweils genau das Recht hat, etwa über den Brexit, den NATO-Aufnahmeantrag, die Unabhängigkeit Schottlands oder Kriegshandlungen zu entscheiden. Doch daraus folgt nicht, dass man der Überzeugung sein muss, dass jener Demos normativ beliebig sei. Das Argument bezweifelt allein die Eignung des AAIP als geeignetes Inklusionskriterium für den Demos.

Letztlich geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass es normative Anforderungen an die Zusammensetzung des Demos gibt, sodass sich herausstellen könnte, dass bestehende Demoi illegitim sind (siehe Kapitel 4). Welche Ansprüche das sind und welche Demoi legitim sind, lässt die Arbeit in der Tat weitestgehend offen und auch die angeführten Beispiele geben keine abschließende Antwort auf diese Frage. Wovon die Arbeit hingegen ausgeht und was auch die Beispiele demonstrieren, ist, dass das AAIP als Inklusionskriterium in den Demos unplausibel ist und somit die Zusammensetzung des Demos nicht erst dann legitim ist, wenn alle betroffenen Personen Teil des Demos sind. Denn es scheint auch auf staatlicher Ebene manchmal das Recht zu geben, X zu tun, auch wenn X externe Personen betrifft. Vor diesem Hintergrund geht die Arbeit im Weiteren davon aus, dass im Rahmen kommunaler Bürger:innenbeteiligungsverfahren Betroffenheit kein Recht auf Inklusion in den Demos zeitigt. Daraus folgt, dass es in der Regel Personen gibt, die zwar von der Entscheidung des Demos betroffen, aber nicht Teil des Demos sind. Dementsprechend existiert in der Regel die Gruppe der externen betroffenen Personen, deren Beteiligung an Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Folgenden begründet werden kann.

7.2.2 Externe Expert:innen

In Bezug auf die Beteiligung von Expert:innen an Bürger:innenbeteiligungsverfahren muss zunächst Folgendes festgehalten werden. Der plausibelste Grund für deren Inklusion ist ihr Fachwissen, welches sie in den Entscheidungsprozess einbringen können. Dies ist insofern wünschenswert, als dass die eingebrachten Informationen die Entscheidungsgrundlage verbessern und sowohl Präferenzen als auch Entscheidungen informieren können. Offenkundig kann es allein um die Integration relevanter Informationen gehen, sodass auch nur die für den jeweiligen Beteiligungsgegenstand einschlägigen Fachexpert:innen beteiligt werden sollten.

Die entscheidende Frage ist nun, ob ein Inklusionskriterium denkbar ist, welches alle Expert:innen mit relevanten Informationen in den Demos inkludiert. Die Folge eines solchen Kriteriums wäre einerseits die Inklusion aller relevanten Expert:innen unabhängig von der Frage, ob sie persönlich betroffen sind, der jeweiligen Rechtsordnung unterworfen sind oder ob sie der jeweiligen politischen Gemeinschaft angehören. Andererseits würden all jene, die über keine relevanten Informationen verfügen aus dem Demos ausgeschlossen, auch wenn sie von kommunalen Entscheidungen betroffen sind, der jeweiligen Rechtsordnung unterworfen sind oder der jeweiligen politischen Gemeinschaft angehören. Insofern es hier um die Inklusion in den Demos geht, hätten die inkludierten Expert:innen und auch nur die inkludierten Expert:innen das Entscheidungsrecht oder im Kontext der Beteiligungsverfahren ein Recht auf demokratische Responsivität.

Ein solcher Demos, der sich allein aus relevanten Fachexpert:innen zusammensetzt, ist offenkundig näher an einer Epistokratie als an einer Demokratie. Diese hätte nicht mehr viel mit der Idee kollektiver Selbstregierung zu tun, welche in der Regel mit der Idee demokratischer Herrschaft verknüpft wird. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass ein solches Kriterium innerhalb der Demos-Debatte bislang nicht ernsthaft vorgeschlagen wurde. Dementsprechend geht auch die vorliegende Arbeit nicht davon aus, dass in plausibler Weise ein Kriterium für die Zusammensetzung des Demos angenommen werden kann, welches die Inklusion aller Expert:innen vorsieht. Es gibt also in der Regel stets Expert:innen, die nicht Teil des Demos sind, aber über relevante Informationen verfügen. Dementsprechend existiert in der Regel die Gruppe der externen Expert:innen, deren Beteiligung an Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Folgenden begründet werden kann

7.3 Der Wert der Beteiligung sekundärer Gruppen

Die Beantwortung der Frage, warum neben dem Demos noch weitere Gruppen an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollten, ist Gegenstand des vorliegenden Kapitels. Exemplarisch wird dabei auf die Gruppen der externen Expert:innen und der externen Betroffenen zurückgegriffen. Beide Gruppen wurden ausgewählt, weil sie in der Praxis oftmals als zu beteiligende Akteure genannt werden.

Im Zuge der Beantwortung jener Frage ist vor allem der Umstand zu beachten, dass Bürger:innenbeteiligungsverfahren nur ein Format neben anderen Konsultationsverfahren darstellen. So können Repräsentant:innen externe Expert:innen und externe Betroffene auch abseits von Bürger:innenbeteiligungsverfahren konsultieren. Aus diesem Grund muss die Frage, warum externe Expert:innen und externe Betroffene an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollten, in zwei Schritten beantwortet werden. Zum einen ist die Frage zu klären, warum jene Gruppen überhaupt im Prozess staatlicher Willensbildung konsultiert werden sollten. Zum anderen muss sich der Frage gewidmet werden, warum jene Gruppen ausgerechnet im Konsultationsverfahren der Bürger:innenbeteiligung inkludiert werden sollten.

7.3.1 Informationspflichten

Die Antwort auf die erste Frage liegt primär in der Existenz einer Informationspflicht auf Seiten der Repräsentant:innen begründet. Wie zuvor herausgearbeitet wurde, geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass Kriterien zur legitimationstheoretischen Bewertung staatlichen Handelns und insbesondere staatlicher Entscheidungen existieren. Als relevante Kriterien wurden zuvor demokratische Responsivität und informierte Präferenzen angenommen. Gewählte Repräsentant:innen sind dazu verpflichtet, in ihrem Entscheidungsverhalten den Anforderungen politischer Legitimität zu entsprechen. So müssen Repräsentant:innen in einigen Fällen gemäß der aktuellen Präferenzen und in manchen Fällen zugunsten kontrafaktisch informierter Präferenzen entscheiden. Je mehr relevante Informationen⁴ Repräsentant:innen zur Verfügung stehen, desto wahrscheinlich wird es, dass sie solche Entscheidungsoptionen identifizieren können, deren Beschluss legitimationstheoretisch von ihnen gefordert ist.

⁴ Zur Erinnerung: Die Arbeit beschränkt sich in diesem Zusammenhang allein auf solche Informationen, welche nicht-moralische Fakten zum Gegenstand haben.

Denn zum einen kann ein repräsentatives Organ die aktuellen Präferenzen der Repräsentierten oftmals nur dann in staatliche Entscheidungen übersetzen, wenn den Repräsentant:innen akkurate Informationen über die aktuelle Präferenzlage vorliegen. Es sind, wie zuvor herausgearbeitet wurde, gerade Bürger:innenbeteiligungsverfahren, welche diesem Ziel dienen. Denn sie integrieren Informationen über die aktuellen Präferenzen der Repräsentierten in den Entscheidungsprozess des repräsentativen Organs. Zum anderen benötigen Repräsentant:innen offenkundig auch Informationen, um gemäß kontrafaktisch informierter Präferenzen entscheiden zu können. Um letzteres wird es im Weiteren gehen.

Beispielsweise könnte ein Demos primär den wirtschaftlichen Erfolg der Kommune präferieren. Nun könnte es sein, dass zum einen der wirtschaftliche Erfolg der Kommune abhängig von pendelnden Arbeitskräften aus dem Umland ist und zum anderen die Kommune vor der Entscheidung steht, ob und gegebenenfalls wie sie die kommunale Verkehrsinfrastruktur umstrukturieren möchte. Eine der diskutierten Entscheidungsoptionen könnte dazu führen, dass benötigte Arbeitskräfte aufgrund drastisch verlängerter Wege nicht mehr aus dem Umland in die Kommune pendeln wollen. Diese Option würde sich also in letzter Konsequenz negativ auf den wirtschaftlichen Erfolg der Kommune auswirken, weshalb der Demos, wäre er ausreichend informiert, dies ablehnen würde. Um nun im Sinne kontrafaktisch informierter Präferenzen von dieser Entscheidungsoption absehen zu können, muss das repräsentative Organ aber offenkundig über jenen Zusammenhang informiert sein.

In einem anderen Beispiel könnte sich, wie zuvor bereits angeführt wurde, auch eine Erhöhung der Gewerbesteuer negativ auf den wirtschaftlichen Erfolg der Kommune auswirken. Nun mag der entsprechende Demos zwar gegenwärtig eine Steuererhöhung präferieren, doch zugleich würde er sich gegen eine Steuererhöhung aussprechen, hätte er Kenntnis von diesem Wirkungszusammenhang. Damit Repräsentant:innen im Sinne informierter Präferenzen von einer Steuererhöhung absehen können, müssen ihnen Informationen über die Konsequenzen einer Erhöhung vorliegen.

Das Einholen relevanter Informationen kann also dazu beitragen, den Anforderungen politischer Legitimität zu entsprechen. Da Repräsentant:innen dazu verpflichtet sind, den Anforderungen politischer Legitimität zu entsprechen, sind sie ebenfalls verpflichtet, relevante Informationen einzuholen. Dabei handelt es sich um eine spezifizierte Version der allgemeinen Informationspflicht moralischer Akteure: „We are under an array of standing obligations to inform ourselves about matters relevant to the moral permissibility of our conduct: to look around, to reflect, to seek advice, and so on“ (Rosen, 2003, S. 63).

Dass man gemeinhin von derartigen Informationspflichten ausgeht, illustriert auch der Umstand, dass Akteure, die diesen nicht nachkommen, getadelt werden. Man nehme an, dass der geplante Bau einer chemischen Industrieanlage zu Verseuchungen anliegender Gewässer führen würde. Dem Demos ist dieser Zusammenhang gegenwärtig nicht bewusst, aber er würde sich gegen die Erteilung einer Baugenehmigung aussprechen, wäre ihm dieser Zusammenhang bekannt. Man nehme an, dass vor diesem Hintergrund vom repräsentativen Organ legitimationstheoretisch gefordert ist, im Sinne der kontrafaktisch informierten Präferenzen der Repräsentierten zu entscheiden und keine Baugenehmigung zu erteilen. Man nehme auch an, dass das repräsentative Organ in diesem Beispiel einen einfachen Zugriff auf die Information hat, dass der Bau zu Verseuchungen führen würde. Das repräsentative Organ verzichtet allerdings darauf, Informationen einzuholen, und erteilt die Baugenehmigung. Zwar kann das repräsentative Organ kaum für die Erteilung der Baugenehmigung selbst getadelt werden, da es schlicht nicht wusste, dass der Bau der chemischen Industrieanlage anliegende Gewässer verseuchen würde. Doch gleichzeitig können die Repräsentant:innen für ihr Unterlassen, im Vorfeld der Entscheidung Informationen über die ökologischen Konsequenzen einer solchen Entscheidung einzuholen, sehr wohl kritisiert werden. Sie hätten es besser wissen müssen, insofern sie sich um die Einholung relevanter Informationen hätten bemühen müssen. (Rosen, 2003; Wieland, 2017a, 2017b)⁵

Insofern sich zu informieren verpflichtend ist, weil sich zu informieren dazu beiträgt andere Pflichten zu erfüllen, ist die sekundäre Informationspflicht aus anderen primären Pflichten abgeleitet (Smith, 2018, S. 92; Wieland, 2017b, S. 8). Zwar zielt sie auf die Verbesserung der epistemischen Lage des jeweiligen Akteurs ab. Doch weil es sich bei den primären Pflichten letztlich um moralische Pflichten handelt, ist auch die hier formulierte sekundäre Informationspflicht wesentlich moralischer Natur: „The epistemic obligations I have in mind, by contrast, are moral obligations governing the epistemic aspects of deliberation“ (Rosen, 2003, S. 63; siehe auch Smith, 2018, 2014).⁶ Im vorliegenden

⁵ Es sei kurz angemerkt, dass auch legitimationstheoretische Anforderungen an den Umgang mit epistemischer Unsicherheit existieren. So könnte selbst von dem repräsentativen Organ, welches nicht über die Information der zu erwartenden Verseuchung verfügt, gefordert sein, auf eine Erteilung der Baugenehmigung zu verzichten, weil epistemische Unsicherheiten bezüglich der zu erwartenden Konsequenzen bestehen und die Möglichkeit auch desaströser Konsequenzen nicht auszuschließen ist.

⁶ Die Debatte zum Verhältnis von epistemischen und moralischen Pflichten und vor allem zur Frage, ob es rein epistemische Pflichten gibt, muss hier also nicht aufgegriffen werden (Flores & Woodard, 2023; Hall & Johnson, 1998; Russell, 2001; Zagzebski, 2012).

Kontext lässt sich, wie bereits angedeutet wurde, die sekundäre Informationspflicht von Repräsentant:innen aus deren primärer Pflicht, den Anforderungen politischer Legitimität zu entsprechen, ableiten.

Dass Repräsentant:innen einer solchen Informationspflicht unterliegen, impliziert wohlgermerkt nicht zwangsläufig, dass sie dazu verpflichtet wären, alle Informationen einzuholen, die notwendig wären, um den Anforderungen politischer Legitimität entsprechen zu können. Möglicherweise ist es einem repräsentativen Organ beispielsweise gar nicht möglich, solche Informationen einzuholen, welche zur Überzeugung führen würden, dass ein Bau zur Verseuchung anliegender Gewässer führen würde. Möglicherweise sind die problematischen Schadstoffe noch nicht bekannt und lassen sich trotz gründlicher Prüfung gar nicht feststellen. In diesem Fall kann das repräsentative Organ kaum zur Einholung solcher Informationen verpflichtet sein. Der Mangel von Informationen in der Entscheidungssituation wäre entschuldbar und das repräsentative Organ würde keinen Tadel auf sich ziehen (H. Smith, 1983; Wieland, 2017a).

Solche Fälle, in denen Informationen schlicht nicht eingeholt werden können, sind moraltheoretisch recht simpel einzufangen. Interessanter sind hingegen solche Fälle, in welchen relevante Informationen zwar eingeholt werden könnten, dies aber mit großen Anstrengungen verbunden ist (Bradford, 2017). Sich zu informieren, ist oftmals ein recht kostenintensives Unterfangen. So müssen beispielsweise Zeit, Personal, Geld und Aufmerksamkeit in einem oftmals nicht unerheblichen Maße investiert werden. Dass eine Kommune alle ihre Ressourcen investieren muss, um herauszufinden, dass ein Bau der chemischen Anlagen zu ökologischen Schäden führen würde, erscheint unplausibel.

Es sind nicht die Kosten beziehungsweise die Anstrengungen als solche, welche Grund für eine Qualifikation von Informationspflichten darstellen. Denn in einer Welt, in welcher einer Kommune unbegrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen, müsste diese sehr wohl unbegrenzt viele Ressourcen investieren, um sich zu informieren. Das eigentliche Problem ist vielmehr, dass sich angesichts knapper Ressourcen oftmals nicht alle *prima facie* Pflichten gleichermaßen erfüllen lassen. Alle Ressourcen in die Erforschung potenzieller Schadstoffe zu investieren, würde somit bedeuten, dass Ressourcen zur Erfüllung anderer Pflichten und zur Verwirklichung anderer Güter fehlen (Bradford, 2017, S. 188). Wie weitreichend im konkreten Fall also die sekundäre Informationspflicht ist, ist eine Frage der Abwägung zwischen der primären Pflicht, welche Grund für die Informationspflicht ist, und den entgegenstehenden Gütern andererseits (Wieland, 2017b, S. 8). Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit derartigen Abwägungsfragen würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit übersteigen und ist für den weiteren Argumentationsgang auch nicht notwendig. Entscheidend ist allein, dass

die vorliegende Arbeit davon ausgeht, dass in vielen Fällen Repräsentant:innen verpflichtet sind, Informationen einzuholen.

7.3.2 Konsultation sekundärer Gruppen

Es ist davon auszugehen, dass in vielen Fällen sowohl Expert:innen als auch betroffene Personen über relevante Informationen verfügen. Die Arbeit legt keine abschließende Definition von Expertise vor und klärt damit nicht abschließend, wer alles warum als Expertin gelten kann. Im Weiteren wird unter einer Expertin eine Person verstanden, welche über ein umfangreiches Wissen in Bezug auf einen bestimmten Gegenstand verfügt.⁷

Es gibt unterschiedliche Personengruppen, welche über eine solche Form von Expertise verfügen. Zuvorderst sind hier Wissenschaftler:innen zu nennen, die sich mit dem jeweiligen Gegenstand theoretisch beschäftigen, gerade um verallgemeinerbares Wissen zu generieren. Personen können sich jedoch auch durch eine intensive praktische Auseinandersetzung ein umfangreiches Wissen in Bezug auf einen bestimmten Gegenstand aneignen. Aufgrund der Komplexität vieler moderner Sachfragen und der hochspezialisierten gesellschaftlichen Arbeitsteilung in der Auseinandersetzung mit solchen Sachfragen, findet man einen Großteil der Expertise in professionalisierten Kontexten von Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Expertise kann jedoch auch aus einer nicht professionalisierten praktischen oder theoretischen Beschäftigung mit dem jeweiligen Gegenstand erwachsen. So gibt es viele Menschen, die sich in ihrer Freizeit sehr intensiv mit dem jeweiligen Gegenstand beschäftigen und deren Wissen mitunter sogar das Wissen professioneller Expert:innen übersteigt.⁸

Nun steht eine Kommune beispielsweise vor der Entscheidung, ob und wie sie die kommunale Verkehrsinfrastruktur umstrukturieren soll. Wie zuvor bereits angedeutet wurde, können hier Informationen über die Auswirkungen von Entscheidungsoptionen auf das Leben von Pendler:innen relevant sein.

⁷ Dabei handelt es sich bloß um eine von mehreren möglichen Dimensionen von Expertise. Beispielsweise kann in anderen Kontexten auch die Exzellenz praktischer Fähigkeiten eine relevante Dimension darstellen. Zum Zweck der vorliegenden Argumentation reicht jedoch die Berücksichtigung der kognitiven Dimension völlig aus.

⁸ Der Vorteil in professionalisierten Kontexten ist allerdings, dass sie in der Regel über eingebaute Mechanismen zur Überprüfung und Kennzeichnung von Expertise verfügen, welche die Identifizierung von tatsächlicher Expertise erleichtern. Gleichzeitig unterliegen jene Mechanismen mitunter problematischen Verzerrungen, sodass die alleinige Berücksichtigung professionalisierte Expertise ebenfalls problematisch sein kann.

Weitere Informationen, die relevant sein könnten, haben beispielsweise die anzunehmenden Auswirkungen der Entscheidungsoptionen auf die Luftqualität, die Lärmbelästigung, die Mobilität oder auch die allgemeine Lebenszufriedenheit der Bevölkerung zum Gegenstand. Die Relevanz dieser Informationen ergibt sich aus dem Potenzial, dass deren Berücksichtigung zur Identifikation von Entscheidungsoptionen beitragen kann, welche eher im Sinne der kontrafaktisch informierten Präferenzen der Repräsentierten sind. Es ist anzunehmen, dass Expert:innen aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft über solche relevanten Informationen verfügen.

Expertise wurde unter anderem als das Vorliegen eines umfassenden Wissens in Bezug auf einen bestimmten Gegenstand definiert. Hier ergibt sicher der Umstand, dass Expert:innen über relevante Informationen verfügen können, begrifflich aus dem Konzept von Expertise. Im Falle betroffener Menschen verhält es sich anders. So ist das Vorliegen von Informationen nicht begrifflich im Betroffenheitskonzept angelegt. Dennoch ist davon auszugehen, dass mit der Betroffenheit von Entscheidungen oftmals, wenn eben auch nicht notwendigerweise das Vorliegen relevanter Informationen einhergeht. Diese gilt zum einen für Informationen bezüglich der konkreten örtlichen Besonderheiten und zum anderen für Informationen über die Auswirkungen von Entscheidungen auf die Leben betroffener Menschen.

Auch dies sei an dem Beispiel der Umstrukturierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur illustriert. Beispielsweise sind solche Personen, die tagtäglich die Fahrradwege der Kommune nutzen, von solchen Entscheidungsoptionen betroffen, die eine Änderung des Radwegenetzes vorsehen. Zum einen verfügen manche betroffenen Personen, aufgrund ihrer alltäglichen Nutzung der Fahrradwege, über relevante Informationen, welche nicht ohne weiteres durch Expert:innenwissen substituiert werden können. Darunter fallen beispielsweise Informationen, die für eine Verbesserung des Radwegenetzes hilfreich sind, weil sie unter anderem Hinweise auf besonders gefährliche Abschnitte beinhalten. Zum anderen wissen jene Personen in der Regel besser als Expert:innen, welche Auswirkungen bestimmte Änderungen des Radwegenetzes auf ihr Leben haben und insbesondere wie sie auf solche Änderungen reagieren würden. Dies betrifft unter anderem Auswirkungen auf die Länge von Wegen für Pendler:innen. Verlängern diese sich tatsächlich, könnten sich die genannten Personen dazu entscheiden, auf andere Verkehrsmittel umzusteigen oder im Extremfall sogar den Arbeitsplatz aufzugeben. Informationen über solche Auswirkungen von Entscheidungsoptionen sind relevant, weil sie helfen können, solche Entscheidungsoptionen identifizieren zu können, welche im Sinne der kontrafaktisch informierten Präferenzen der Repräsentierten sind.

Die bisherigen Ausführungen haben etabliert, dass Expert:innen und betroffene Personen oftmals über Informationen verfügen, welche dazu beitragen können, die legitimierungstheoretische Qualität von Entscheidungsoptionen beurteilen zu können. Nun befinden sich oftmals aber auch unter den Mitgliedern des Demos relevante Expert:innen und betroffene Personen. Daher ist zunächst fraglich, ob Expert:innen und Betroffene, die nicht Mitglieder des Demos sind, überhaupt über relevante Informationen verfügen, die zugleich neu sind. Sollte dem nicht so sein, lässt sich die Konsultation externer Expert:innen und externer Betroffener nicht damit begründen, dass eine solche zur Erfüllung der sekundären Informationspflicht beitragen würde.

Beispielsweise pendeln in der Regel sowohl Einwohner:innen, die Teil des Demos sind, als auch Einwohner:innen, die nicht Teil des Demos sind, in eine benachbarte Kommune. Um Informationen über die Auswirkungen von Entscheidungsoptionen auf die Personen, die in benachbarte Kommunen pendeln, einholen zu können, scheint jedenfalls auf den ersten Blick die Befragung der Pendler:innen, die Teil des Demos sind, auszureichen. Jedenfalls ist zunächst nicht ersichtlich, über welche hilfreichen Informationen die Pendler:innen, die keine Mitglieder des Demos sind, verfügen, die nicht auch Pendler:innen einbringen können, die Mitglieder des Demos sind.⁹

In Bezug auf Expertise lässt sich jedoch festhalten, dass zum einen einige Aspekte des jeweiligen Beteiligungsgegenstandes sehr spezieller Natur sein können und zum anderen auch die korrespondierende Expertise hoch spezialisiert sein kann. Deshalb ist es nicht unwahrscheinlich, dass die ausgewiesenen Expert:innen für die relevanten Aspekte des Untersuchungsgegenstandes nicht Mitglieder des Demos sind.

In Bezug auf Betroffenheit kann konstatiert werden, dass Menschen in der Regel sehr unterschiedlich von Entscheidungen betroffen sind und daher auch über unterschiedliche Informationen verfügen. Letzteres betrifft insbesondere Informationen bezüglich der Auswirkungen der jeweiligen Entscheidungsoption auf die Leben betroffener Personen. Deshalb ist es nicht unwahrscheinlich, dass manche externe Betroffene auf eine andere Weise als die Mitglieder des Demos

⁹ An dieser Stelle ist zu betonen, dass hier nicht die Zulässigkeit der Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener in Frage steht. Wie zuvor bereits ausgeführt wurde, ist die Inklusion beider Gruppen dann zulässig, wenn sie nicht das Ziel unterminiert, die demokratische Responsivität zu verbessern. Dies kann dadurch geleistet werden, dass stets erkennbar ist, welche Beiträge und somit auch welche etwaigen Präferenzäußerungen jenen externen Gruppen zuzuschreiben sind. In Frage steht an dieser Stelle hingegen der Wert einer solchen Inklusion. Es ist nämlich fraglich, ob diese zur Informiertheit der Verfahren beitragen kann.

betroffen sind und daher auch über andere relevante Informationen verfügen als die Mitglieder des Demos. Beispielsweise könnten einige Entscheidungsoptionen im Zuge der Umstrukturierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur Personen, die in die Kommune pendeln, vor andere Herausforderungen stellen als Personen, die aus der Kommune in benachbarte Kommunen pendeln.

Schlussendlich geht die Arbeit davon aus, dass es Fälle gibt, in welchen externe Expert:innen und externe Betroffene über neue und zugleich relevante Informationen verfügen, deren Integration die Entscheidungsfindung bereichern können. Ob die beiden Gruppen beziehungsweise Teile der beiden Gruppen tatsächlich über neue und zugleich relevante Informationen verfügen oder nicht, lässt sich im konkreten Einzelfall oftmals nicht im Vorhinein sagen, sondern erst durch die tatsächliche Einholung von Informationen überprüfen. Deshalb ist an dieser Stelle nicht von der Frage auszugehen, ob beide Gruppen tatsächlich über neue und zugleich relevante Informationen verfügen, sondern vielmehr die Frage zu stellen, ob im Einzelfall eine plausible Wahrscheinlichkeit besteht, dass jene Gruppen über neue relevante Informationen verfügen. Letzteres dürfte in einigen Fällen zutreffen, sodass in diesen Fällen auch die Informationen jener beiden externen Gruppen eingeholt werden sollten.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass externe Expert:innen und externe Betroffene oftmals über neue relevante Informationen verfügen. Aufgrund der zuvor begründeten Informationspflicht sind Repräsentant:innen oftmals dazu verpflichtet, jene Informationen einzuholen. Eine solche Einholung von Informationen ist natürlich nur erforderlich, wenn diese Informationen nicht ohnehin schon vorliegen. Beispielsweise könnten sich bereits externe betroffene Personen oder auch externe Expert:innen von selbst an das repräsentative Organ gerichtet haben. Möglicherweise hat aber auch die lokale Presse bereits ausführliche Interviews abgedruckt, welche über die Konsequenzen im Raum stehender Entscheidungsoptionen für externe Personen informieren. Dass alle relevanten Informationen ohne jedwede gesonderte Bemühung seitens des repräsentativen Organs vorliegen, ist jedoch in der Regel eher unwahrscheinlich.

In vielen Fällen liegen somit nicht alle relevanten Informationen, über die externe Expert:innen und externe Betroffenen verfügen, dem repräsentativen Organ vor. Für diese Fälle existieren sehr unterschiedliche Wege, wie ein repräsentatives Organ die Informationen externer Gruppen einholen kann. Diese unterscheiden sich unter anderem in der Intensität der Einbindung beider Gruppen. Möglicherweise existieren bereits aus Erfahrungen anderer Kommunen (wissenschaftliche) Analysen der anzunehmenden oder sogar tatsächlich eingetreten Konsequenzen von Entscheidungsoptionen beispielsweise für ökologische

Aspekte und für die Leben externer betroffener Personen. Diese Analysen können jedoch offenkundig die lokalen Besonderheiten der fraglichen Kommune nicht umfassend berücksichtigen. Deshalb könnte das repräsentative Organ die Befragung von externen Expert:innen und externen Betroffenen in Auftrag geben, sodass sich beide Gruppen direkt äußern können. Eine weitere Möglichkeit des Informationsaustausches besteht in der direkten Konsultation der beiden Gruppen durch das repräsentative Organ. Dabei werden Mitglieder der beiden externen Gruppen eingeladen, sich im Rahmen einer Expert:innen beziehungsweise Betroffenenbefragung beispielsweise über eine Online-Plattform oder eine Anhörung in der Kommunalvertretung direkt mit den Repräsentant:innen auszutauschen.

Die direkte Konsultation der beiden Gruppen durch das repräsentative Organ ist also nur eine unter vielen Möglichkeiten, die Informationen der beiden externen Gruppen einzuholen. Auch diese Beobachtung spricht offenkundig nicht gegen die Zulässigkeit von Konsultationsverfahren, sondern stellt bloß ihren besonderen Wert im Vergleich zu anderen Instrumenten der Informationsbeschaffung in Frage. Zugleich stellt die direkte Konsultation eine besonders geeignete Möglichkeit der Informationsbeschaffung dar. In Bezug auf die Konsultation von Expert:innen sei Folgendes festgehalten. Zum einen bedarf es für die richtige Interpretation wissenschaftlicher Erkenntnisse Kompetenzen, welche wissenschaftlichen Laien nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Zum anderen sind viele wissenschaftliche Erkenntnisse insofern von abstrakter Natur, als dass ihre Aussagekraft für konkrete Fälle nicht ohne weiteres festgestellt werden kann. Sowohl für die Interpretation wissenschaftlicher Erkenntnisse als auch für die Anwendung der Erkenntnisse auf konkrete Sachverhalte, sind Expert:innen offenkundig am besten geeignet. Konsultationsverfahren ermöglichen es nun einerseits Repräsentant:innen, spontane Rückfragen zu stellen, und andererseits Expert:innen, im Falle von Fehlinterpretationen und Fehlanwendungen direkt zu intervenieren und diese richtig zu stellen. Deshalb trägt die direkte Konsultation von Expert:innen besonders zur Informiertheit der Entscheidungsfindung bei.

Auch die direkte Konsultation von Betroffenen hat im Vergleich zu anderen Instrumenten der Informationsbeschaffung den Vorteil, dass die vorhandenen Informationen durch einen diskursiven Austausch, welcher unter anderem Nachfragen und Richtigstellungen ermöglicht, am besten eingeholt werden können. Dies ist im Fall externer Betroffener umso mehr der Fall, weil von einem allgemeinen Bias, verstanden als einer systematischen kognitiven Verzerrung, in Bezug auf fremde Interessen ausgegangen werden kann. So betrachten und deuten Menschen oftmals die Interessen anderer Menschen im Lichte ihrer eigenen Interessen (Christiano, 2008, S. 56). Wie zuvor angedeutet wurde, ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Interessen externer betroffener Personen anders gelagert sind als

die Interessen des Demos. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass es dazu kommen kann, dass Repräsentant:innen die Interessen externer betroffener Personen systematisch verzerrt betrachten und deuten. Die direkte Konsultation eröffnet externen betroffenen Personen, Fehldeutungen ihrer betroffenen Interessen entgegenzuwirken, und trägt auch dadurch zur Informiertheit der Entscheidungsfindung bei.

Schlussendlich geht die Arbeit davon aus, dass gute Gründe vorliegen, externe Expert:innen und externe Betroffene direkt im Willensbildungsprozess des repräsentativen Organs zu konsultieren. Die Gründe für eine direkte Konsultation im Gegensatz zu anderen Instrumenten der Informationsbeschaffung wiegen umso schwerer, je eher eine Konsultation im Vergleich zu anderen Instrumenten Informationen akkurat in die Entscheidungsfindung einspeisen kann.

Der letztliche Zweck der Konsultation beider Gruppen besteht in der Integration neuer und zugleich relevanter Informationen, welche die Identifikation von solchen Entscheidungsoptionen erleichtern kann, die den kontrafaktisch informierten Präferenzen der Repräsentierten entsprechen. Entscheidend ist, ob die jeweilige Konsultation zu einer solchen Informierung der Entscheidungsfindung beitragen kann. Daher ist die bisherige und folgende Auseinandersetzung mit der Konsultation beziehungsweise der Beteiligung der beiden Gruppen in zweierlei Hinsicht einzuordnen. Zum einen geht die vorliegende Arbeit zwar davon aus, dass die Konsultation der beiden Gruppen dies oftmals leisten kann. Doch damit ist nicht behauptet, dass alle externen Expert:innen und alle externen Betroffenen stets über neue und zugleich relevante Informationen verfügen und daher stets konsultiert werden sollten. Zum anderen behauptet die Arbeit nicht, dass die beiden Gruppen die einzigen Externen sind, welche über neue und zugleich relevante Informationen verfügen und daher konsultiert werden sollten.

7.3.3 Informierte Entscheidungen

Bisher hat das vorliegende Kapitel herausgearbeitet, dass Repräsentant:innen einer sekundären Informationspflicht unterliegen. Eine besonders geeignete Möglichkeit, jener Informationspflicht nachzukommen, besteht in der Konsultation von externen Expert:innen und externen Betroffenen. Doch jene Konsultation kann auch in anderen Formaten als Bürger:innenbeteiligungsverfahren geschehen und in solchen spezialisierten Formaten mitunter sogar besser gelingen. Dementsprechend begründet die bisherige Argumentation nicht, warum jene Gruppen ausgerechnet im Rahmen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollten. Ziel der weiteren Ausführungen ist es, eine solche Begründung

herauszuarbeiten. Dabei werden in den nächsten drei Unterkapitel (7.3.3–7.3.5) drei verschiedene Argumentationen herausgearbeitet. Diese sollen nun zu Beginn kurz skizziert werden, um ihre generelle Stoßrichtung anzudeuten. Im Anschluss werden beide Argumente ausführlicher entwickelt.

Kommen Repräsentant:innen ihrer Informationspflicht nach, sind sie oftmals besser informiert als das durchschnittliche Mitglied des Demos. Dies ist unter anderem auch Resultat von Arbeitsteilung und Professionalisierung moderner Politik. Dieser Informationsvorsprung der politischen Eliten wird regelmäßig als ein entscheidender Vorteil repräsentativer Systeme angeführt.

Jener Informationsvorsprung hat im Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren den Vorteil, dass Repräsentant:innen Entscheidungsoptionen identifizieren können, welche den Beteiligungsergebnissen zwar widersprechen, aber im Sinne der kontrafaktisch informierten Präferenzen der Repräsentierten sind. Dies hat zwei Seiten.

Erstens wurde bereits gezeigt, dass die Informiertheit staatlicher Entscheidungen ein wichtiges Gut darstellt und dass Repräsentant:innen in manchen Fällen von den Ergebnissen der Beteiligungsverfahren abweichen dürfen oder sogar sollten, wenn dies im Sinne der kontrafaktisch informierten Präferenzen der Repräsentierten ist. Der genannte Informationsvorsprung kann also zu Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen führen. Zweitens ist es allerdings für Repräsentant:innen mitunter schwierig, tatsächlich von den Beteiligungsergebnissen abzuweichen. Zum einen sind Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen zugunsten kontrafaktisch informierter Präferenzen nicht immer legitimationstheoretisch zulässig. Zum anderen fällt es Repräsentant:innen mitunter aufgrund interner und vor allem externer Responsivitätserwartungen (siehe Abschnitt 5.4) *de facto* schwer, von den Ergebnissen abzuweichen, selbst wenn dies legitimationstheoretisch zulässig wäre.

An eben diesen beiden Beobachtungen setzt die Arbeit im Weiteren an, um die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener an Bürger:innenbeteiligungsverfahren zu begründen. Beide Argumente gehen maßgeblich davon aus, dass die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener neue Informationen in Bürger:innenbeteiligungsverfahren integrieren und somit zu informierteren Präferenzen auf Seiten der Teilnehmenden beitragen kann. Dadurch kann der Informationsvorsprung repräsentativer Organe und damit oftmals auch das Ausmaß der Abweichung von den Beteiligungsergebnissen reduziert werden, welches für eine Entscheidung im Sinne der kontrafaktisch informierten Präferenzen notwendig wäre.

Das erste Argument knüpft an die zweite Beobachtung an. Hier wird argumentiert, dass eine solche Beteiligung es dem repräsentativen Organ erleichtern

kann, Entscheidungen im Sinne kontrafaktisch informierter Präferenzen zu treffen. Denn die Beteiligung kann dazu führen, dass das repräsentative Organ weniger stark von den Beteiligungsergebnissen abweichen muss, um im Sinne kontrafaktisch informierter Präferenzen entscheiden zu können. Anders formuliert kann die Beteiligung das Ausmaß der Abweichung der faktischen von den kontrafaktisch informierten Präferenzen mindern. Das zweite und dritte Argument knüpfen wiederum an die erste Beobachtung an. Es wird argumentiert, dass mit jeder Abweichung von den Beteiligungsergebnissen, so legitim diese auch sein mag, negative Auswirkungen auf politisches Vertrauen und politische Selbstwirksamkeit einhergehen können. Die Beteiligung kann in diesem Fall, weil sie das Ausmaß der erforderlichen Abweichung minimiert, dazu beitragen, negative Auswirkungen auf politische Selbstwirksamkeit und auf politisches Vertrauen zu reduzieren. Insofern die Argumente, welche das eine Mal auf politische Selbstwirksamkeit und das andere Mal auf politisches Vertrauen abstellen, im Detail zu unterscheiden sind, handelt es sich insgesamt um drei Argumente, die im Weiteren für die Beteiligung der beiden externen Gruppen herausgearbeitet werden.

Um die soeben bloß angedeuteten Argumentationen herauszuarbeiten, soll zunächst ein abstrakter und hypothetischer Fall eines Beteiligungsverfahrens skizziert werden. In der Auseinandersetzung unterschiedlicher Szenarien, die im Rahmen dieses Falls denkbar sind, werden die drei Argumente entwickelt. Zunächst sei die Annahme wiederholt, dass es dazu kommen kann, dass sich die Präferenzen eines Akteurs allein aufgrund einer veränderten Informationslage ändern und jener Akteur deshalb auch andere Entscheidungen trifft. Das impliziert auch, dass zwei Akteure allein aufgrund jeweils unterschiedlicher Informationslagen I(1) beziehungsweise I(2) jeweils unterschiedliche Entscheidungsoptionen E(1) beziehungsweise E(2) präferieren. Zudem würden beide Akteure, verfügten sie über die die jeweils anderen Informationen, auch die jeweils andere Handlungsoption wählen.

Dementsprechend kann es zu der folgenden Situation kommen. Es sei angenommen, dass zum einen der Demos des Bürger:innenbeteiligungsverfahrens identisch mit der zu demokratischer Responsivität berechtigten Gruppe ist und dass sich zum anderen der gesamte Demos¹⁰ am Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt. Man nehme weiterhin an, dass sich

¹⁰ Diese beiden zugegebenermaßen idealisierten Bedingungen führen in diesem hypothetischen Fall dazu, dass es keine Differenz zwischen der Präferenzlage der Repräsentierten und den Beteiligungsergebnissen gibt. Dies ermöglicht die Beschränkung der weiteren Ausführungen auf Abweichungen zugunsten der kontrafaktisch informierten Präferenzen der Repräsentierten.

der Demos auf Basis der Informationslage I(1) geschlossen für die Entscheidungsoption E(1) ausspricht. Diese wird als geeignete Maßnahme für das Ziel Z(1) angesehen. Zum anderen teilt das repräsentative Organ zwar die Zielsetzung Z(1), konsultiert aber abseits der Bürger:innenbeteiligung externe Expert:innen und externe Betroffene und kommt daher zur verbesserten Informationslage I(2). Auf Basis jener verbesserten Informationslage I(2) kommt das repräsentative Organ zu dem Schluss, dass die Entscheidungsoption E(2) geeignet zur Erreichung des Ziels Z(1) ist. Währenddessen geht der Demos weiterhin von I(1) aus und präferiert weiterhin die weniger effektive Entscheidungsoption E(1). Damit steht das repräsentative Organ vor der Entscheidung, ob es die weniger effektive Entscheidungsoption E(1), welche vom Demos präferiert wird, oder die effektivere Entscheidungsoption E(2), welche im Sinne der kontrafaktisch informierten Präferenzen des Demos ist, umsetzen soll.

Um nun zum ersten Argument zu kommen, sei angenommen, dass es Fälle geben kann, in welchen sich das repräsentative Organ gegen eine Umsetzung der Beteiligungsergebnisse und somit gegen die Verabschiedung der effektiveren Entscheidungsoption E(2) entscheidet. Für diese sind mindestens zwei Erklärungen denkbar.

Erstens wurde zuvor bereits festgestellt, dass es keinen prinzipiellen legitimationstheoretischen Vorrang informierter Präferenzen vor aktuellen Präferenzen gibt. Somit sind Abweichungen von den aktuellen Präferenzen nicht in allen Fällen zugunsten kontrafaktisch informierter Präferenzen zulässig. Nun nehme man an, dass in dem skizzierten Szenario eine Abweichung von den aktuellen Präferenzen zugunsten kontrafaktisch informierter Präferenzen nicht zulässig ist. In einem solchen Fall sollte sich das repräsentative Organ aus legitimationstheoretischer Sicht dazu entschließen, den Beteiligungsergebnissen zu entsprechen, auch wenn dies den Beschluss einer weniger effektiven Entscheidungsoption impliziert.

Zweitens wurde zuvor herausgearbeitet, dass das Prinzip demokratischer Responsivität nicht nur ein legitimationstheoretisches Ideal ist, sondern in der politischen Praxis Responsivitätsnormen existieren. So stellen einerseits die Repräsentierten an ihre Repräsentant:innen normative Erwartungen, sich ihnen gegenüber responsiv zu verhalten. Andererseits sind entsprechende Responsivitätsnormen mitunter auch Teil des normativen Selbstverständnisses der Repräsentant:innen. Im besten Fall decken sich de facto bestehende Responsivitätserwartungen mit den Anforderungen politischer Legitimität. Doch es ist nicht davon auszugehen, dass dies immer der Fall ist. Existieren entsprechende Unterschiede, kann es zum einen dazu kommen, dass Repräsentierte ein responsives Entscheidungsverhalten erwarten, auch wenn ein solches vom Standpunkt politischer Legitimität besehen gar nicht gefordert oder sogar nicht zulässig ist. Zum

anderen können Repräsentierte meinen, dass sie den Repräsentant:innen ein responsives Verhalten schulden, auch wenn ein solches vom Standpunkt politischer Legitimität besehen gar nicht gefordert oder sogar nicht zulässig ist. In beiden Fällen könnten Repräsentant:innen von einer Abweichung zugunsten kontrafaktisch informierterer Präferenzen absehen, auch wenn eine solche zulässig wäre oder gar gefordert ist.

Auf der einen Seite ist sich in beiden Fällen das repräsentative Organ aufgrund der verbesserten Informationslage I(2) darüber im Klaren, dass die vom Demos präferierte Entscheidungsoption E(1) weniger effektiv ist als die Entscheidungsoption E(2) und dass E(2) eher den kontrafaktisch informierten Präferenzen des Demos entspricht. Auf der anderen Seite entscheidet sich das repräsentative Organ aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Abweichung von den Beteiligungsergebnissen und damit für die Verabschiedung der weniger effektiven Entscheidungsoption E(1), die nicht den kontrafaktisch informierten Präferenzen des Demos entspricht.

Nun würde die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener oftmals neue relevante Informationen in das Beteiligungsverfahren integrieren und somit zu informierteren Präferenzen der Teilnehmenden führen. Im besten Fall verfügen dann auch die Mitglieder des Demos über die verbesserte Informationslage I(2) und präferieren daraufhin die effektivere Entscheidungsoption E(2). Das repräsentative Organ müsste in diesem Fall nicht von den Beteiligungsergebnissen abweichen, um die effektivere Entscheidungsoption E(2) beschließen zu können. Dementsprechend entfallen auch die Beweggründe, welche zuvor das repräsentative Organ dazu veranlasst haben, die weniger effektive Entscheidungsoption E(1) zu beschließen.

In letzter Konsequenz trägt in diesem Fall die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener an Bürger:innenbeteiligungsverfahren dazu bei, dass das repräsentative Organ eher Entscheidungen im Sinne der (kontrafaktisch) informierten Präferenzen des Demos fällt. Aus diesem Grund ist die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener an Bürger:innenbeteiligungsverfahren wünschenswert.

7.3.4 Negative Auswirkungen auf politisches Vertrauen

Im Weiteren wird das zweite Argument für die Beteiligung externer Expertise und externer Betroffener entwickelt. In einem anderen Szenario könnte nun eine Abweichung von den nur suboptimal informierten Beteiligungsergebnissen, welche die weniger effektive Entscheidungsoption E(1) beinhalten, zugunsten der

effektiveren Entscheidungsoption E(2) zulässig, wenn nicht gar geboten sein. Man nehme an, dass sich in einem solchen Fall das repräsentative Organ auch tatsächlich zu einer solchen Abweichung zugunsten der kontrafaktisch informierten Präferenzen entscheidet.

Das erste Argument begründete den Wert der Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener mit dem Beitrag der Beteiligung zum Inhalt staatlicher Entscheidungen. Dies ist kein geeigneter Argumentationsgang für das soeben skizzierte Szenario. Denn in diesem übersetzen sich Mängel in der Informiertheit der Beteiligungsergebnisse nicht in eine suboptimale Informiertheit staatlicher Entscheidungen. Zum einen ist es dem repräsentativen Organ aufgrund der formalen Unverbindlichkeit der Verfahren formal erlaubt, von den Beteiligungsergebnissen abzuweichen. Zum anderen nutzt das repräsentative Organ in diesem Szenario diese formale Möglichkeit legitimerweise, um die Informiertheit staatlicher Entscheidung trotz suboptimaler Beteiligungsergebnisse zu sichern. Dementsprechend würde hier eine Beteiligung weiterer Gruppen nicht zu informierteren Entscheidungen führen.

Im Weiteren wird anhand zweier Ergänzungen des soeben skizzierten Szenarios dargelegt, dass mit Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen, so legitim diese auch sein mögen, negative Auswirkungen zum einen auf politisches Vertrauen und zum anderen auf politische Selbstwirksamkeit einhergehen können. Beides ist problematisch. Da die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener die Notwendigkeit abweichender Entscheidungen und daher auch jene negativen Auswirkungen minimieren würde, ist eine solche Beteiligung auch in diesem Szenario wünschenswert.

Negative Auswirkungen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren auf das politische Vertrauen wären vor allem deshalb so misslich, weil in einigen Leitlinien die Stärkung des Vertrauens der Bürger:innen in politische Institutionen als ein Ziel von Bürger:innenbeteiligung genannt wird.

In Chemnitz (2018, S. 4) ist der Ausgangspunkt für die Erarbeitung der Leitlinien und die Implementierung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren unter anderem die Beobachtung, dass sich ein Teil der Chemnitzer Bürger:innen nicht durch Politik und Verwaltung wahrgenommen fühlt. Dies wird wiederum mit einem „Vertrauensverlust in Politik, Verwaltung und Institutionen“ (Chemnitz, 2018, S. 4) in Verbindung gebracht. Diese Beobachtung ist Ausgangspunkt für Maßnahmen zur Stärkung von Bürger:innenbeteiligung, insofern davon ausgegangen wird, dass diese das Vertrauen der Bürger:innen stärken könnten: „Durch eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe, kontinuierliche Kommunikation und den gemeinsamen Lernprozess baut sich dieses Vertrauen zwischen den Vertreterinnen und Vertretern aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft auf“ (Bonn, 2014,

S. 7). Ähnliche Formulierungen finden sich in einigen weiteren Leitlinien (Bamberg, 2020, S. 4; Görlitz, 2017, S. 1; Großpösna, 2019, S. 3; Heidelberg, 2015, S. 5; Kiel, 2018, S. 6; Kressbronn, 2021, S. 8; Mannheim, 2019, S. 12). In manchen Leitlinien wird die Vertrauensbildung unmittelbar mit dem Umgang mit den Beteiligungsergebnissen verknüpft. So sei die Grundlage für das Vertrauen der Bürger:innen in die Beteiligungsangebote, dass die Beteiligungsergebnisse vom repräsentativen Organ ernst genommen werden (Berlin-Mitte, 2017, S. 16). In den Leitlinien Heidelbergs (Heidelberg, 2015, S. 18) ist wiederum zu lesen, dass Vertrauen dadurch aufgebaut werde, „dass die Beteiligungsergebnisse – auch wenn sie für die jeweiligen Entscheidungsträger nicht bindend sind – in den abschließenden Abwägungs- und Entscheidungsprozess einfließen.“ Auch in Köln (2020, S. 6) ist die Rede davon, dass eine verlässliche Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Beteiligungsverfahren zur Vertrauensbildung zwischen Politik und Bürger:innen beitrage. Zuletzt merken die Leitlinien von Berlin-Spandau (2021, S. 19) an:

„Am Umgang mit den Ergebnissen der Bürger:innenbeteiligung messen Bürger*innen die Absichten, Zuverlässigkeit und Verbindlichkeit von Politik und Verwaltung. Vertrauen in die Politik und die Verwaltung, die Grundlage von Bürger:innenbeteiligung, basiert in erster Linie auf vorherigen Erfahrungen, braucht Zeit, um aufgebaut zu werden und kann durch einzelne Fehler verloren gehen. Es ist daher zwingend notwendig, sorgfältig und transparent mit den Ergebnissen von Bürger:innenbeteiligung umzugehen.“

Inwiefern kann es nun im soeben skizzierten Szenario zu negativen Auswirkungen auf politisches Vertrauen kommen? Zur Erinnerung: Im Gegensatz zum vorherigen Szenario entscheidet sich das repräsentative Organ in diesem Szenario für die Abweichung von den Beteiligungsergebnissen zugunsten der effektiveren Entscheidungsoption E(2). Da der Demos nach wie vor von der defizitären Informationslage I(1) ausgeht, kann dieser nicht nachvollziehen, warum das repräsentative Organ abweichend entschieden hat.

In diesem Szenario existieren mindestens drei plausible Möglichkeiten, wie die Mitglieder des Demos das Handeln der Repräsentant:innen einschätzen könnten. Erstens könnten sie das Handeln der Repräsentant:innen schlicht als illegitim erachten. Zweitens könnten sie trotz der Abweichung von der Legitimität des Handelns der Repräsentant:innen überzeugt sein. Sie könnten davon ausgehen, dass die Repräsentant:innen legitime Gründe für ihre abweichende Entscheidung haben, auch wenn sie diese nicht kennen. Diese Überzeugung könnte beispielsweise induktiver Natur sein und auf der Erfahrung beruhen, dass es in der

Vergangenheit zwar oft zu abweichenden Entscheidungen kam, sich im Nachhinein für den Demos aber stets herausgestellt hat, dass die Repräsentant:innen gute Gründe für ihr Handeln hatten. Wie wahrscheinlich diese Möglichkeit vor dem Hintergrund einer in den letzten Jahrzehnten gestiegenen Unzufriedenheit mit der Performanz des politischen Systems in westlichen Demokratien ist, sei dahingestellt. Drittens könnten Mitglieder des Demos die Legitimität der Entscheidung der Repräsentant:innen in Frage stellen. Weder sind sie von der Legitimität noch von der Illegitimität der Entscheidung überzeugt. Stattdessen enthalten sie sich vorerst eines Urteils. Auf der einen Seite haben sie in diesem Szenario keinen speziellen Grund, von der Legitimität der Entscheidung auszugehen. Auf der anderen Seite berücksichtigen sie die Möglichkeit, dass die Repräsentant:innen tatsächlich über legitime Gründe verfügen können, die ihnen bloß nicht bekannt sind.

Was in diesem Szenario also potenziell in Frage steht, ist die Annahme, dass Repräsentant:innen in diesem Fall eine legitime Entscheidung getroffen haben. Insbesondere in der sozialwissenschaftlichen Literatur wird die Überzeugung, dass Repräsentant:innen legitime Entscheidungen treffen, als eine Form politischen Vertrauens bezeichnet. Allgemeiner wird dort politisches Vertrauen als die Einschätzung definiert, dass Akteure und Institutionen den normativen Erwartungen der Bürger:innen entsprechen: „We follow most empirically minded scholars in defining political trust as the ratio of people’s evaluation of government performance relative to their normative expectations of how government ought to perform“ (Hetherington & Husser, 2012, S. 313). Hervorzuheben ist, dass eine gängige Erwartung, die in diesem Kontext genannt wird, die Responsivitätserwartung ist:

„[Trust] reflects evaluations of whether or not political authorities and institutions are performing in accordance with the normative expectations held by the public. Citizen expectations of how government should operate include, among other criteria, that it be fair, equitable, honest, efficient and responsive to society’s needs“ (Miller & Listhaug, 1990, S. 358).

An dieser Stelle lohnt sich eine kurze Auseinandersetzung mit der Frage, inwiefern hier sinnvollerweise von ‚Vertrauen‘ die Rede sein kann. Dazu sei zunächst die in der Philosophie übliche Unterscheidung zwischen Vertrauen (*trust*) und Verlassen (*reliance*) eingeführt (Baier, 1986). Vertrauen wird gemeinhin als eine spezielle Art des Verlassens konzeptualisiert (Goldberg, 2020, S. 97). Im Gegensatz zum ‚bloßen‘ Verlassen kommt allerdings eine weitere Größe hinzu, sodass Vertrauen ein Verlassen plus eines weiteren Faktors darstellt (Hawley, 2014, S. 5). Worum es sich bei diesem zusätzlichen Faktor handelt, ist wiederum

höchst umstritten. Einen Ansatz, welcher ein intuitives Alltagsverständnis von Vertrauen recht gut einfängt, bieten solche Theorien, die jenen zusätzlichen Faktor in bestimmten Motiven auf Seiten der vertrauten Person verorten. So definiert zum Beispiel Baier (1986, S. 235) Vertrauen als ein Verlassen auf das Wohlwollen (*good will*) einer anderen Person: „Trust [...] is accepted vulnerability to another’s possible but not expected ill will (or lack of good will) toward one.“¹¹ Vertrauen und Verlassen sind zu differenzieren, insofern man sich auf jemanden oder etwas verlassen kann, ohne ihm damit auch schon zu vertrauen.

Politisches ‚Vertrauen‘ in dem zuvor definierten Sinne ist vor diesem Hintergrund eher als Verlassens zu konzeptualisieren. So setzt die Überzeugung, dass Repräsentant:innen legitim entscheiden, nicht notwendigerweise die Überzeugung voraus, dass sie dies aufgrund bestimmter vertrauenswürdiger Motive tun. Beispielsweise trägt auch die Repräsentantin, deren Handeln egoistisch motiviert ist und letztlich auf den Machterhalt abzielt, zur Responsivität des politischen Systems bei, wenn sie dafür elektoral belohnt wird. Nun würde keine Theorie des Vertrauens, welche den zuvor skizzierten Unterschied von Vertrauen und Verlassen ernst nimmt, jene Repräsentantin als vertrauenswürdig bezeichnen. Doch gleichzeitig erfüllt sie die Responsivitätserwartungen der Repräsentierten. Davon auszugehen, dass Repräsentant:innen legitim handeln, kann also auch in der Überzeugung begründet sein, dass effektive Anreiz-, Kontroll- und Sanktionssysteme zugegen sind, welche selbst egoistische Akteure zu legitimem Handeln motivieren (Warren, 1999).

In der akademischen Debatte setzt sich die notorische Unschärfe des alltäglichen Sprachgebrauchs fort. So wird in vielen Beiträgen von politischem Vertrauen gesprochen, selbst wenn die jeweils vorgeschlagene Definition bloßes Verlassen bezeichnet. Um jenen Unterschied zwischen Vertrauen und Verlassen auch in der Wortwahl zu markieren, greifen andere Beiträge der sozialwissenschaftlichen Literatur manchmal auf den Begriff politischer Konfidenz (*political confidence*) zurück (Grönlund & Setälä, 2007, S. 402; Miller & Listhaug, 1990; Newton, 2007, S. 344; Schnaudt, 2019, S. 22; Seligman, 1997, S. 17; Zmerli et al., 2007, S. 39). Im Weiteren soll das relevante Phänomen auch weiterhin als politisches

¹¹ Zwar kann auch Baiers Ansatz nicht jeder Kritik standhalten (z. B. Goldberg, 2020, S. 99; Holton, 1994, S. 2) und es existieren weitere plausible Positionen (z. B. Hawley, 2014; Hardin, 2002; Holton, 1994; Jones, 1996). Doch für die Plausibilisierung der Unterscheidung zwischen Vertrauen und Verlassen ist dies ausreichend.

Vertrauen bezeichnet werden. Gleichzeitig sollte vor dem Gesagten berücksichtigt werden, dass es sich bei politischem Vertrauen im Rahmen der vorliegenden Arbeit um eine Form bloßen Verlassens handelt.¹²

Zu Beginn des Kapitels wurde formuliert, dass in dem zugrundeliegenden Szenario die Annahme, dass Repräsentant:innen in diesem Fall eine legitime Entscheidung getroffen haben, potenziell in Frage gestellt wird. Diese Skepsis kann auf die konkrete Situation begrenzt sein, insofern möglicherweise angenommen wird, dass eine nachträgliche Korrektur durch die derzeitigen Amtsinhaber:innen möglich ist oder diese zumindest in zukünftigen Situationen legitim entscheiden werden. Diese Erfahrung kann allerdings auch zu einer allgemeinen Skepsis beitragen, welche grundlegend die Eignung der aktuellen Amtsinhaber:innen in Frage stellt. Logische Konsequenz einer solchen Skepsis wäre die Abwahl der aktuellen und die Einsetzung geeigneterer Repräsentant:innen. Doch eine Bürgerin kann auch immer wieder in verschiedenen Kontexten die Erfahrung machen, dass Repräsentant:innen jeweils nicht legitim entschieden haben, es aber nicht zu einer Abwahl kam oder eine solche keine Besserung gezeitigt hat. In einem solchen Fall könnte die Bürgerin zu der Überzeugung kommen, dass das bestehende politische System nicht in der Lage ist, legitime Entscheidungen der Repräsentant:innen hervorzubringen.¹³

Im Folgenden sollen zunächst mögliche Konsequenzen aufgezeigt werden, die mit einem niedrigen Niveau politischen Vertrauens einhergehen können. Im Anschluss wird unter Berücksichtigung dieser Konsequenzen die Problematik eines niedrigen Niveaus politischen Vertrauens begründet.

Compliance

Zunächst existieren Evidenzen für die Annahme, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen politischem Vertrauen und Gesetzeskonformität gibt. Die nicht allzu kontroverse Hypothese lautet, dass Menschen eher den Entscheidungen des Staates folgen und insbesondere Gesetze befolgen, wenn sie davon überzeugt sind, dass das politische System im Großen und Ganzen legitime Entscheidungen hervorbringt. Wird letzteres wiederum bezweifelt, ist anzunehmen, dass die Folgebereitschaft tendenziell sinkt.

¹² Damit ist wohl gemerkt nicht gesagt, dass es keine sinnvolle Konzeption politischen Vertrauens geben kann, welche über bloßes Verlassen hinausgeht, und dass ein solches anspruchsvolleres Konzept nicht auch demokratietheoretisch relevant wäre.

¹³ Evidenzen auf den hier postulierten Zusammenhang zwischen der wahrgenommenen Performanz der Repräsentant:innen einerseits und dem politischen Vertrauen in Akteure, Institutionen und das politische System finden sich insbesondere bei Torcal (2014) und Torcal & Christmann (2021).

Beispielsweise überprüfen Marien & Hooghe (2011) den Zusammenhang zwischen politischem Vertrauen und Gesetzeskonformität. Letzteres wird anhand der Frage gemessen, für wie gerechtfertigt Personen Steuer- und Sozialhilfebetrug sehen. Tatsächlich stellt die Studie fest, dass Personen mit niedrigem politischem Vertrauen eine laxere Einstellung zu Gesetzesbrüchen haben als Personen mit einem hohen politischen Vertrauen. Die Autor:innen ziehen Forschung hinzu, welche zeigt, dass Personen mit laxeren Einstellungen auch selbst eher Gesetzesbrüche begehen, sodass sie zu dem Schluss kommen, dass niedriges politisches Vertrauen zu weniger Gesetzeskonformität führt. Dies stelle die Regierbarkeit moderner und insbesondere demokratischer Gesellschaften, welche in einem anderen Maße als Autokratien auf freiwillige Gesetzeskonformität angewiesen sind, in Frage. Der festgestellte Zusammenhang wird durch einige weitere Studien bestätigt (z. B. Hammar et al., 2009; Scholz & Lubell, 1998).

Fukuyama (2020) stellt die These auf, dass das Vertrauen der Bürger:innen in ihre Regierungen ein wichtiger Faktor für einen erfolgreichen Umgang mit der COVID-19-Pandemie gewesen sei. Tatsächlich gibt es Evidenz für die Annahme, dass es einen Zusammenhang zwischen politischem Vertrauen und der Einhaltung beziehungsweise Befolgung von Pandemiemaßnahmen gibt (Cairney & Wellstead, 2020; Ezeibe et al., 2020; Weinberg, 2022).

Umverteilung

Hetherington (2004, Kapitel 5) stellt wiederum die Vermutung an, dass Vertrauen umso wichtiger ist, je mehr materielle Opfer von den jeweiligen Individuen erwartet werden. Er stellt in der Tat fest, dass die Unterstützung von Umverteilungsmaßnahmen in der Tat negativ mit politischem Vertrauen zusammenhängt. Rudolph & Evans (2005) ergänzen diesen Ansatz um die Hypothese, dass nicht nur materielle, sondern auch ideologische Opfer von Relevanz sind. So stellen sie im US-amerikanischen Kontext unter anderem fest, dass politisches Vertrauen in der Erklärung der Unterstützung von Umverteilungsmaßnahmen im Fall von Konservativen eine größere Rolle spielt als im Fall von Liberalen. Dabei wird angenommen, dass Konservative traditionell eher skeptisch gegenüber diesen Maßnahmen sind. Hetherington & Husser (2012, S. 312) fassen dies wie folgt zusammen: „Put simply, people need to trust the government to support more government.“

Systemwandel

Ist das Vertrauen in das politische System gering, dann ist zu vermuten, dass Änderungen des politischen Systems befürwortet werden, sodass dieses (wieder) in die Lage versetzt wird, den normativen Legitimitätserwartungen zu entsprechen.

Dalton, Scarrow & Cain (2003, S. 5) argumentieren, dass sich um 1900 das Rollenverständnis von Repräsentant:innen grundlegend verändert habe. Weil man davon ausging, dass Repräsentant:innen zunehmend Parteien und Spezialinteressen verpflichtet und egoistisch motiviert seien und daher nicht dem Gemeinwohl dienen würden, rückte man vom zuvor populären *trustee*-Modell politischer Repräsentation ab. Die Annahme, dass das damals bestehende System diesen veränderten Legitimitätserwartungen nicht gerecht wurde, habe unterschiedlichste demokratische Reformen angestoßen, welche dem Ziel einer responsiveren Politik dienten: „These reforms sought to ensure that democratic elections were more representative, so that the public’s wishes would be translated more clearly and directly into governmental action“ (Dalton et al., 2003, S. 5).

Vowles (1995) beschäftigt sich mit den Ursachen für den positiven Ausgang eines Referendums in Neuseeland, welches ein zuvor geltendes Mehrheitswahlrecht durch ein Verhältniswahlrecht ersetzte. Die normative Erwartung einer responsiven Politik gepaart mit der Wahrnehmung, dass die vorherigen Regierungen nicht mehr responsiv gegenüber den Präferenzen der Bürger:innen waren, haben zu einem dramatischen Rückgang des Vertrauens in das Parlament geführt. Dies sei, so Vowles, ein wesentlicher Faktor für den Erfolg der Wahlrechtsreform gewesen. Ähnliche Zusammenhänge zwischen niedrigem Vertrauen und der Befürwortung von Wahlrechtsreformen wurden auch für Japan und Italien festgestellt (Dalton, 2004, S. 161).

Karp (1995) überprüft wiederum Erklärungsansätze für die öffentliche Unterstützung von Reformen zur Kürzung von Amtszeiten. Besonders interessant ist hier, dass weder die Unzufriedenheit mit dem Parlament noch die Unzufriedenheit mit Amtsträger:innen, aber sehr wohl eine grundlegende Unzufriedenheit mit dem gesamten politischen Prozess eine signifikante Rolle in der Erklärung spielte.

Eine ausführliche Studie von Seyd, Curtice & Rose (2018) widmet sich der Frage, welche Reformen in Großbritannien von Personen mit niedrigem politischem Vertrauen befürwortet werden. In der Studie wird die Unterstützung verschiedener Reformvorschläge abgefragt. Sie zeigt zum einen, dass ein eindeutiger Zusammenhang zwischen geringem politischem Vertrauen einerseits und der Befürwortung bestimmter Reformvorschläge andererseits existiert. Zum anderen zeigt sie, dass es gerade die Reformvorschläge sind, welche eine deutliche

Verlagerung politischer Macht in die Hände der Bürger:innen vorsehen, die von Personen mit niedrigem politischem Vertrauen am stärksten befürwortet werden.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht weiter verwunderlich, dass sich geringes politisches Vertrauen in aktuelle Amtsinhaber:innen, politische Eliten und das bestehende System und der Wunsch nach Veränderungen auch in einer erhöhten Wahrscheinlichkeit der Wahl populistischer Parteien niederschlägt. Denn diese sind in der Regel durch eine scharfe Gegenüberstellung des Volkes auf der einen und einer als korrupt wahrgenommen Elite auf der anderen Seite definiert (Akkerman et al., 2014). Hooghe (2018, S. 623) argumentiert, dass die Rhetorik populistischer Parteien sich nicht nur gegen die aktuellen Amtsträger:innen richtet, sondern auch die Integrität politischer Institutionen in Frage stellt. Ein Zusammenhang zwischen niedrigem politischem Vertrauen einerseits und einer erhöhten Wahrscheinlichkeit der Wahl populistischer Parteien andererseits kann in zahlreichen Studien nachgewiesen werden (Agerberg, 2017; Arzheimer, 2009, z. B.; Hooghe & Dassonneville, 2018).

Wahlbeteiligung

Neben dem Einfluss auf den Inhalt von Wahlentscheidungen, liefert eine Studie von Grönlund & Setälä (2007) Evidenz für die Annahme, dass ein negativer Zusammenhang zwischen politischem Vertrauen und Wahlbeteiligung besteht. Die Autor:innen differenzieren zwischen Einstellungen gegenüber dem politischen System und dessen Institutionen auf der einen und politischen Akteuren auf der anderen Seite. Die Studie stellt einen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Vertrauen in das Parlament und der Zufriedenheit mit dem demokratischen System einerseits und der Wahlbeteiligung andererseits fest. Gehen Personen also davon aus, dass das politische System und dessen Institutionen im Großen und Ganzen den normativen Erwartungen entsprechen, wirkt sich dies positiv auf die Wahlbeteiligung aus. Schwindet hingegen diese Überzeugung, wirkt sich dies negativ auf die Wahlbeteiligung aus. Darüber validieren Hooghe et al. (2011) zumindest anhand des belgischen Falls die Hypothese, dass in einem System mit Wahlpflicht eine positive Korrelation zwischen niedrigem Vertrauen und der Abgabe ungültiger Stimmzettel besteht. Sowohl eine niedrige Wahlbeteiligung als auch die Abgabe ungültiger Stimmzettel unterminieren die Legitimationsfunktion von Wahlen und damit überhaupt die legitimationstheoretische Basis des jeweiligen Parlaments beziehungsweise der jeweiligen Regierung und gegebenenfalls überhaupt der repräsentativen Demokratie.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Evidenzen vorliegen, welche die Annahme plausibilisieren, dass niedriges politische Vertrauen droht, sich sowohl

negativ auf die Handlungsfähigkeit des Staates als auch auf die Stabilität des aktuellen politischen Systems auszuwirken.

Zwar ist eine gelingende Demokratie sowohl auf ein hohes Maß an Handlungsfähigkeit als auch auf systemische Stabilität und somit auf politisches Vertrauen angewiesen. Doch weder ein niedriges Niveau politischen Vertrauens noch dessen soeben beschriebenen Konsequenzen sind mit Notwendigkeit normativ besehen problematisch. So kann politisches Vertrauen nur dann wünschenswert sein, wenn dieses auch angebracht ist. Dies ist wiederum nur dann der Fall, wenn das politische System, dessen Institutionen und politische Akteure auch den legitimationstheoretischen Erwartungen entsprechen. Deshalb ist es wichtig zu betonen, dass fehlendes politisches Vertrauen in das gegenwärtige politische System nicht notwendigerweise antidemokratisch ist (Norris, 1999). Ganz im Gegenteil kann fehlendes politisches Vertrauen gerade das Resultat enttäuschter Erwartungen an die demokratischen Qualitäten des Systems sein.

Zudem kann niedriges politisches Vertrauen auch eine produktive Kraft entwickeln und Anstoß für demokratische Reformen und Innovationen sein. Muss etwa festgestellt werden, dass das derzeitige System nicht ausreichend responsiv ist, wäre ein niedriges Vertrauen nicht nur völlig angemessen, sondern könnte sogar produktiv wirksam werden. Denn zum einen wäre eine Veränderung nötig, um die Responsivität staatlichen Handelns zu verbessern und dieses (wieder) in Einklang mit den Erwartungen der Bürger:innen zu bringen. Zum anderen kann niedriges politisches Vertrauen entsprechende Veränderungen anstoßen, insofern eine erodierende Legitimationsbasis aufgrund niedriger Wahlbeteiligung und sowohl die Befürwortung als auch das handelnde Eintreten für Veränderungen diese begünstigen können. So lässt sich auch die Einführung der demokratischen Innovation konsultativer Bürger:innenbeteiligungsverfahren selbst als ein solcher Reformversuch verstehen. Jedenfalls werden die Verfahren regelmäßig als Antwort auf die Krise repräsentativer Demokratie verstanden, welche maßgeblich durch niedrige Niveaus politischen Vertrauens definiert wird (z. B. Crozier et al., 1975).

Dies ist offenkundig eine sehr und in ihrer Einseitigkeit allzu optimistische Vorstellung von der Rolle fehlenden politischen Vertrauens im Entwicklungsprozess von Demokratien. Schließlich ist es nicht naturgegeben, dass niedriges politisches Vertrauen in demokratischen Reformen mündet und somit zu einer Verbesserung der Demokratie führt. Im Gegenteil besteht stets die Gefahr, dass enttäuschte Bürger:innen eher in politische Apathie versinken oder sich antidemokratischen Alternativen zuwenden. Auch ist geringes politisches Vertrauen selten auf tatsächliche Problemfelder beschränkt, sondern kann schnell auf andere Akteure und Institutionen überspringen und im krassesten Fall das ganze System

betreffen, sodass auch eigentlich sinnvolle politische Projekte unter Umständen nicht die notwendige Unterstützung erfahren.

Mit Blick auf das skizzierte Szenario lässt sich schlussendlich Folgendes festhalten. Die negative Auswirkung der Partizipationserfahrung auf das politische Vertrauen der Teilnehmenden ist im skizzierten Szenario problematisch, weil es auf der falschen Annahme beruht, dass die Entscheidung der Repräsentant:innen nicht legitim ist beziehungsweise sein könnte. Zumindest in diesem Fall ist das repräsentative Organ den legitimationstheoretischen Anforderungen gerecht geworden. Die Teilnehmenden würden demnach den Prämissen des Szenarios sogar zustimmen, verfügten sie über die relevanten Informationen. In diesem Sinne ist der Vertrauensverlust nicht angebracht und kann auch nicht produktiv wirksam werden, um zu einer legitimationstheoretisch wünschenswerten Änderung des politischen Prozesses beitragen zu können. Deshalb sollte der Vertrauensverlust in diesem Fall nach Möglichkeit unterbunden werden.

Nun würde die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener oftmals neue relevante Informationen in das Beteiligungsverfahren integrieren und somit zu informierteren Präferenzen der Teilnehmenden führen. Im besten Fall verfügen dann auch die Mitglieder des Demos über die verbesserte Informationslage I(2) und präferieren daraufhin die effektivere Entscheidungsoption E(2). Die Entscheidung des repräsentativen Organs für die effektivere Entscheidungsoption E(2) würde in diesem Fall nicht von den Beteiligungsergebnissen abweichen. Damit entfällt die Ursache für problematische Auswirkungen der Partizipationserfahrung auf das politische Vertrauen der Teilnehmenden. In letzter Konsequenz trägt in diesem Fall die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener an Bürger:innenbeteiligungsverfahren zur Minderung oder sogar zur Aufhebung problematischer Auswirkungen auf politisches Vertrauen bei. Aus diesem Grund ist die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener an Bürger:innenbeteiligungsverfahren wünschenswert.

7.3.5 Negative Auswirkungen auf politische Selbstwirksamkeit

Nun besteht die Möglichkeit, dass man dem Problem negativer Auswirkungen auf das politische Vertrauen durch eine geeignete Kommunikation begegnen kann. So könnten und sollten sogar die Repräsentant:innen den Repräsentierten ihre abweichende Entscheidung gerade im Wissen um ihre Abweichung von den Beteiligungsergebnissen erklären. Wie zuvor herausgearbeitet wurde, ist in vielen Leitlinien genau dies vorgesehen (siehe Abschnitt 4.1). Im Zuge einer solchen

Erklärung könnte der Demos mit den fehlenden Informationen versorgt werden, sodass auch dieser über die verbesserte Informationslage I(2) verfügt. Gemäß der zuvor eingeführten Prämisse ändern sich damit auch die Präferenzen der Mitglieder des Demos, sodass diese, wenn auch erst im Nachhinein, in Einklang mit der getroffenen Entscheidung sind. Zudem sei für die weiteren Ausführungen angenommen, dass der Demos aufgrund der Kenntnis des Grundes für die abweichende Entscheidung daraufhin auch von der Legitimität der abweichenden Entscheidung der Repräsentant:innen überzeugt ist.

Eine Beteiligung von externen Expert:innen und externen Betroffenen würde in diesem Fall weder zu einer informierteren Entscheidung des repräsentativen Organs noch zu einer Verhinderung der Unterminierung politischen Vertrauens führen.¹⁴ Stattdessen, so werden die weiteren Ausführungen zeigen, kann die Erfahrung, welche die Teilnehmenden des Verfahrens in diesem Szenario machen, zu einer problematischen Einschätzung ihrer selbst als Akteure im politischen Prozess beitragen. Im Weiteren wird deshalb zum einen eine präzisierte Darstellung jener Erfahrung und zum anderen die Begründung ihrer Problematik vorgenommen. Dazu wird im Folgenden das Konzept der politischen Selbstwirksamkeit herangezogen und im Anschluss auf das skizzierte Szenario angewandt. Zudem werden die Konsequenzen und deren normative Problematik herausgearbeitet.

Konzept politischer Selbstwirksamkeit

Die politikwissenschaftliche Literatur zum Konzept politischer Selbstwirksamkeit nimmt in der Regel Campbell et al. (1954) als Ausgangspunkt. Gegenstand dieser Studie war das Wahlverhalten des US-amerikanischen Elektorats im Zuge der Präsidentschaftswahl 1952. Eher beiläufig ziehen die Autoren im Appendix der Arbeit ‚sense of political efficacy‘ als unabhängige Variable zur Erklärung des Wahlverhaltens heran. Dieses Gefühl der Selbstwirksamkeit wird dort wie folgt definiert:

¹⁴ Zwar ist davon auszugehen, dass eine gelungene nachträgliche Erklärung der abweichenden Entscheidung negative Auswirkungen auf politisches Vertrauen verhindern kann. Doch in der Praxis ist es fraglich, ob zum einen eine solche Erklärung immer vorgetragen wird und ob zum anderen eine solche Erklärung immer bei den Teilnehmenden ankommt. Deshalb bleiben das vorherige Szenario und die Betrachtung der negativen Auswirkungen auf das politische Vertrauen trotz dieser Möglichkeit praktisch relevant.

„Sense of political efficacy may be defined as the feeling that individual political action does have, or can have, an impact upon the political process [...]. It is the feeling that political and social change is possible, and that the individual citizen can play a part in bringing about this change.“ (Campbell et al., 1954, S. 187)

Almond & Verba (1963, S. 181) beschreiben ein ähnliches Phänomen, aber bezeichnen dieses als ‘sense of civic competence’: „If the individual can exert such influence, we shall consider him to be politically competent; or if he believes he can exert such influence, he will be subjectively competent.“ Den Autoren geht es an dieser Stelle um den politischen Einfluss der Bürger:innen auf Entscheidungen der Regierung.

Dreierlei ist an dieser Stelle festzuhalten. Erstens zeigt sich, dass das mitunter gleiche Konzept unter verschiedenen Namen firmiert (Abramson, 1983, S. 136). Zweitens steht im Großteil der politikwissenschaftlichen Literatur wortwörtlich der politische Einfluss (*influence*) im Zentrum, wenn politische Selbstwirksamkeit definiert wird. Beispielsweise bezeichnet politische Selbstwirksamkeit auch nach Lane (1959, S. 154) „[a] person’s attitude toward his own influence [sic] upon government“ und Milbrath & Goel (1977, S. 57) schreiben: „When a person believes that he can influence [sic] government officials or public issues, he is said to be subjectively efficacious or competent.“ Dieser wesentliche Rückgriff auf die Idee des Einflusses in der Definition politischer Selbstwirksamkeit findet sich auch in zahlreichen aktuellen Beiträgen (A. Cohen et al., 2001; Morell, 2005a; Yeich & Levine, 1994).¹⁵ Drittens zeigt sich in den angeführten Definitionen, dass das Konzept nicht den tatsächlichen Einfluss, sondern die subjektive Einschätzung der Bürger:innen zum Gegenstand hat. Entsprechend kann sich eine Person politisch selbstwirksam fühlen, obwohl sie faktisch nicht politisch wirksam ist und *vice versa* (Almond & Verba, 1963; Weissberg, 1975). Vor diesem Hintergrund versteht die vorliegende Arbeit unter politischer Selbstwirksamkeit im allgemeinsten Sinne des Konzepts die subjektive Annahme eines Individuums, durch eigenes Verhalten Einfluss auf politisches Geschehen ausüben zu können.

Schon früh wurde angemerkt, dass dieses Konzept politischer Selbstwirksamkeit im Grunde zwei verschiedene Dimensionen impliziert: „[I]t has, of course, two components – the image of the self and the image of democratic government – and contains the tacit implication that an image of the self as effective is intimately related to the image of democratic government as responsive to the

¹⁵ Die Verwendung anderer Begriffe in der Definition von politischer Selbstwirksamkeit – beispielsweise in der bereits angeführten Definition von Campbell (1954, S. 187) (*impact*) oder auch in der von Nie & Verba (1972, S. 83) („to be effective in politics“) – tut dieser Beobachtung keinen Abbruch.

people“ (Lane, 1959, S. 149). Diese eher beiläufige Beobachtung wurde weiter herausgearbeitet, insofern darauffolgende Beiträge auf einer grundsätzlichen Differenzierung zweier Objekte der Evaluation beruhen: „[O]neself and the system“ (Coleman & Davis, 1976, S. 189). Balch (1974, S. 24) nennt diese beiden Dimensionen erstmalig *internal* beziehungsweise *external efficacy*: „Internal efficacy‘ is the individual’s belief that means of influence are available to him. ‘External efficacy‘ is the belief that the authorities or regime are responsive to influence attempts.“ Sowohl die konzeptionelle Differenzierung als auch ihre Benennung sind innerhalb der politikwissenschaftlichen Literatur weitestgehend akzeptiert (Morell, 2005b, S. 527).

Interne Dimension

In den meisten Beiträgen wird davon ausgegangen, dass die interne Dimension politischer Selbstwirksamkeit auf allgemeinsten Ebene die Einschätzung der eigenen politischen Kompetenzen betreffe (z. B. Converse, 1972, S. 334; Pollock, 1983, S. 401). Gleichzeitig unterscheiden sich die jeweiligen Konzeptualisierungen mit zunehmender Detailgrad recht stark. Sohl (2014, S. 28) teilt die unterschiedlichen Konzeptualisierungen grob in drei Kategorien: „1) general feeling that one can exert influence (affect political outcomes), 2) perceived ability to participate (execute political actions), 3) understanding politics/the political system (having certain skills/knowledge/competencies).“ In der Regel beschränkt sich die Definition interner politischer Selbstwirksamkeit nicht auf eine dieser Kategorien, sondern integriert mehrere bis alle der Kategorien.¹⁶

Deshalb ist eine Präzisierung der internen Dimension politischer Selbstwirksamkeit für die vorliegende Arbeit sinnvoll. Ein Rückgriff auf die psychologische Theorie von Selbstwirksamkeit von Bandura (1997, 1977) ist an dieser Stelle hilfreich. Eine Verbindung beider disziplinärer Perspektiven wurde vielfach unternommen (Bromme et al., 2020; Caprara et al., 2009; Eidhof & Ruyter, 2022; Gecas, 1989, z. B.; Sohl, 2014; Solhaug, 2006). Bandura (1997, S. 3) führt verschiedene Beschreibungen seines Verständnisses von Selbstwirksamkeit an: „Perceived self-efficacy refers to belief in one’s capabilities to organize and execute the courses of action required to produce given attainments.“ An späterer Stelle desselben Beitrags versteht er perceived self-efficacy als „beliefs whether one can produce certain actions“ (Bandura 1997, S. 20).

¹⁶ Für verschiedene Definitionen siehe zum Beispiel Caprara et al. (2009, S. 1002); A. Cohen et al. (2001, S. 734); Converse (1972, S. 334); Craig et al. (1990, S. 290); Morell (2005a, S. 527); Yeich und Levine (1994, S. 259).

Zentral ist für ihn dabei die Unterscheidung zwischen Efficacy-Erwartung und Outcome-Erwartung: „An outcome expectancy is defined as a person’s estimate that a given behavior will lead to certain outcomes. An efficacy expectation is the conviction that one can successfully execute the behavior required to produce the outcomes“ (Bandura, 1977, S. 141). Die Unterscheidung zwischen Efficacy-Erwartung und Outcome-Erwartung ergibt sich aus der Beobachtung, dass Outcome zwar eine Konsequenz der Handlung sei, aber sich nicht allein auf die Handlung selbst, sondern auch auf andere, externe Faktoren zurückführen lasse. Die erfolgreiche Durchführung einer Handlung impliziert daher nicht mit Notwendigkeit die Realisierung eines bestimmten Outcomes. Dementsprechend ist die Efficacy-Erwartung, eine Handlung durchführen zu können, konzeptionell strikt von der Outcome-Erwartung, dass eine Handlung einen bestimmten Outcome realisiert, zu unterscheiden. Zusammengefasst bezeichnet somit persönliche Selbstwirksamkeit bei Bandura die Überzeugung, über die notwendigen Kompetenzen zu verfügen, eine bestimmte Handlung auch und insbesondere gegen Widerstände erfolgreich durchführen zu können.

Es liegt nahe, Banduras Selbstwirksamkeitskonzept als eine sinnvolle Konzeptualisierung der internen Dimension politischer Selbstwirksamkeit zu verstehen (Bromme et al., 2020; Eidhof & Ruyter, 2022; Sohl, 2014, S. 36). Dies findet sich in den Beiträgen von Bandura (1997, S. 483) bestätigt, insofern er das sozialwissenschaftliche Konzept politischer Selbstwirksamkeit aufgreift und als ein Zusammenspiel persönlicher Selbstwirksamkeit einerseits und wahrgenommener Qualitäten des politischen Systems andererseits konzeptualisiert. Für den politischen Kontext bezeichnet interne politische Selbstwirksamkeit nach Bandura also die subjektive Überzeugung, über die notwendigen Kompetenzen für eine partizipatorische Handlung zu verfügen, welche einen wie auch immer gearteten Input für das politische System produziert.

Externe Dimension

Das übergeordnete Konzept der politischen Selbstwirksamkeit bezeichnet, wie gesagt, die subjektive Annahme eines Individuums, durch eigenes Verhalten Einfluss auf politisches Geschehen ausüben zu können. Eine Konzeptualisierung der internen Dimension anhand Banduras Selbstwirksamkeitstheorie ermöglicht auf den ersten Blick deren klare Abgrenzung von der externen Dimension. Der in der Definition politischer Selbstwirksamkeit wesentlich enthaltene Bestandteil des Einflusses ist in Banduras Terminologie als Outcome einer Handlung zu verstehen, welcher konzeptionell nicht Gegenstand persönlicher beziehungsweise interner politischer Selbstwirksamkeit ist. Neben der Überzeugung interner Selbstwirksamkeit, muss daher noch die Überzeugung externer Selbstwirksamkeit

hinzukommen. Es muss also zum einen die subjektive Überzeugung vorliegen, dass man über die notwendigen Kompetenzen für eine partizipative Handlung verfügt, welche einen wie auch immer gearteten Input für das politische System produziert. Zum anderen muss die subjektive Überzeugung vorliegen, dass das politische System jenen Input auch aufnimmt und umsetzt.

Die vorgeschlagenen Konzeptualisierungen der externen Dimension politischer Selbstwirksamkeit sind lange nicht so unterschiedlich wie im Fall der internen Dimension. Denn nahezu alle Konzeptionen externer Selbstwirksamkeit stellen die Responsivität des politischen Systems in den Mittelpunkt (A. Cohen et al., 2001, S. 734; Coleman & Davis, 1976, S. 190; Converse, 1972; Milbrath & Goel, 1977, S. 57; Pollock, 1983). So schreibt Balch (1974, S. 24) beispielsweise: „‘External efficacy’ is the belief that the authorities or regime are responsive to influence attempts“ und Morell (2005b, S. 527) definiert externe politische Selbstwirksamkeit als „beliefs about the openness and responsiveness of the political regime, its institutions, and its leaders to the demands of the public.“

Sofern man allerdings das Responsivitätsverständnis der vorliegenden Arbeit zu Grunde legt, ist diese Konzeptualisierung nicht allzu überzeugend. Zur Erinnerung: Unter demokratischer Responsivität versteht die vorliegende Arbeit die Bindung der Repräsentant:innen und insbesondere ihrer Entscheidungen an die Präferenzen der Repräsentierten, sodass letztlich solches entschieden wird, was die Repräsentierten präferieren. Die vorgeschlagene Konzeptualisierung ist nicht überzeugend, da eine allgemeine Überzeugung bezüglich der Responsivität des Systems im Rahmen des Konzepts politischer Selbstwirksamkeit keine ausreichende Verbindung zwischen der individuellen Handlung einerseits und jenem System andererseits impliziert. Insofern es aber bei politischer Selbstwirksamkeit um eine Einschätzung des Einflusses der eigenen Partizipation geht, wäre eine solche Verbindung notwendig.

Beispielsweise könnte ein Mitglied einer notorischen politischen Minderheit zwar der Überzeugung sein, dass das politische System responsiv ist, insofern die Mehrheitsmeinung in Entscheidungen umgesetzt wird. Dich zugleich könnte es nicht davon überzeugt sein, dass die eigenen partizipatorischen Versuche der Einflussnahme erfolgreich sind. Empfundene politische Selbstwirksamkeit und empfundene Responsivität des Systems können somit de facto auseinanderfallen. Das Beispiel der notorischen Minderheit zeigt darüber hinaus, dass ein alleiniger Fokus auf das politische System, sofern damit die formalen Institutionen und die primären Akteure der repräsentativen Demokratie gemeint sind, an dieser Stelle verfehlt wäre. Denn hier scheitert die versuchte Einflussnahme des Mitglieds der notorischen Minderheit weniger an der Beschaffenheit

des formalen repräsentativen Systems, sondern vielmehr an gesellschaftlichen Mehrheitsverhältnissen.

Dieses Beispiel zeigt, dass die Responsivität des Systems nicht hinreichend für die empfundene politische Selbstwirksamkeit des Individuums ist. Zugleich sind auch Fälle denkbar, in welchen die Responsivität des Systems auch nicht notwendig ist. Innerhalb eines korrupten Staates, in welcher die Präferenzen der reichen Oberschicht die Politik bestimmen, könnte ein Oligarch einerseits nicht von der Responsivität des Systems überzeugt sein. Andererseits könnte er aber sehr wohl davon ausgehen, dass das politische System so beschaffen ist, dass seine Versuche der Einflussnahme erfolgreich sind.

An vorhandenen Konzeptualisierungen externer politischer Selbstwirksamkeit ist also zum einen der Rückgriff auf das Responsivitätskriterium und zum anderen die Beschränkung auf das formale politische System zu problematisieren. Vor diesem Hintergrund ist die externe Dimension politischer Selbstwirksamkeit als Überzeugung zu konzeptualisieren, dass die politische Umwelt auf eine solche Art und Weise beschaffen ist, dass der individuell formulierte Input politisch Einfluss hat.

Zusammenfassend kann also für die weiteren Ausführungen festgehalten werden, dass politische Selbstwirksamkeit die Überzeugung bezeichnet, durch eigenes Verhalten Einfluss auf politisches Geschehen ausüben zu können. Diese Überzeugung setzt wiederum zu einen die Überzeugung voraus, über die notwendigen Kompetenzen für eine partizipatorische Handlung zu verfügen, welche einen wie auch immer gearteten Input für das politische System produziert. Dies bezeichnet die interne Dimension politischer Selbstwirksamkeit. Zum anderen setzt sie die Überzeugung voraus, dass die politische Umwelt auf eine solche Art und Weise beschaffen ist, dass der individuell formulierte Input politisch wirksam wird. Dies bezeichnet die externe Dimension politischer Selbstwirksamkeit. Die beiden untergeordneten Überzeugungen sind jeweils notwendig und zusammen hinreichend für empfundene politische Selbstwirksamkeit.

Potenziell negative Auswirkungen auf politische Selbstwirksamkeit

Im Folgenden soll die Problematik des skizzierten Szenarios herausgearbeitet werden. Zu Beginn des vorliegenden Kapitels wurde die These aufgestellt, dass in dem skizzierten Szenario die Partizipierenden eine Erfahrung machen, die zu einer problematischen Einschätzung ihrer selbst als Akteure im politischen Prozess beitragen kann. Jene problematische Einschätzung besteht in geringer politischer Selbstwirksamkeit. Dies gilt es im Weiteren in einem ersten Schritt zu plausibilisieren. In einem zweiten Schritt wird plausibilisiert, dass sich die negative Auswirkung auf politische Selbstwirksamkeit in einen Rückgang politischer

Partizipation übersetzen kann. Da sich aus diesen empirischen Beobachtungen selbst keine legitimierungstheoretische Problematik ergibt, wird eine solche in einem dritten Schritt begründet.

Somit geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass sich sowohl politische Partizipation auf politische Selbstwirksamkeit als auch politische Selbstwirksamkeit auf politische Partizipation auswirken kann (Balch, 1974; Dahl, 1961, S. 196; Lane, 1959, S. 153). Die Annahme, dass Partizipation selbst zur Entwicklung von Einstellungen und Eigenschaften führt, welche wiederum weitere Partizipation begünstigen, ist Kern partizipativer Demokratietheorien (Bachrach & Botwinick, 1992; Barber, 2009 [1984]; Kaufman, 1960; Macpherson, 1977; Pateman, 1970).

Wie angekündigt, ist in einem ersten Schritt zu plausibilisieren, dass sich die Partizipationserfahrung im skizzierten Szenario negativ auf die politische Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden auswirken kann.

Bandura (1997, S. 79) selbst hebt in Hinblick auf die interne Dimension politischer Selbstwirksamkeit die Bedeutung tatsächlicher Erfahrungen hervor. So führt er Erfahrungen in der Bewältigung entsprechender Aufgaben als den wichtigsten Ursprung persönlicher Selbstwirksamkeit an. Nach Bandura (1997, S. 80) sind solche Erfahrungen von besonderer Bedeutung, weil die tatsächliche Erfahrung von erfolgreicher oder eben nicht erfolgreicher Aufgabenbewältigung die unmittelbarste Evidenz dafür darstellt, ob man die jeweilige Aufgabe erfolgreich lösen kann oder nicht. Dementsprechend würde Erfolg persönliche Selbstwirksamkeit tendenziell steigern und Misserfolg persönliche Selbstwirksamkeit tendenziell senken (Bandura, 1997, S. 81).

Hinsichtlich der externen Dimension politischer Selbstwirksamkeit ist Ähnliches zu vermuten. Zwar existieren sicherlich unterschiedlichste Ursachen für die subjektive Annahme, dass die politische Umwelt auf eine solche Art und Weise verfasst ist, dass die eigene Partizipation einen politischen Einfluss zeitigen kann. Beispielsweise könnte eine Person ihre Beobachtungen anderer Personen und deren geglückter oder auch missglückter Versuche der Einflussnahme als Anhaltspunkt nehmen. Doch es ist anzunehmen, dass auch hier eigene Erfahrungen mit der politischen Umwelt politische Selbstwirksamkeit maßgeblich prägen.

Offenkundig erfahren sich die Teilnehmenden in dem skizzierten Szenario nicht als Akteure, die durch ihre Beteiligung einen Unterschied in Bezug auf die inhaltliche Entscheidung der Repräsentant:innen gemacht haben. Nach den Annahmen des Szenarios sind die Mitglieder des Demos jedenfalls im Rückblick selbst davon überzeugt, dass ihre Präferenzäußerung im Rahmen der Beteiligungsergebnisse unzureichend informiert war, weshalb sie auch die abweichende Entscheidung des repräsentativen Organs begrüßen. Entsprechend führen sie die fehlende Wirksamkeit der eigenen Partizipation darauf zurück, dass sie nicht

über die notwendigen Informationen verfügen, um einen ausreichend informierten Input generieren zu können. Nun gibt es zahlreiche Möglichkeiten, wie die Teilnehmenden diese Erfahrung interpretieren könnten. Die Konsequenzen dieser Erfahrung für politische Selbstwirksamkeit unterscheiden sich je nach Interpretation. Im Weiteren sollen zwei Interpretationsmöglichkeiten skizziert werden, ohne dass dies einen Anspruch auf Vollständigkeit hätte.

Erstens könnten die Teilnehmenden den Umstand, dass sie nicht über die notwendigen Informationen verfügten, vorrangig auf Defizite in ihren eigenen Kompetenzen zurückführen. Sie wären dann der Überzeugung, dass sie in dem konkreten Fall nicht dazu in der Lage waren, die notwendigen Informationen zu beschaffen. Die Partizipationserfahrung würden sie somit als ein Indiz für ein Defizit in ihren eigenen Kompetenzen interpretieren.

Jedoch muss einschränkend festgehalten werden, dass sich erlebte Erfolge und Misserfolge zunächst vom jeweiligen Individuum interpretiert und daraufhin in das Selbstbild integriert werden: „Changes in perceived efficacy result from cognitive processing of the diagnostic information that performances convey about capability rather than from the performances per se“ (Bandura, 1997, S. 81). Deshalb wird nicht jeder Misserfolg notwendigerweise als Indiz der eigenen Inkompetenz interpretiert. Beispielsweise könnten die Teilnehmenden den Misserfolg darauf zurückführen, dass sie schlicht nicht das erforderliche, aber durchaus mögliche Engagement gezeigt haben, welches für die Beschaffung ausreichender Informationen nötig gewesen wäre. Wird in diesem Sinne der Misserfolg allein auf einen mangelnden persönlichen Einsatz zurückgeführt, wirkt sich die Erfahrung nicht negativ auf die generelle Einschätzung der eigenen Kompetenzen aus (Bandura, 1997, S. 84).

Nun nehme man aber an, dass die Teilnehmenden die Erfahrung in der Tat als Indiz für einen Mangel an Kompetenz interpretieren, welcher darin resultierte, dass ihnen nicht die erforderlichen Informationen vorlagen. Dass sich diese einzelne Erfahrung negativ auf generelle Einschätzungen politischer Selbstwirksamkeit auswirkt, stellt jedoch ebenfalls keine Notwendigkeit dar. Beispielsweise könnten die Teilnehmenden der Überzeugung sein, dass sich die Defizite in ihren Kompetenzen kurzfristig beheben lassen, sodass diese in Zukunft nicht mehr bestehen. Oder die Teilnehmenden könnten annehmen, dass die erforderlichen Kompetenzen in diesem Einzelfall ungewöhnlich anspruchsvoll waren und dies in Zukunft nicht zu erwarten ist.

Sind die Teilnehmenden hingegen der Überzeugung, dass die in der Partizipationserfahrung offenbarten Defizite weiterhin bestehen werden und sie auch in Zukunft regelmäßig an der Produktion eines informierten Inputs scheitern werden, hat dies sehr wohl negative Auswirkungen auf ihre politische Selbstwirksamkeit.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass politische Selbstwirksamkeit nicht nur als globales Konzept, sondern auch und vermutlich sogar eher als lokales Konzept verstanden werden sollte (Eidhof & Ruyter, 2022; Gecas, 1989). Denn es existiert, wie zuvor dargestellt wurde, eine Menge höchst unterschiedlicher Partizipationsformen. Diese unterscheiden sich sowohl in Hinblick auf die interne als auch die externe Dimension politischer Selbstwirksamkeit. Denn zum einen setzen unterschiedliche Partizipationsformen unterschiedliche Kompetenzen voraus. Zum anderen unterscheiden sich unterschiedliche Partizipationsformen auch in Hinblick auf ihre Einbettung in die jeweilige politische Umwelt. Deshalb sollte politische Selbstwirksamkeit auch und vor allem stets relativ zu bestimmten Partizipationsformen analysiert werden.

Vor diesem Hintergrund wäre es verkürzt, sich auf ein globales Konzept politischer Selbstwirksamkeit zu beschränken und anzunehmen, dass sich die Partizipationserfahrung im skizzierten Szenario notwendigerweise negativ auf die globale politische Selbstwirksamkeit auswirkt. So könnte es sein, dass die Teilnehmenden zwar zur Überzeugung gelangen, dass sie nicht über die notwendigen Kompetenzen für kommunale Bürger:innenbeteiligungsverfahren verfügen, weshalb ihre politische Selbstwirksamkeit in Bezug auf diese Partizipationsform niedrig ist. Doch sie könnten zugleich der Überzeugung sein, dass sie durchaus über ausreichende Kompetenzen für andere Partizipationsformen verfügen, sodass sich die Erfahrung nicht negativ auf ihre politische Selbstwirksamkeit in Bezug auf diese anderen Partizipationsformen auswirkt. Dennoch besteht die reelle Gefahr, dass sich diese Erfahrung nicht nur auf die politische Selbstwirksamkeit im Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren, sondern auch auf die politische Selbstwirksamkeit in anderen partizipativen Kontexten auswirkt. Schließlich erfordern viele Partizipationsformen trotz aller Unterschiede ähnliche Kompetenzen. Insgesamt ist anzunehmen, dass sich die Partizipationserfahrung des skizzierten Szenarios umso negativer auf politische Selbstwirksamkeit auswirkt, je mehr Kompetenzen der Informationsbeschaffung für die jeweilige politische Partizipationsform notwendig sind.

Nun ergibt sich der Umstand, dass die Kompetenzen der Teilnehmenden nicht ausgereicht haben, aus dem Zusammenspiel der vorhandenen Kompetenzen einerseits und dem Partizipationsformat andererseits. Zugleich wurde in der Auseinandersetzung mit der Beteiligung von Kindern bereits deutlich, dass Partizipationsformate nicht naturgegeben sind, sondern gezielt so gestaltet werden können, dass sie den Kompetenzen der Teilnehmenden gerecht werden. Insbesondere können Beteiligungsangebote so gestaltet werden, dass die erforderlichen Kompetenzen sinken. Statt sich auf die individuellen Kompetenzen der Informationsbeschaffung zu verlassen, könnten den Teilnehmenden

innerhalb des Bürger:innenbeteiligungsverfahrens Informationen vermittelt werden. Deshalb könnten zweitens die Teilnehmende den Umstand, dass sie nicht über die notwendigen Informationen verfügten, vorrangig auf ein defizitäres Verfahrensdesign zurückführen.

Vor diesem Hintergrund könnten die Teilnehmenden den Umstand, dass sie nicht über die notwendigen Informationen verfügten, auch dem Verfahrensdesign zuschreiben.¹⁷ Sie könnten der Auffassung sein, dass das Problem auf das vergangene Verfahren begrenzt ist, weil zu erwarten ist, dass in Zukunft bessere Verfahren durchgeführt werden, welche die Teilnehmenden ausreichend informieren. In diesem Fall würde sich die Einzelerfahrung nicht negativ auf politische Selbstwirksamkeit auswirken. Gehen sie hingegen davon aus, dass sie auch in zukünftigen Verfahren nicht ausreichend informiert werden, hat dies durchaus eine negative Auswirkung auf ihre politische Selbstwirksamkeit. Auch hier kann sich diese Erfahrung negativ auf die politische Selbstwirksamkeit in Bezug auf andere Partizipationsformen auswirken, wenn auch dort nicht zu erwarten ist, dass ausreichende Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Schlussendlich ist anzunehmen, dass sich die Partizipationserfahrung des skizzierten Szenarios negativ auf die politische Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden auswirken kann. Eine Notwendigkeit stellt dies, wie dargestellt, nicht dar.¹⁸ Welche Auswirkungen genau aus dieser Erfahrung folgen, hängt wiederum maßgeblich davon ab, wie die Teilnehmenden die einzelne Erfahrung vor dem Hintergrund weiterer Erfahrungen und Überzeugungen interpretieren.

Offenkundig handelt es sich hier erneut um eine empirische Prämisse, da hier ein Wirkungszusammenhang von Partizipationserfahrungen auf der einen und politischer Selbstwirksamkeit auf der anderen Seite angenommen wird. Empirische Evidenzen für diese Prämisse anzuführen, wäre an dieser Stelle offenkundig wünschenswert. Dies wird allerdings in dreierlei Hinsicht erschwert. Erstens

¹⁷ Hier zeigt sich, dass die Differenzierung zwischen der internen und der externen Dimension politischer Selbstwirksamkeit und vor allem die allzu scharfe Gegenüberstellung des Selbst auf der einen und der politischen Umwelt auf der anderen Seite mit Vorsicht zu genießen ist (Converse 1972, S. 334; Craig 1979, S. 229; Sohl 2014, S. 36; Wolfsfeld 1986, S. 105).

¹⁸ Auch sei an dieser Stelle angemerkt, dass es, wenn man sich vom hier verwendeten Konzept politischer Selbstwirksamkeit entfernt, auch weitere, in diesem Kontext durchaus relevante Formen von Selbstwirksamkeitserfahrungen geben kann, die in keinem Zusammenhang mit einer politischen Umsetzung der Beteiligungsergebnisse stehen. So könnten sich Teilnehmende unabhängig von Fragen der Umsetzung beispielsweise schon dann als wirksame Subjekte erfahren, wenn sie von anderen Teilnehmenden ernst genommen werden oder diese sogar überzeugen können.

ist die empirische Literatur zur Wirkungsrichtung von Partizipation auf Selbstwirksamkeit relativ dünn. Zweitens teilt keine Studie das Verständnis interner und externer politischer Selbstwirksamkeit, welches der vorliegenden Arbeit zu Grunde liegt, weshalb deren Ergebnisse nicht als eindeutige Evidenz für den hier postulierten Zusammenhang gelten können. Drittens gibt es in der sozialwissenschaftlichen Literatur erhebliche Unterschiede in der Operationalisierung der Konstrukte, weshalb deren Ergebnisse kaum vergleichbar sind. Gleichzeitig fangen die vorhandenen Studien zumindest Teile des zuvor beschriebenen Phänomens ungefähr ein, sodass die positiven Ergebnisse der Studien in der Summe einen Zusammenhang und damit die Plausibilität dieser empirischen Prämisse vermuten lassen (Finkel, 1985; Madsen, 1987; Morell, 2005a; Pateman, 1970).

Potenziell negative Auswirkungen auf politische Partizipation

Soeben wurde in einem ersten Schritt herausgearbeitet, dass sich die Partizipationserfahrung in dem skizzierten Szenario negativ auf die politische Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden auswirken kann. In einem zweiten Schritt gilt es nun zu plausibilisieren, dass sich die negative Auswirkung auf politische Selbstwirksamkeit in einen Rückgang politischer Partizipation übersetzen kann.

Zur Erklärung, warum Menschen wie politisch partizipieren, werden in der einschlägigen Literatur zahlreiche Faktoren herangezogen. Das wohlmöglichste Erklärungsmodell ist das sozioökonomische Standardmodell, welches von einem positiven Einfluss des sozioökonomischen Status auf politische Partizipation ausgeht (Verba & Nie, 1972). In der Regel wird der sozioökonomische Status über die Abfrage von Bildung, Einkommen und Beschäftigung ermittelt. Zwar spielt im *Civic Voluntarism Model* (Verba et al., 1995) der sozioökonomische Status noch immer eine entscheidende Rolle, ist aber nur einer unter anderen Erklärungsfaktoren. Die Autoren werfen die Frage auf, warum Menschen nicht partizipieren und geben drei Antwortmöglichkeiten an: „Because they can't; because they don't want to; or because nobody asked“ (Verba et al., 1995, S. 269). Die erste Antwort referiert auf die Ressourcen, die dem Individuum zur Verfügung stehen. Hier wird zwischen Geld, Zeit und Fähigkeiten unterschieden, welche jeweils in einem unterschiedlichen Verhältnis zum sozioökonomischen Status stehen (Brady et al., 1995). Die dritte Antwort hat Netzwerke im Blick, insofern davon ausgegangen wird, dass Menschen, die von ihrem Umfeld (z. B. Vereine, Kirchen, Arbeitskolleg:innen) zu Partizipation aufgefordert werden, eher partizipieren. Die zweite Antwortmöglichkeit bezieht sich wiederum auf die Dimension des *Engagements*, welche unterschiedliche psychologische Prädispositionen beinhaltet. Darunter fallen unter anderem politisches Interesse, Gruppenbewusstsein, Identifikation mit Kandidat:innen und eben auch

politische Selbstwirksamkeit.¹⁹ Das Postulat eines Zusammenhangs zwischen politischer Selbstwirksamkeit und politischer Partizipation findet sich bereits in dem Beitrag von Campbell et al. (1954), auf welchen sich die sozialwissenschaftliche Literatur zum Konzept der politischen Selbstwirksamkeit maßgeblich bezieht.

Die These ist intuitiv plausibel. Denn es würde nicht weiter verwundern, wenn Individuen, die nicht davon überzeugt sind, mit ihrem Handeln politisches Geschehen beeinflussen zu können, sich unter sonst gleichen Umständen tendenziell weniger beteiligen als Menschen, die über eine hohe politische Selbstwirksamkeit verfügen. Warum sollte man sich politisch beteiligen, wenn man nicht davon überzeugt ist, dass dies einen Unterschied macht? Dass man auf diese Frage durchaus Antworten finden kann, illustriert, dass sich Menschen mitunter auch aus anderen Motivationen heraus und mitunter auch trotz geringer politischer Selbstwirksamkeit beteiligen. So kann in manchen Fällen beispielsweise ein starkes Pflichtgefühl oder die Aussicht auf soziale Anerkennung trotz geringer politischer Selbstwirksamkeit ausreichend motivieren, sich politisch zu engagieren. Gleichzeitig steht diese Beobachtung in keinem Widerspruch zu der Annahme eines Zusammenhanges zwischen politischer Selbstwirksamkeit und politischer Partizipation.

Auch hier hat der Versuch, diese empirische Annahme mit Studienergebnissen zu plausibilisieren, damit zu kämpfen, dass keine Studie die Konzeptionalisierung politischer Selbstwirksamkeit teilt und in der Literatur sehr unterschiedliche Operationalisierungen der Konstrukte vorgenommen werden. Doch die vorhandenen Evidenzen sprechen in ihrer Gesamtheit so stark für einen Zusammenhang, dass die Plausibilität dieser empirischen Annahme sinnvoll angenommen werden kann (Almond & Verba, 1963; Farah et al., 1979; Finkel, 1985; Milbrath & Goel, 1977; Solhaug, 2006; Verba & Nie, 1972).

In Hinblick auf das skizzierte Szenario sei daran erinnert, dass die Wirkung der Partizipationserfahrung auf die politische Selbstwirksamkeit von der Interpretation der Teilnehmenden abhängt. Diese Beobachtung geht von der Lokalität politischer Selbstwirksamkeit aus und betrifft insbesondere ihre Reichweite Wirkung. Sinkt die politische Selbstwirksamkeit bloß in Hinblick auf die Partizipationsangebote der konkreten Kommune oder in Hinblick auf Bürger:innenbeteiligungsverfahren insgesamt oder sogar in Hinblick auf weitere

¹⁹ In der einschlägigen Partizipationsforschung werden noch unzählige weitere Faktoren – wie zum Beispiel das Geschlecht, Sozialkapital, soziale Netzwerke und Migrationshintergrund – angeführt, um politische Partizipation zu erklären.

Partizipationsformen? Es ist anzunehmen, dass sich verschiedene Interpretationen der Partizipationserfahrung in letzter Konsequenz auch unterschiedlich auf die politische Partizipation auswirken können. Dies sei an dieser Stelle nur kurz beispielhaft illustriert. Wird beispielsweise die fehlende Wirksamkeit von den Teilnehmenden auf ein defizitäres Design der Beteiligungsangebote der jeweiligen Kommune zurückgeführt und verringert sich deshalb die politische Selbstwirksamkeit bloß in Hinblick auf die Partizipationsangebote der jeweiligen Kommune, ist auch der Rückgang an tatsächlicher Partizipation auf diese Angebote begrenzt. Wird hingegen die fehlende Wirksamkeit von den Teilnehmenden auf eigene Kompetenzdefizite zurückgeführt, welche im Kontext vieler unterschiedlicher Partizipationsformen relevant sind, und verringert sich deshalb die politische Selbstwirksamkeit in Hinblick auf viele unterschiedliche Partizipationsangebote, ist auch der Rückgang an tatsächlicher Partizipation recht umfassend.

Problematik geringer politischer Partizipation

Bisher wurde herausgearbeitet, dass es in diesem Szenario dazu kommen kann, dass sich zum einen die Partizipationserfahrung negativ auf die politische Selbstwirksamkeit auswirken und sich dies zum anderen in einen Rückgang politischer Partizipation übersetzen kann. Offenkundig sind dies rein deskriptive Beobachtungen, die aus sich selbst heraus nicht ihre normative Problematik begründen können.

Diese Wirkungskette ist problematisch, weil sie den selbstgesetzten Zielen von Bürger:innenbeteiligung entgegenwirken. Wie zuvor herausgearbeitet wurde, sollen die Verfahren primär die demokratische Responsivität staatlicher Entscheidungsfindung stärken. Darüber hinaus dienen die Verfahren weiteren, nachrangigen Zielsetzungen wie etwa der Schaffung von Akzeptanz, der Inklusion von Wissen und Perspektiven, der Vermittlung von Kompetenzen, der Verbesserung des Gemeinschaftsgefühls und der Identifikation mit der Kommune, der Steigerung des politischen Interesses und der Stärkung bürgerschaftlichen Engagements. Zu diesen Zielen können Bürger:innenbeteiligungsverfahren jedoch nur dann beitragen, wenn sich auch Menschen an diesen beteiligen und in manchen Fällen können Individuen auch nur dann von den Verfahren profitieren, wenn sie sich selbst beteiligen.²⁰ In diesem Sinne droht das Beteiligungsverfahren im skizzierten Szenario, die partizipatorische Grundlage für zukünftige

²⁰ Neben den positiven Wirkungen auf die Teilnehmenden selbst, können auch Individuen, die sich nicht selbst an den Beteiligungsverfahren beteiligen, von dem Verfahren profitieren. Beispielsweise können die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens zur Informierung des öffentlichen Diskurses und somit auch zur Meinungsbildung von Personen beitragen, die selbst nicht am Verfahren beteiligt waren (Goodin & Dryzek, 2006).

Beteiligungsverfahren zu unterminieren und somit Bürger:innenbeteiligung als Instrument zur Erreichung eben jener Ziele untauglicher zu machen. Da es sicherlich auch andere Wege und Instrumente für die Zielerreichung gibt, impliziert dies jedoch wiederum nicht, dass eine Erreichung der Ziele deshalb unmöglich wird. Doch insofern sich jene Partizipationserfahrung, wie gesagt, auch negativ auf politische Partizipation in anderen Kontexten auswirken kann, kann das Verfahren des skizzierten Szenarios auch die Wirksamkeit partizipatorischer Instrumente im Allgemeinen berühren.

Die Problematik reduziert sich jedoch nicht allein darauf, dass de facto verfolgte Zielsetzungen nicht verwirklicht werden können. Andernfalls wäre die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens, welches den gesetzten Zielsetzungen entgegenwirkt, vom Standpunkt derjenigen, welche jene Ziele verfolgen, bloß unklug und ihnen daher auch nicht zu empfehlen. Doch politische Partizipation ist von Wert, weshalb ein niedriges Partizipationsniveau und daher auch Phänomene, die zu einer Senkung des Partizipationsniveaus führen, problematisch und nicht bloß unklug sind. Für den Wert politischer Partizipation können zahlreiche sehr unterschiedliche Argumente angebracht werden. Für eine ausführlichere Darstellung möglicher Argumente siehe Seim (2021).

An dieser Stelle sei sich aber auf den Beitrag politischer Partizipation zur Verwirklichung der Ansprüche beschränkt, welche aus den beiden innerhalb der Arbeit vorgeschlagenen Legitimitätskriterien ergeben. So ist die Legitimität staatlichen Handelns darauf angewiesen, dass die zentralisierten Entscheidungsprozesse des repräsentativen Systems ausreichend mit Präferenzen und Informationen versorgt werden. Politische Partizipation kann einen entsprechenden Beitrag leisten und die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass Bürger:innenbeteiligungsverfahren ein Beispiel für einen solchen Beitrag politischer Partizipation darstellen können. Tatsächlich ist es kaum vorstellbar, dass Demokratie mit Blick auf diese beiden Legitimitätskriterien ohne politische Partizipation gelingen kann. Beispielsweise ist auch die Wahl als Responsivitätsmechanismus darauf angewiesen, dass sich ausreichend Menschen an ihr beteiligen. Auch der öffentliche Diskurs, welcher für die erforderliche Zirkulation von Präferenzen und Informationen unerlässlich ist, wird maßgeblich von politisch engagierten Akteuren getragen. Wären nun alle davon überzeugt, dass die eigene Partizipation keinen Unterschied macht, und würde daher niemand zur Wahl gehen oder sich am öffentlichen Diskurs beteiligen, wäre es um das Gelingen der Demokratie in Hinblick auf diese beiden Legitimitätskriterien schlecht bestellt. Letztlich ist anzunehmen, dass mit sinkender Partizipation tendenziell eine Abnahme sowohl in der Responsivität als auch in der Informiertheit staatlicher Entscheidungen einhergeht. Denn auch wenn es sicherlich andere

Instrumente zur Erfassung jener Präferenzen und Informationen gibt, kann der Prozess demokratischer Willensbildungsprozess kaum darauf verzichten, dass sich Menschen mit ihren Perspektiven, Präferenzen und Informationen selbst und direkt einbringen.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass in diesem Szenario die Gefahr besteht, dass sich die Partizipationserfahrung negativ auf die politische Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden auswirken und sich dies wiederum in einen Rückgang politischer Partizipation übersetzen kann. Soeben wurde zudem die Problematik eines geringen Partizipationsniveaus herausgearbeitet.

Nun würde die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener oftmals neue relevante Informationen in das Beteiligungsverfahren integrieren und somit zu informierteren Präferenzen der Teilnehmenden führen. Im besten Fall verfügen dann auch die Mitglieder des Demos über die verbesserte Informationslage I(2) und präferieren daraufhin die effektivere Entscheidungsoption E(2). Die Entscheidung des repräsentativen Organs für die effektivere Entscheidungsoption E(2) würde in diesem Fall nicht von den Beteiligungsergebnissen abweichen. Damit entfällt aber auch die Ursache für problematische Auswirkungen der Partizipationserfahrung auf die politische Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden. In letzter Konsequenz trägt in diesem Fall die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener an Bürger:innenbeteiligungsverfahren zur Minderung oder sogar zur Aufhebung problematischer Auswirkungen auf politische Selbstwirksamkeit bei. Aus diesem Grund ist die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener an Bürger:innenbeteiligungsverfahren wünschenswert.

Zuletzt sei darauf hingewiesen, dass auch im vorherigen Szenario, welches im Kontext politischen Vertrauens herangezogen worden ist, sich die Teilnehmenden nicht als Akteure erfahren, die durch ihre Beteiligung im Rahmen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren einen Unterschied in Bezug auf die inhaltliche Entscheidung der Repräsentant:innen gemacht haben. Dementsprechend ist auch in diesem Szenario mit negativen Auswirkungen auf politische Selbstwirksamkeit zu rechnen.

7.4 Resümee

Ziel des vorliegenden Kapitels war die Begründung der These, dass neben dem Demos noch weitere, sekundäre Personengruppen an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollten.

Zunächst wurde herausgearbeitet, dass die Beteiligung weiterer Gruppen keinen problematischen Fall von Über-Inklusivität darstellt, wenn durch das Verfahren hinweg eine Differenzierung zwischen dem Demos auf der einen und weiteren Gruppen auf der anderen Seite gewährleistet ist. Denn in diesem Fall wird das Ziel der Verfahren, die demokratische Responsivität des politischen Systems zu stärken, durch die Beteiligung weiterer Gruppen nicht unterminiert.

Im Anschluss wurde begründet, dass Repräsentant:innen einer abgeleiteten Informationspflicht unterliegen, insofern das Einholen von Informationen notwendig ist, um den Anforderungen politischer Legitimität gerecht werden zu können. Die direkte Konsultation etwa von externen Expert:innen und externen Betroffenen stellt eine besonders geeignete Möglichkeit dar, jener Informationspflicht nachzukommen.

Da solche Konsultationen externer Gruppen auch außerhalb von Bürger:innenbeteiligungsverfahren stattfinden können, galt es daraufhin zu begründen, dass jene externen Gruppen ausgerechnet an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollten. Die Beteiligung von externen Expert:innen und externen Betroffenen kann zur Informierung der Teilnehmenden beitragen. Dies senkt das Ausmaß der Differenz zwischen den faktischen und den kontrafaktisch informierten Präferenzen. Wünschenswert ist dies wiederum aus zwei Gründen. Zum einen ermöglicht beziehungsweise erleichtert es Repräsentant:innen, informiertere Entscheidungen zu treffen. Zum anderen gehen mit Abweichungen von den Ergebnissen, so zulässig oder gar gefordert diese auch sein mögen, problematische Auswirkungen auf politisches Vertrauen und politische Selbstwirksamkeit einher. Je geringer die erforderlichen Abweichungen sind, desto geringer sind solch negativen Auswirkungen. Die Beteiligung der beiden Gruppen dient innerhalb dieser Argumentation also allein der Integration hilfreicher Informationen. Sie verfügen ausdrücklich über kein Recht auf demokratische Responsivität.

Offenkundig waren die Szenarien, an welchen die Argumente entwickelt wurden, so angelegt, dass die Integration von neuen Informationen durch sekundäre Gruppen zu einer Veränderung der Präferenzen des Demos geführt haben. Nur so konnte das Potenzial, welches mit der Beteiligung sekundärer Gruppen einhergeht, herausgearbeitet werden. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Berücksichtigung neuer Informationen nicht immer zu solchen Änderungen in den Präferenzen des Demos führt. Dementsprechend ist auch von der Beteiligung sekundärer Gruppen nicht immer zu erwarten, dass sie eine solche Wirkung entfaltet, wie in den skizzierten Szenarien.

An dieser Stelle sei eine Bemerkung zum normativen Status politischen Vertrauens und politischer Selbstwirksamkeit ergänzt. In beiden Fällen handelt es

sich ebenfalls um Legitimitätskriterien. Denn die Arbeit hat argumentiert, dass zumindest in den genannten Szenarien die Entscheidungsprozesse so eingerichtet werden sollten, dass mit diesen nach Möglichkeit keine negativen Auswirkungen auf politisches Vertrauen oder politische Selbstwirksamkeit einhergehen. Möglicherweise sind beide Kriterien sogar für die Frage relevant, ob eine Abweichung von den Ergebnissen zulässig oder sogar gefordert ist. Denkbar wäre jedenfalls, dass in manchen Fällen von Abweichungen zugunsten der kontrafaktisch informierten Präferenzen abgesehen werden muss, wenn mit einer Abweichung die beschriebenen negativen Konsequenzen einhergehen. Dies ist umso wahrscheinlicher, je weniger man durch eine Abweichung gewinnen würde und je größer die negativen Konsequenzen einer Abweichung sind. Die Arbeit enthält sich an dieser Stelle jedoch einer abschließenden Festlegung.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Abschließende Zusammenfassungen und Reflexionen

8

Zum Abschluss werden zunächst die wesentliche Argumentation und im Anschluss die zentralen Erkenntnisse und Lehren der vorliegenden Arbeit zusammengefasst.

8.1 Zusammenfassung und Einordnung der wesentlichen Argumentation

Die vorliegende Arbeit grenzte in einem ersten Schritt Bürger:innenbeteiligungsverfahren von anderen Partizipationsformaten ab, stellte ihre Binnenpluralität dar und legte Schwerpunkte für die Analyse der Arbeit fest (siehe Kapitel 2). Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Sinne der vorliegenden Arbeit sind solche Beteiligungsverfahren, die erstens von staatlicher Seite angeboten werden, die zweitens Individuen adressieren, die drittens Sachentscheidungen zum Gegenstand haben, die viertens eine aktive Rolle der Teilnehmenden vorsehen, die fünftens formal unverbindlich sind und die sechstens die Verbesserung demokratischer Responsivität zum Ziel haben. Schwerpunktmäßig beschäftigte sich die Arbeit mit solchen Bürger:innenbeteiligungsverfahren, welche zum einen auf der kommunalen Ebene stattfinden und zum anderen wesentlich auf das Internet als Beteiligungsinstrument zurückgreifen.

Zentraler Ausgangspunkt für die Arbeit war die im Anschluss vorgenommene empirische Bestandsaufnahme der in der politischen Wirklichkeit vorfindbaren Praktiken von Inklusion und Exklusion (siehe Kapitel 3). Die Auseinandersetzung mit kommunalen Leitlinien der Bürger:innenbeteiligung zeigte, dass sowohl über verschiedene Leitlinien hinweg als auch innerhalb von Leitlinien sehr unterschiedliche Gruppen genannt werden, die an den Verfahren beteiligt werden

sollen. Zu nennen sind unter anderem Bürger:innen, Einwohner:innen, Betroffene, Pendler:innen, Expert:innen und Interessierte. Die Analyse von Registrierungsmodalitäten kommunaler Online-Beteiligungsplattformen offenbarte wiederum, dass sich in den meisten Fällen jede interessierte Person registrieren und beteiligen konnte. Die Angabe von ausführlicheren persönlichen Daten war im Registrierungsprozess zudem in den meisten Fällen optional. Deshalb lässt sich in der Regel nicht feststellen, welche Personengruppen welche Beiträge einbringen. Dieses diffuse und teils widersprüchliche Bild begründet die praktische Relevanz der Forschungsfrage, wer an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte.

Als theoretische Grundlage der Arbeit diene vor allem die Debatte zum sogenannten Demos-Problem. In der Auseinandersetzung mit dieser Debatte wurde unter anderem herausgearbeitet, was genau Gegenstand der Debatte ist, dass die Frage nach dem Demos Gegenstand der Demokratietheorie sein sollte und dass es sich beim Demos-Problem um kein unlösbares Problem handelt (siehe Kapitel 4). Von besonderer Relevanz für die weitere Arbeit waren allerdings zwei weitere Überlegungen. Zum einen wurde argumentiert, dass die meisten Beiträge der Demos-Debatte unvollständig sind, insofern sie in der Regel keine abschließende Antwort auf die Frage geben, wer Teil des Demos sein sollte. Sie schlagen nämlich in der Regel bloß Inklusionskriterien erster Ebene vor. Sofern man aber von der Notwendigkeit der Exklusion von Kindern überzeugt ist, erfordert eine abschließende Antwort auch die Begründung ergänzender Kompetenzkriterien. Zum anderen wurde gezeigt, dass Inklusionsfragen im Allgemeinen und die Demos-Frage im Besonderen kontextsensitiv sein können. Es kann sich nämlich herausstellen, dass die Frage, wer beteiligt werden beziehungsweise wer Teil des Demos sein sollte, in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich beantwortet werden muss. Dies liegt primär darin begründet, dass die Inklusion in unterschiedlichen Kontexten Unterschiedliches implizieren kann und daher unter Umständen unterschiedlich gestaltet werden sollte.

Um die Inklusionsfrage für den Kontext der Bürger:innenbeteiligungsverfahren beantworten zu können, muss daher geklärt werden, was die Inklusion in diesem Kontext impliziert (siehe Kapitel 5). Ausgangspunkt dieser Klärung war zunächst der Verweis auf die formale Unverbindlichkeit von Bürger:innenbeteiligungsverfahren. Damit ist der Umstand bezeichnet, dass die formale Entscheidungskompetenz nach wie vor bei den gewählten Repräsentativorganen verbleibt. Die Berücksichtigung der formalen Unverbindlichkeit ermöglicht die Präzisierung der Inklusionsfrage, insofern es nun um die Frage geht, wer an solchen Verfahren beteiligt werden sollte, die es ermöglichen, Repräsentant:innen einen formal unverbindlichen Input zu geben. Diese Frage ist von

der Frage der klassischen Demos-Debatte zu unterscheiden, weil letztere danach fragt, wer an verbindlichen Entscheidungsverfahren beteiligt werden sollte.

Gleichzeitig ist die Berücksichtigung der formalen Unverbindlichkeit nicht ausreichend, weil diese allein nicht die Besonderheit von Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Vergleich zu anderen Konsultationsverfahren ausmacht. Um die Besonderheit von Bürger:innenbeteiligungsverfahren zu identifizieren, wurde sich deshalb mit der Zielsetzung der Verfahren beschäftigt. Auch hier offenbarte eine empirische Bestandsaufnahme ein recht diffuses Bild, insofern in den kommunalen Leitlinien und wissenschaftlichen Beiträge einige sehr unterschiedliche Ziele mit Bürger:innenbeteiligungsverfahren assoziiert werden. Im Anschluss begründete die Arbeit die These, dass primäres Ziel von Bürger:innenbeteiligungsverfahren die Verbesserung demokratischer Responsivität ist. Demokratische Responsivität bezeichnet das Maß an Kongruenz zwischen den staatlichen Entscheidungen einerseits und den Präferenzen der Repräsentierten andererseits, insofern jene Kongruenz Resultat einer Umsetzung der vorliegenden Präferenzen in staatliche Entscheidungen ist. Demokratische Responsivität wurde in der Arbeit als eines von mehreren Kriterien politischer Legitimität aufgefasst. Mit dieser Zielsetzung ist der Kontext der Bürger:innenbeteiligungsverfahren insofern abschließend charakterisiert, als dass sie Ausgangspunkt für die Begründung der Beteiligung der primär zu beteiligenden Gruppe ist.

Die zu begründende Beteiligung sekundärer Gruppen beruht wiederum maßgeblich auf der These, dass in einigen, wenn auch nicht allen Fällen Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen zulässig, wenn nicht sogar gefordert sind. Deshalb wurde sich zunächst der Begründung dieser These gewidmet, welche zudem die Rolle von Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Prozess staatlicher Entscheidungsfindung präzisiert. Zunächst wurde gezeigt, dass einerseits die Wahl von Repräsentant:innen als Mechanismus zur Herstellung von Responsivität Limitationen unterliegt. Andererseits können Bürger:innenbeteiligungsverfahren jenen Defiziten begegnen, insofern sie eine weitere und andere Möglichkeit der Präferenzartikulation eröffnen. Insofern eine Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse zu einem akkuraten Verständnis der Präferenzlage der Repräsentierten beitragen kann, müssen die Ergebnisse in die Entscheidungsfindung der Repräsentant:innen einfließen. Zudem müssen die Beteiligungsergebnisse in einigen Fällen umgesetzt werden, wenn dies zur demokratischen Responsivität des politischen Systems beiträgt.

Daraufhin wurde herausgearbeitet, dass auch die Beteiligungsverfahren Defizite unterliegen, so dass Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen in manchen Fällen zulässig, wenn nicht gar gefordert sind. Zum einen würde eine Umsetzung in manchen Fällen den Anforderungen demokratischer Responsivität

widersprechen. Dazu kann es beispielsweise kommen, wenn die Beteiligungsergebnisse aufgrund einer mangelnden Repräsentativität der Teilnehmendenschaft nicht im Sinne der Präferenzen aller Repräsentierten sind. Zum anderen würde eine Umsetzung der Beteiligungsergebnisse in manchen Fällen aufgrund von Informationsdefiziten den Anforderungen des an dieser Stelle neu eingeführten Legitimitätskriteriums der informierten Präferenzen widersprechen. Dieses besagt, dass staatliche Entscheidungen im Sinne der (kontrafaktisch) informierten Präferenzen der Repräsentierten sein sollten. Die Anforderungen dieser beiden Legitimitätskriterien können widersprüchlich sein. Sie sind es genau dann, wenn die faktischen Präferenzen der Repräsentierten nur unzureichend informiert sind. Die Arbeit ging davon aus, dass das Kriterium informierter Präferenzen in manchen, wenn auch nicht allen Fällen das Kriterium demokratischer Responsivität übertrumpfen kann. Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen zugunsten kontrafaktisch informierter Präferenzen sind dementsprechend in manchen Fällen zulässig, wenn nicht gar gefordert.

Kapitel 6 hatte die Inklusion der primären Gruppe in Bürger:innenbeteiligungsverfahren zum Gegenstand. Hier wurde die zuvor herausgearbeitete Differenz zwischen Inklusionskriterien erster Ebene und ergänzender Kompetenzkriterien zweiter Ebene aufgegriffen. In Bezug auf die Inklusionskriterien erster Ebene wurde auf die Zielsetzung, die demokratische Responsivität zu verbessern, verwiesen. Es wurde die These begründet, dass die Gruppe, die ein Recht auf demokratische Responsivität hat, identisch mit der Gruppe ist, die ein *prima facie* Recht auf Beteiligung an verbindlichen Wahl- und Sachentscheidungen hat. Gemäß der Zielsetzung sollten zunächst eigentlich nicht so sehr die Personen, die über ein Recht auf demokratische Responsivität verfügen, sondern die Personen, deren Beteiligung zu einer Verbesserung demokratischer Responsivität beitragen kann, beteiligt werden. Da allerdings die Informationsdefizite bezüglich der Präferenzen auf Seiten repräsentativer Organe genereller Natur sind, sollten in der Regel alle Personen, die ein Recht auf demokratische Responsivität haben, beteiligt werden.¹ Vor diesem Hintergrund wird die primär zu beteiligende Gruppe als Demos der Bürger:innenbeteiligungsverfahren bezeichnet. Als Kriterien zur Inklusion in die Gruppe derjenigen, die ein Recht auf demokratische Responsivität haben, wurde auf die *de facto* existierenden Regelungen in den Kommunen NRW

¹ Die Möglichkeit, dass es vor dem Hintergrund ungleich verteilter Informationsdefizite, begrenzter Ressourcen und der Notwendigkeit zielgruppenspezifischer Beteiligungsformate in konkreten Fällen zulässig, wenn nicht gar gefordert sein kann, nur Teilmengen jener Gruppe zu beteiligen, wurde angeführt, für die weiteren Ausführungen allerdings ausgeklammert.

zurückgegriffen. Diese stellen für die Inklusion in den kommunalen Demos zum einen Anforderungen an den Wohnsitz und zum anderen Anforderungen an die Staatsbürger:innenschaft. Die Arbeit begründete wohlgerne nicht die Geltung jener Regelungen und ging auch nicht davon aus, dass sie zwangsläufig gerechtfertigt sind. Stattdessen wurden die de facto geltenden Regelungen bloß aus pragmatischen Gründen der Verständlichkeit herangezogen.

Der Umstand, dass in den de facto existierenden Regelungen auch die Exklusion von Menschen unter 16 Jahren vorgesehen ist, war Anlass für eine kritische Auseinandersetzung mit den Kompetenzkriterien zweiter Ebene. Hier wurde die These herausgearbeitet, dass die Fähigkeit, Präferenzen in Bezug auf den jeweiligen Beteiligungsgegenstand ausbilden zu können, als Kompetenzvoraussetzung für die Inklusion in den Demos ausreichend sein kann. Diese These wurde gegen verschiedene Einwände verteidigt, welche von höheren Kompetenzvoraussetzungen ausgehen. Das zentrale Argument gegen jene Einwände bestand in der Beobachtung, dass Beteiligungsformate so gestaltet werden können, dass die Inklusion von Kindern sinnvoll gelingen kann und sich die Verfahren beispielsweise nicht negativ auf die Qualität staatlicher Entscheidungen oder das Wohl der Kinder auswirken muss. Da vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen jedoch auch aus normativer Perspektive nicht immer erwartet werden kann, dass entsprechende Beteiligungsformate durchgeführt werden, können die Kompetenzvoraussetzungen im Einzelfall legitimerweise höher sein. Eine pauschale Altersbeschränkung von 16 Jahren ist vor dem Hintergrund dennoch unplausibel.

Im Anschluss wurde sich der Begründung der Beteiligung sekundärer Gruppen zugewendet (siehe Kapitel 7). Diese sind sekundär, insofern ihnen kein Recht auf demokratische Responsivität zukommt. Zunächst wurde argumentiert, dass eine Beteiligung weiterer Personen zulässig ist, wenn durch die Beteiligung als solche die Zielsetzung, demokratische Responsivität zu verbessern, nicht unterminiert wird. Letzteres lässt sich beispielsweise durch eine eindeutige Trennbarkeit von Beiträgen der primären und der sekundären Gruppen gewährleisten. Das Kapitel begründet die Beteiligung sekundärer Gruppen am Beispiel externer Expert:innen und externer Betroffener. Dass es diese externen Gruppen tatsächlich gibt, ist unter Rückgriff auf den Status quo kommunaler Demoi eindeutig gegeben. Darüber hinaus wurde argumentiert, dass sich kein sinnvolles Inklusionskriterium begründen lässt, welches entweder die Inklusion aller Expert:innen oder die Inklusion aller Betroffenen in den kommunalen Demos vorsieht.

Um den Wert der Beteiligung beider Gruppen herleiten zu können, wurde zunächst eine Informationspflicht für Repräsentant:innen begründet. Diese ist aus der primären Pflicht, den Anforderungen politischer Legitimität gerecht zu werden, abgeleitet. Sie besagt, dass sich Repräsentant:innen informieren müssen,

wenn dies zur Verwirklichung legitimationstheoretischer Anforderungen beiträgt. Daraufhin wurde gezeigt, dass oftmals die direkte Konsultation externer Expert:innen und externer Betroffener ein Mittel zur Erfüllung der Informationspflicht sein kann. Damit ist jedoch noch nicht begründet, dass diese Konsultation im Rahmen von Bürger:innenbeteiligungsverfahren stattfinden muss. Eine solche Begründung war Gegenstand der weiteren Ausführungen.

Aus der Informationspflicht ergibt sich ein Informationsvorsprung auf Seiten der Repräsentant:innen gegenüber dem Demos. Dieser ermöglicht es Repräsentant:innen unter sonst gleichen Umständen eher, Entscheidungsoptionen identifizieren zu können, welche den kontrafaktisch informierten Präferenzen der Repräsentierten entsprechen. Nun ist es erstens für Repräsentant:innen mitunter schwierig, tatsächlich von den Beteiligungsergebnissen abzuweichen. Zum einen sind solche Abweichungen nicht immer zulässig. Zum anderen erschweren Responsivitätserwartungen de facto solche Abweichungen. Zweitens können mit Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen, so legitim diese auch sein mögen, negative Auswirkungen auf politisches Vertrauen und politische Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden einhergehen.

Eine Reduktion des Ausmaßes der Abweichung, welches notwendig wäre, um Entscheidungen im Sinne kontrafaktisch informierter Präferenzen fällen zu können, wäre deshalb wünschenswert. Denn dadurch könnten zum einen Repräsentant:innen eher in die Lage versetzt werden, Entscheidungen im Sinne kontrafaktisch informierter Präferenzen fällen zu können. Zum anderen können dadurch die negativen Konsequenzen auf politisches Vertrauen und politische Selbstwirksamkeit gemindert werden. In einigen Fällen kann die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener das Ausmaß der erforderlichen Abweichungen reduzieren, insofern diese durch eine Informierung der Teilnehmenden zur Minderung oder gar Auflösung des Informationsvorsprungs führen kann. Aus diesen beiden Gründen sollten externe Expert:innen und externe Betroffene an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden.

Auf Basis der Zusammenfassung der wesentlichen Argumentation können zwei abschließende Reflexionen zum einen in Bezug auf die normative Einordnung der Argumentation und zum anderen in Bezug auf die Frage nach der Initiierung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren vorgenommen werden.

Zum einen ist explizit herauszustellen, dass die vorliegende Arbeit zwar Gründe für einen bestimmten Umgang mit Fragen der Inklusion anführt. Doch es handelt sich nur selten um abschließende Urteile, die Resultat einer Abwägung aller relevanten Gründe wären. Dies gilt insbesondere für die Argumente der

Arbeit, welche auf eine differenzierte Beteiligung der primären und der sekundären Gruppen pochen. Diesen könnten unter anderem folgende Überlegungen entgegengehalten werden.

Erstens stehen der Gewährleistung einer differenzierten Beteiligung die Kosten entgegen, welche mit entsprechenden Maßnahmen einhergehen würden. Die potenziellen Kosten sind unterschiedlicher Natur. Beispielsweise geht mit aufwändigen Authentifizierungsprozessen zum einen ein mitunter hoher organisatorischer Aufwand auf Seiten der verantwortlichen Kommunen einher. Zum anderen können sich diese negativ auf die Beteiligungsquoten auswirken, weil Bürger:innen Registrierungs- und Loginprozesse umso eher abbrechen, je höher der jeweilige Aufwand ist und je mehr persönliche Daten sie angeben müssen.

Zweitens könnte man den Argumenten der Arbeit entgegenhalten, dass es in der Praxis gar nicht so problematisch ist, Maßnahmen zur Gewährleistung einer differenzierten Beteiligung unterschiedlicher Gruppen zu unterlassen. Immerhin, so ein oft vorgebrachtes Argument, würden sich auch ohne die Ergreifung entsprechender Maßnahmen nahezu ausschließlich berechnigte Personen beteiligen. Zwar könne die Beteiligung nicht berechtigter Personen nicht ausgeschlossen werden, doch aufgrund der quantitativ geringen Fallzahl, sei diese Problematik in der Praxis vernachlässigbar. Diese Behauptung ist gerade in ihrer vermeintlichen Eindeutigkeit und Pauschalität zweifelhaft. Dennoch ist dem Einwand zuzustimmen, dass die potenzielle Problematik gradueller Natur ist, und durchaus Fälle denkbar sind, in welchen diese vergleichsweise gering ist.

Drittens ließe sich argumentieren, dass Beteiligungsverfahren unter Umständen auch dann wertvolle Güter fördern können, wenn sie auf Maßnahmen zur Gewährleistung differenzierter Beteiligung in Teilen oder gar vollständig verzichten.

Vor diesem Hintergrund bedarf es zur Beantwortung der Frage, ob bei der Durchführung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren auf entsprechende Maßnahmen verzichtet werden kann oder im Zweifel auf die Durchführung verzichtet werden sollte, stets der Abwägung unterschiedlichster Gründe, von denen einige soeben skizziert und andere zuvor ausführlich ausgearbeitet wurden. Die vorliegende Arbeit hat bloß eine Sorte von Gründen herausgearbeitet und kann aus diesem Grund zu keinen abschließenden Urteilen kommen, die alle relevanten Gründe berücksichtigen. Deshalb lässt die vorliegende Arbeit offen, ob die Durchführung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren ohne Maßnahmen zur Gewährleistung differenzierter Beteiligung unter Abwägung aller relevanten Gründe legitim sein kann. Die Arbeit hat jedoch die potenziellen Gefahren und Problematiken, die mit einem solchen Verzicht einhergehen können, eindeutig herausgearbeitet.

Zum anderen sei kurz auf die Frage nach der Initiierung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren eingegangen. Diese steht zwar nicht im Zentrum der vorliegenden Arbeit. Doch aus der Beantwortung der Frage, wer an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte, lassen sich erste Anhaltspunkte auch für diese Frage ableiten.

Das primäre Ziel von Bürger:innenbeteiligungsverfahren ist die Verbesserung demokratischer Responsivität. Aus diesem primären Ziel lassen sich auch Gründe für eine Initiierung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren ableiten. Bürger:innenbeteiligungsverfahren dienen primär der Verbesserung demokratischer Responsivität, indem sie Informationen über die Präferenzen des Demos in den Entscheidungsprozess integrieren. Somit existiert immer dann ein Grund, Bürger:innenbeteiligungsverfahren zu initiieren, wenn jene Informationen im bisherigen Willensbildungsprozess repräsentativer Organe nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Je größer jene Informationsdefizite und die daraus folgenden Konsequenzen für die demokratische Responsivität des politischen Systems sind, desto gewichtiger sind eben diese Gründe für eine Durchführung eines Beteiligungsverfahrens.

Weitere Gründe für beziehungsweise gegen die Durchführung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren können sich auch aus anderen Kriterien politischer Legitimität ergeben. Als weitere Kriterien hat die Arbeit die Übereinstimmung staatlicher Entscheidungen mit den (kontrafaktisch) informierten Präferenzen der Repräsentierten, politisches Vertrauen und politische Selbstwirksamkeit angenommen. Können die Verfahren auch zu Verwirklichung dieser Güter beitragen, ergeben sich weitere Gründe für die Durchführung von entsprechenden Verfahren.

Daraus ergibt sich jedoch nicht automatisch eine Pflicht, jene Bürger:innenbeteiligungsverfahren durchzuführen. Erstens existieren auch andere Instrumente, um die demokratische Responsivität des Systems zu verbessern. Deshalb kann eine Kommune, solange andere geeignete Instrumente zur Verfügung stehen, nicht verpflichtet sein, sich des speziellen Instruments der Bürger:innenbeteiligung zu bedienen. Zweitens müssen zur Durchführung gelungener Bürger:innenbeteiligungsverfahren mitunter nicht unerhebliche Kosten für die Planung, Durchführung und Auswertung der Verfahren investiert werden. Diese investieren Ressourcen fehlen an anderer Stelle, wo sie möglicherweise genauso sehr oder sogar eher benötigt werden. Drittens wurde zuvor auch gezeigt, dass sich Beteiligungsverfahren auch negativ auf politisches Vertrauen und politische Selbstwirksamkeit auswirken können. Sind solche Folgen zu erwarten, ergeben sich wiederum Gründe gegen die Durchführung von entsprechenden Verfahren.

Letztlich sind also stets die Gründe für und die Gründe gegen die Initiierung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren gegeneinander abzuwägen. Soeben wurde kurz skizziert, welche Gründe sich aus der vorliegenden Arbeit ableiten lassen. Gleichzeitig kann die Frage, wann Bürger:innenbeteiligungsverfahren durchgeführt werden sollten, an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden. Denn dies würde zum einen eine umfangreichere Konzeption politischer Legitimität voraussetzen. Zum anderen bedarf es einer ausführlichen auch empirischen Analyse des jeweiligen Einzelfalls unter Berücksichtigung aller relevanten Aspekte.

8.2 Die Verfahren im Gesamtgefüge staatlicher Entscheidungsfindung

In der Einleitung wurde die sowohl theoretische als auch praktische Relevanz der Arbeit formuliert. Daran anknüpfend sollen im vorliegenden und in den folgenden Unterkapiteln die zentralen Erkenntnisse der Arbeit für Theorie und Praxis zusammengefasst werden.

Die Arbeit hat, um die Beantwortung der Forschungsfrage vorzubereiten, die Rolle von Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Gesamtgefüge staatlicher Entscheidungsfindung herausgearbeitet.

Die Arbeit hat einerseits gezeigt, dass die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren die Entscheidungsfindung repräsentativer Organe bereichern können und daher berücksichtigt werden müssen. In einigen Fällen müssen die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren sogar (in Teilen) umgesetzt werden. Andererseits unterliegen Bürger:innenbeteiligungsverfahren, ebenso wie direktdemokratische Entscheidungsverfahren, in der Regel Defiziten. Diese können mitunter einen Grund für die Abweichung der Repräsentant:innen von den Beteiligungsergebnissen darstellen. Eine solche Abweichung ist jedenfalls im Vorfeld der Entscheidung formal nur bei unverbindlichen Verfahren möglich. Dies markiert den wichtigen Unterschied zwischen Bürger:innenbeteiligungsverfahren und direktdemokratischen Instrumenten.

Direktdemokratische Entscheidungsverfahren, bei welchen der Demos selbst an den Repräsentant:innen vorbei staatliche Entscheidungen trifft, heben die Arbeitsteilung repräsentativer Politik auf und widersprechen deshalb jedenfalls im ersten Moment der Logik repräsentativer Demokratie. Zwar wird durch die unmittelbare Beteiligung der Repräsentierten im Rahmen entscheidungsvorbereitender Bürger:innenbeteiligungsverfahren die Arbeitsteilung repräsentativer Politik gelockert. Doch sie widersprechen keineswegs der Logik repräsentativer

Demokratie. Denn sie sind nicht als Instrumente zu verstehen, welche die Entscheidungsfindung gewählter Repräsentant:innen übergehen. Ganz im Gegenteil dienen sie explizit dem Ziel, die Entscheidungsfindung von Repräsentant:innen zu bereichern.

Insbesondere verändert die Implementierung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren nicht prinzipiell etwas an der bisherigen Rolle gewählter Repräsentant:innen. So stehen sie auch abseits der Verfahren in einem ständigen Austausch mit dem Demos. Dieser Austausch manifestiert sich beispielsweise auch bei der zunächst etwas profan anmutenden Einweihung eines Vereinsheims. Auch hier stellt sich den Repräsentant:innen fortwährend die Frage, wie sie mit dem Input des Vereins umzugehen haben. Gleichzeitig, so ist jedenfalls zu hoffen, sind die Ergebnisse organisierter Bürger:innenbeteiligungsverfahren von anderer Qualität, weil sie beispielsweise nicht nur die Präferenzen eines einzelnen Vereins widerspiegeln. Doch die Aufgabe von Repräsentant:innen bleibt im Wesentlichen die gleiche. Diese besteht auch im Austausch mit dem Demos, in der Sichtung des Inputs unter anderem im Lichte der Anforderungen politischer Legitimität, in der letztendlichen Entscheidung und in der Übernahme von Verantwortung für eben diese Entscheidung.

Letztlich können die Beteiligungsverfahren die Entscheidungsfindung von Repräsentant:innen bereichern und vor allem dazu beitragen, dass diese den Anforderungen politischer Legitimität gerecht werden. In diesem Sinne stärken Bürger:innenbeteiligungsverfahren die repräsentative Demokratie. Gleichzeitig ist gelungene Bürger:innenbeteiligung selbst auf eine starke repräsentative Demokratie angewiesen. Denn nur eine solche ist zu einem souveränen Umgang mit den Beteiligungsergebnissen und das heißt mitunter auch zu erforderlichen Abweichungen zugunsten politischer Legitimität fähig. Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Kontext schwacher repräsentativer Institutionen drohen hingegen, der Demokratie abträglich zu sein. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Beteiligungsergebnisse nur den Präferenzen einer partikularen Minderheit entsprechen, die Repräsentant:innen diese aber dennoch ohne weiteres umsetzen. An dieser Stelle und auch in den vorherigen Abschnitten zum politischen Vertrauen und zur politischen Selbstwirksamkeit wird eine Beobachtung besonders deutlich: Bürger:innenbeteiligungsverfahren können, wenn sie nicht gut durchgeführt und eingebettet werden, auch zum Schaden der Demokratie sein.

An dieser Stelle ist zu betonen, dass aus dem Gesagten keine Ablehnung direktdemokratischer Verfahren und daher auch keine Ablehnung der Forderung, Bürger:innenbeteiligungsverfahren mit formaler Verbindlichkeit auszustatten, folgt. Stattdessen ist die vorliegende Arbeit vom Untersuchungsgegenstand unverbindlicher Bürger:innenbeteiligungsverfahren ausgegangen und hat

diese im Gesamtgefüge staatlicher Entscheidungsfindung verortet. Damit ging keinerlei komparatives Urteil über die Eignung und den Wert verbindlicher und unverbindlicher Beteiligungsverfahren einher. Direktdemokratische Verfahren spielen im Geflecht demokratischer Prozeduren schlicht eine völlig andere Rolle als unverbindliche Konsultationsverfahren. Deshalb ist davon auszugehen, dass beide Formate ihren jeweils unterschiedlichen Platz im Prozess staatlicher Entscheidungsfindung haben sollten. Zu ergänzen ist, dass direktdemokratische Verfahren zwar im ersten Moment der Logik repräsentativer Demokratie widersprechen. Doch sie können die repräsentativen Elemente der Demokratie auch bereichern. So kann allein die Aussicht, dass der Demos notfalls ein direkt-demokratisches Verfahren initiiert und somit die Entscheidung in die eigene Hand nimmt, Anreiz für Repräsentant:innen sein, die Ergebnisse von Bürger:innenbeteiligungsverfahren in gebührendem Maße zu berücksichtigen und so ihrer Rollenverantwortung gerecht zu werden.

8.3 Die Demos-Frage im Kontext der Verfahren

In der Beantwortung der Forschungsfrage griff die Arbeit maßgeblich auf die Debatte zum sogenannten Demos-Problem zurück. In dieser geht es primär um die Inklusion in verbindliche Entscheidungsverfahren und als Demos wird dort die Gruppe derjenigen bezeichnet, die ein Recht auf Teilnahme an eben diesen verbindlichen Verfahren haben. In der Einleitung wurde angedeutet, dass eine Auseinandersetzung mit Inklusionsfragen im Allgemeinen und der Demos-Frage im Besonderen im Kontext unverbindlicher Bürger:innenbeteiligungsverfahren neue Erkenntnisse hervorbringen kann, welche die bisherige Debatte sinnvoll ergänzen können. Insbesondere stellt sich die Frage, ob und inwiefern sich Inklusionsfragen im Allgemeinen und die Demos-Frage im Besonderen in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich verhalten oder sogar verschieden beantwortet werden müssen und in diesem Sinne kontextsensitiv sind.

Zunächst ist festzustellen, dass die Inklusionsfrage, wer beteiligt werden sollte, bei unverbindlichen Bürger:innenbeteiligungsverfahren eine andere ist als bei verbindlichen Entscheidungsverfahren. Dies ist zuallererst auf die formale Verbindlichkeit beziehungsweise formale Unverbindlichkeit der Verfahren zurückzuführen. Im Kontext verbindlicher Entscheidungsverfahren geht es um die Frage, wer an verbindlichen Entscheidungen beteiligt werden sollte. Im Kontext unverbindlicher Bürger:innenbeteiligungsverfahren geht es wiederum um die Frage, wer Repräsentant:innen einen unverbindlichen Input geben können sollte.

Aus dieser Unterscheidung selbst ergibt sich noch keine Kontextsensitivität, insofern auch unterschiedliche Inklusionsfragen gleich beantwortet werden können. Die Arbeit hat jedoch gezeigt, dass die Inklusionsfrage in den beiden Kontexten tatsächlich kontextsensitiv ist. Denn bei Bürger:innenbeteiligungsverfahren sollten nicht nur der Demos, sondern auch weitere Gruppen beteiligt werden.

Darüber hinaus hat die Arbeit argumentiert, dass die Demos-Frage selbst auch kontextsensitiv ist, insofern sie im Kontext verbindlicher Entscheidungsverfahren anders beantwortet werden muss als im Kontext unverbindlicher Bürger:innenbeteiligungsverfahren. Um eine abschließende Antwort auf die Frage zu erarbeiten, wer Teil des Demos sein sollte, müssen zum einen Inklusionskriterien erster Ebene und zum anderen Kompetenzkriterien zweiter Ebene erarbeitet werden. Zwar können die Inklusionskriterien erster Ebene in beiden Kontexten gleichermaßen Geltung beanspruchen. Doch im Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren können, so die These der Arbeit, niedrigere Kompetenzvoraussetzungen als im Kontext verbindlicher Entscheidungsverfahren gelten. Deshalb setzt sich der Demos bei Bürger:innenbeteiligungsverfahren in der Regel anders zusammen als bei verbindlichen Entscheidungsverfahren.

Letztlich hat die Arbeit demonstriert, dass es sich lohnt, Fragen der politischen Inklusion auch in anderen Kontexten als verbindlichen Entscheidungsverfahren zu betrachten. Zum einen reduzieren sich politische Inklusionsfragen nicht nur auf die Frage nach dem Demos und zum anderen muss auch die Demos-Frage selbst in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich beantwortet werden.

8.4 Reflexion der und Lehren für die Praxis

In der Einleitung wurde angemerkt, dass die Arbeit von praktischem Interesse sei. Zum einen werden in der Praxis zunehmend kommunale Online-Bürger:innenbeteiligungsverfahren durchgeführt und zum anderen beschäftigte sich die Arbeit mit einer zentralen Designentscheidung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren.

Vor dem Hintergrund der Arbeit lassen sich einige allgemeine Lehren für die Praxis ziehen. Erstens sei dringend empfohlen, sich ausführlich mit der Zielsetzung des jeweiligen Konsultationsverfahrens auseinanderzusetzen und diese so präzise wie nur irgend möglich herauszuarbeiten. Denn aus der Zielsetzung ergeben sich – so eine der zentralsten Erkenntnisse der Arbeit – natürlicherweise Entscheidungen bezüglich des internen Designs und der externen Einbettung des jeweiligen Verfahrens. So sollten sowohl das interne Design als auch die externe Einbettung des Verfahrens so gestaltet werden, dass beides möglichst zur

Verwirklichung des Ziels beiträgt. Misslingen das interne Design und/oder die externe Einbettung hingegen, so besteht die Gefahr, dass das gesetzte Ziel nicht verwirklicht wird.

Da Teil der Gestaltung des internen Designs unter anderem die Frage ist, welche Gruppe zu welchem Zweck an dem Verfahren beteiligt werden sollte, ist zweitens eine ausführliche Auseinandersetzung mit relevanten Inklusionsfragen zu empfehlen. Denn nicht jede Inklusion beziehungsweise Beteiligung trägt zur Verwirklichung der Zielsetzung der jeweiligen Verfahren bei. Erstens kann die Inklusion einer Gruppe beispielsweise zur Verwirklichung des Ziels, neue Sachinformationen in den Entscheidungsprozess zu integrieren, beitragen, insofern durch sie tatsächlich neue Sachinformationen integriert werden. Zweitens könnte die Inklusion einer Gruppe nicht zur Verwirklichung des Ziels beitragen, wenn durch sie keine neuen Sachinformationen integriert werden. Drittens könnte die Inklusion einer Gruppe aber auch die Verwirklichung des Ziels unterminieren, wenn durch sie falsche Sachinformationen integriert werden.

Nun gibt es zwar Fälle, in welchen die Inklusion verschiedener Gruppen jeweils den gleichen Zweck verfolgt. Beispielsweise kann in einem Verfahren sowohl die Inklusion von Fachexpert:innen als auch die Inklusion von Betroffenen die Integration neuer Sachinformationen in die Entscheidungsfindung des repräsentativen Organs bezwecken. Doch es sind auch Fälle denkbar, in welchen verschiedene Gruppen zu unterschiedlichen Zwecken beteiligt werden. In solchen Fällen sind die unterschiedlichen Zwecke mitunter nicht nur zum Zeitpunkt der Inklusion, sondern auch im weiteren Verlauf des Beteiligungsverfahrens relevant. Beispielsweise kann es erforderlich sein, dass die Beteiligungsbeiträge auf die jeweiligen Gruppen zurückgeführt werden können. Denn manchmal lassen sich nur so der Zweck der Inklusion der jeweiligen Gruppen und die Zielsetzung des Verfahrens auch tatsächlich erfüllen. Dies ist im Vorschlag der vorliegenden Arbeit in Hinblick auf die erforderlichen Inklusionen im Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren der Fall. Denn nur so kann gewährleistet werden, dass die Präferenzen der richtigen Personen in den Entscheidungsprozess integriert werden können. Die Frage, welche Gruppe zu welchem Zweck inkludiert werden soll und welche Rolle die inkludierten Gruppen im weiteren Verfahren spielen, ist also von fundamentaler Relevanz für die Verwirklichung des gesetzten Ziels und somit für das Gelingen des jeweiligen Verfahrens.

Die beiden Empfehlungen, sich ausführlich den Zielsetzungen und den relevanten Inklusionsfragen zu widmen, gelten natürlich auch für Bürger:innenbeteiligungsverfahren als einer speziellen Form von Konsultationsverfahren. An dieser Stelle lohnt sich vor dem Hintergrund der vorliegenden Arbeit erneut ein kritischer Blick auf die Ausführungen der kommunalen Leitlinien.

Zuvor wurde bereits herausgearbeitet (siehe Abschnitt 3.1), dass in vielen Leitlinien der Bürger:innenbegriff nicht der gesetzlichen Definition entspricht, sondern definitorisch entgrenzt wird. So umfasst dieser nicht nur die wahlberechtigten, sondern mindestens alle Einwohner:innen der jeweiligen Kommune. Doch der Teilnehmendenkreis wird auch nicht auf die Einwohner:innen eingeschränkt. So sollen laut mancher Leitlinien beispielsweise auch Pendler:innen, Betroffene, Expert:innen oder sogar alle Interessierten an den Verfahren beteiligt werden. Neben dem faktischen kommunalen Demos, welcher sich aus den faktisch wahlberechtigten Einwohner:innen zusammensetzt und den pragmatischen Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit bildet, schlagen also viele Leitlinien die Beteiligung weiterer Gruppen vor.

Diese Beteiligung weiterer Gruppen ist, wie zuvor argumentiert wurde (siehe Abschnitt 7.1), zulässig, wenn sie das Ziel, demokratische Responsivität zu verbessern, nicht unterminiert. Dafür muss wiederum eine Differenzierbarkeit der Beteiligungsbeiträge des Demos, welcher ein Recht auf demokratische Responsivität hat, und der Beiträge aller weiteren Gruppen gewährleistet sein. Die Beteiligung weiterer Gruppen ist sogar wünschenswert, wenn sie zur Informiertheit der Beteiligungsverfahren beiträgt. Dementsprechend sind die Vorschläge der Leitlinien, neben dem faktischen kommunalen Demos auch weitere Gruppen zu beteiligen, als solche nicht notwendigerweise problematisch.

Problematisch sind die Ausführungen der meisten Leitlinien allerdings insofern sie gerade keine ausreichende Differenzierung der zu beteiligenden Gruppen vornehmen. So sollen die genannten Gruppen scheinbar gleichermaßen an den Verfahren beteiligt werden, ohne dass deren Beteiligung verschiedenen Zwecken dienen und die Gruppen über unterschiedliche Rechte verfügen würden. Vom Standpunkt der vorliegenden Arbeit muss dies zunächst problematisch erscheinen. Denn zum einen wurde der faktische kommunale Demos als diejenige Gruppe angenommen, die über das Recht auf demokratische Responsivität verfügt, und zum anderen wird das Ziel der Verfahren, demokratische Responsivität zu stärken, bei unterschiedsloser Beteiligung weiterer Gruppen unterminiert wird.

Zwei Einwände ließen sich gegen die Diagnose einer vermeintlichen Problematik anbringen. Erstens könnte man behaupten, dass die Gruppen, die in den Leitlinien als zu beteiligende Gruppen genannt werden, auch über ein Recht auf demokratische Responsivität verfügen und daher eigentlich Teil des Demos sind. In der Tat wurde die in der vorliegenden Arbeit verwendete Definition des Demos als der Gruppe der Einwohner:innen, die faktisch über das Wahlrecht verfügen, aus rein pragmatischen Gründen gewählt und beansprucht daher keine normative Geltung. Dementsprechend kann es sein, dass einer der Vorschläge der Leitlinien tatsächlich legitimationstheoretisch korrekt ist. Trifft dies zu, wäre

die unterschiedslose Beteiligung jener Gruppen, die alle gleichermaßen über das Recht auf demokratische Responsivität verfügen, tatsächlich nicht problematisch. Doch zum einen muss vor dem Hintergrund der vorliegenden Arbeit zumindest an den Vorschlägen, Betroffene, Expert:innen oder gar alle Interessierten als zu demokratischer Responsivität berechnete Personen zu beteiligen, ein Fragezeichen angebracht werden. Zum anderen sind, so die These der Arbeit, die Gruppe derjenigen, die ein Recht auf das Wahlrecht haben, und die Gruppe derjenigen, die ein Recht auf demokratische Responsivität haben, identisch. Wenn also neben der Gruppe, die faktisch über das jeweilige Wahlrecht verfügt, auch weitere Personen im Sinne demokratischer Responsivität an Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollen, so muss damit notwendigerweise auch die Forderung einhergehen, dass jenen weiteren Personen auch das Wahlrecht zugestanden werden sollte. Ob aber die Autor:innen der Leitlinien auch hinter einer solchen Forderung stehen würden, ist zumindest fraglich.

Zweitens ließe sich behaupten, dass das Ziel der Verfahren gar nicht in der Verbesserung demokratischer Responsivität bestehe. Stattdessen würden Bürger:innenbeteiligungsverfahren ein anderes Ziel verfolgen und aus Perspektive jenes Ziels würde die Beteiligung der vorgeschlagenen Gruppen den gleichen Zweck verfolgen und könne daher unterschiedslos geschehen. Würde dies zutreffen, wäre die unterschiedslose Beteiligung der verschiedenen Gruppen in der Tat nicht problematisch. Wie zuvor bereits dargestellt wurde, würde die vorliegende Arbeit Konsultationsverfahren, die primär anderen Zielen dienen, nicht kritisieren. Gleichzeitig würde sie diese nicht als Bürger:innenbeteiligungsverfahren bezeichnen, da diese wesentlich mit dem Ziel verbunden sind, demokratische Responsivität zu verbessern. Immerhin wird in den meisten Leitlinien eine demokratische Mitwirkung an der Gestaltung des unmittelbaren Lebensumfeldes in Aussicht gestellt und die Verfahren sollen zur Stärkung der Demokratie beitragen. Es ist mindestens fraglich, inwiefern beides zutreffen kann, wenn die Menschen nicht im Sinne demokratischer Responsivität an der Entscheidungsfindung beteiligt werden. Dennoch muss die Möglichkeit zugestanden werden, dass die Leitlinien nicht oder nicht nur Bürger:innenbeteiligungsverfahren, wie diese in der vorliegenden Arbeit konzeptualisiert wurden, zum Gegenstand haben.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass in vielen Leitlinien die unterschiedslose Beteiligung verschiedener Gruppen vorgeschlagen wird. Es ist nicht völlig ausgeschlossen, dass diese Vorschläge unproblematisch sind. Entweder weil die verschiedenen Gruppen gleichermaßen ein Recht auf demokratische Responsivität haben oder weil die Leitlinien nicht (nur) Bürger:innenbeteiligungsverfahren zum Gegenstand haben. Gleichzeitig ist zumindest fraglich, ob die Autor:innen der Leitlinien diese ausweichenden Manöver

unterstützen würden. Beispielsweise würde dies implizieren, dass auch Pendler:innen aus Nachbargemeinden über das jeweilige Wahlrecht verfügen oder die Verfahren keineswegs zur Demokratisierung staatlicher Entscheidungsfindung beitragen sollen. Vor diesem Hintergrund ist es plausibler anzunehmen, dass die Vorschläge problematisch sind. Es fehlt eine Differenzierung der jeweils zu beteiligenden Gruppen in Hinblick auf den jeweiligen Inklusions- beziehungsweise Beteiligungszweck.

Gerade vor dem Hintergrund der Frage, was alles unter den Begriff der Bürger:innenbeteiligung fällt, ist drittens die Empfehlung auszusprechen, auf eine Weise über das jeweilige Teilnahmeverfahren zu reden, dass die geweckten Erwartungen nach Möglichkeit auch im Einklang mit den Zielen des Verfahrens sind. So werden mit der Bezeichnung von Verfahren als *Bürger:innenbeteiligungsverfahren* bei Teilnehmenden Erwartungen geweckt, die kaum eingelöst werden können, wenn das Ziel der Verfahren nicht in der Verbesserung demokratischer Responsivität besteht. Dies lässt sich zum einen schlicht auf die Verwendung des Bürger:innenbegriffs zurückführen, welcher im Kontext von Teilnahmeverfahren eine genuin demokratische Dimension der Mitwirkung transportiert. Zum anderen werden diese Erwartungen auch durch die diskursive Konstruktion der Bürger:innenbeteiligungsverfahren geweckt. Beispielsweise wird Bürger:innenbeteiligungsverfahren innerhalb der Leitlinien eine demokratisierende Wirkung zugesprochen und es wird im Idealfall eine Umsetzung der Beteiligungsergebnisse in Aussicht gestellt.

Das Problem besteht nun darin, dass mit der Enttäuschung von Erwartungen negative Konsequenzen unter anderem für politisches Vertrauen und politische Selbstwirksamkeit einhergehen können. Deshalb sollte der Begriff der Bürger:innenbeteiligung für solche Verfahren reserviert werden, welche tatsächlich der Verbesserung demokratischer Responsivität dienen und daher eine echte Möglichkeit demokratischer Mitwirkung an der Gestaltung des Lebensumfelds eröffnen. Verfahren, die legitimerweise vorrangig andere Ziele verfolgen, sollten gerade in der öffentlichen Kommunikation scharf von Bürger:innenbeteiligung unterschieden und vom demokratischen Nimbus befreit werden. Dies trägt dazu bei, dass Teilnehmende realistische Erwartungen an das Verfahren, ihre eigene Rolle im Verfahren und den Einfluss des Verfahrens auf staatliche Entscheidungen ausbilden.

Die Arbeit hat beispielhaft demonstriert, dass nicht jedes Bürger:innenbeteiligungsverfahren wünschenswert ist und zum Gelingen der Demokratie beiträgt. Achtet man etwa nicht ausreichend auf eine sorgfältige Inklusion des Demos, können die Verfahren nicht sinnvoll zur demokratischen Responsivität des politischen Systems beitragen. Sorgt man wiederum nicht

dafür, dass die Teilnehmenden beispielsweise durch die Beteiligung externer Expert:innen und externer Betroffener ausreichend informiert sind, kann dies negative Auswirkungen auf politisches Vertrauen und politische Selbstwirksamkeit haben. Dementsprechend geht mit den genannten Empfehlungen der Appell einher, sich um gelungene Beteiligung zu bemühen und stets darauf hinzuwirken, dass die Verfahren erfolgreich sind. Nicht ein Mehr an Beteiligung per se, sondern allein gelungene Beteiligung ist im Sinne der Demokratie. Die vorliegende Arbeit hat mindestens in Hinblick auf ihre Fragestellung, wer an kommunalen Online-Bürger:innenbeteiligungsverfahren beteiligt werden sollte, gezeigt, wie gelungene Beteiligungsangebote aussehen können.

8.5 Ausblick

Zum Abschluss der Arbeit lohnt sich ein Blick auf mögliche zukünftige Forschung, welche sinnvoll an die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit anschließen könnte.

Erstens ist erneut festzuhalten, dass die Konzeption politischer Legitimität, mit welcher die Arbeit operiert hat, in zweierlei Hinsicht dünn ist. Zum einen wurden bloß das Kriterium demokratischer Responsivität und das Kriterium informierter Präferenzen als Legitimitätskriterien herangezogen. Diese verwendeten Kriterien stellen jedoch nur einen kleinen, wenn auch relevanten Ausschnitt aller Kriterien politischer Legitimität dar. Zum anderen wurden die verwendeten Legitimitätskriterien selbst nicht weiter begründet. Die Arbeit war daher als Analyse zu verstehen, wie die Forschungsfrage zu beantworten ist, wenn man von diesen Legitimitätskriterien ausgeht. Eine solche dünne Konzeption politischer Legitimität kann unter anderem die Frage, in welchen konkreten Fällen eine Abweichung zulässig oder gar gefordert ist, nicht abschließend beantworten. Eine weitere Auseinandersetzung mit Fragen politischer Legitimität kann zu einer besseren Orientierung in der Praxis beitragen.

Zweitens hat die Arbeit einen Beitrag zur Verortung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren im Gesamtgefüge staatlicher Entscheidungsfindung geleistet. So ist die konsultative Beteiligung zum einen von direktdemokratischen Verfahren und zum anderen von Wahlverfahren zu unterscheiden. Zudem ersetzen sie nicht die Entscheidungsstrukturen der repräsentativen Demokratie, sondern sollen diese ergänzen und bereichern. Letzteres geschieht vor allem durch ihren Beitrag zur demokratischen Responsivität des politischen Systems. Die vorliegende Arbeit zeigt jedoch nicht abschließend, wie diese unterschiedlichen Beteiligungsformen optimal miteinander kombiniert werden können, sodass das

Gesamtgefüge politischer Partizipationsformate und politischer Institutionen zum Gelingen der Demokratie beiträgt. Hier anzusetzen, ist eine lohnende Aufgabe für zukünftige Forschung

Drittens hat die Arbeit bezüglich der Inklusion der primären Gruppe selbst keine Inklusionskriterien erster Ebene begründet. Stattdessen hat sie aus pragmatischen Gründen die Kriterien angenommen, welche in der Praxis verwendet werden. Dieser Schritt ermöglichte es, sich in der Arbeit primär auf die Aspekte der Forschungsfrage konzentrieren zu können, welche die Besonderheiten unverbindlicher Beteiligungsverfahren ausmachen. Diese Besonderheiten zeigten sich insbesondere hinsichtlich der Kompetenzvoraussetzungen zweiter Ebene und der Beteiligung sekundärer Gruppen. Trotz des Rückzugs auf die faktisch verwendeten Kriterien hat die Arbeit dennoch gezeigt, dass weder Betroffenheit noch Expertise geeignete Inklusionskriterien erster Ebene darstellen. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit, welche eine wertvolle Ergänzung der klassischen Literatur zum Demos-Problem darstellen, um eine Rechtfertigung von Inklusionskriterien erster Ebene zu ergänzen, wäre ebenfalls lohnend. Dazu kann auf einen großen Fundus an Beiträgen aus dem Kontext der Debatte zum Demos-Problem zurückgegriffen werden.

Viertens hat die Arbeit in Bezug auf die Beteiligung sekundärer Gruppen die Inklusion externer Expert:innen und externer Betroffener zum Zweck der Integration relevanter Informationen begründet. Insofern an Bürger:innenbeteiligungsverfahren oftmals ihre mangelnde Informiertheit kritisiert wird, ist dies von größter Relevanz. Gleichzeitig behauptet die Arbeit nicht, dass damit alles zur Beteiligung sekundärer Gruppen gesagt ist. Denn erstens wäre es durchaus denkbar, dass weitere Gruppen zum Zweck der Integration relevanter Informationen beteiligt werden sollten. Zweitens sollten möglicherweise eine der beiden oder auch beide Gruppen auch zu anderen Zwecken beteiligt werden. Drittens ist es nicht auszuschließen, dass andere Gruppen zu anderen Zwecken beteiligt werden sollten. Auch hier könnte zukünftige Forschung ansetzen.

Fünftens hat die Arbeit an entscheidenden Stellen mit empirischen Prämissen operiert. Dabei handelt es sich um solche Prämissen, deren Wahrheitswert empirisch überprüft werden muss. Beispielsweise wurde von einem Wirkungszusammenhang interner und externer Responsivitätsnormen einerseits und der Umsetzung der Beteiligungsergebnisse andererseits ausgegangen. Auch wurde angenommen, dass sich Abweichungen von den Beteiligungsergebnissen negativ auf politisches Vertrauen und politische Selbstwirksamkeit auswirken können. Wie bereits in der Einleitung angekündigt wurde, ging es der Arbeit nicht um eine umfassende und detaillierte Bestätigung oder gar einen letztgültigen Beweis dieser Prämissen. Stattdessen wurden empirische Evidenzen für die Geltung

jener Prämissen angeführt, welche aufzeigen, dass es gute Gründe gibt, in der Argumentation von der Geltung jener Prämissen auszugehen.

In diesem Zuge stellte sich verschiedentlich heraus, dass die empirische Forschung durchaus Lücken aufweist. So ist etwa der Wirkungszusammenhang von internen und externen Responsivitätsnormen einerseits und der Umsetzung der Beteiligungsergebnisse andererseits selten Gegenstand empirischer Forschung. Zudem berücksichtigt die Forschung in der Auseinandersetzung mit der deskriptiven Frage, ob auf Seiten der Repräsentant:innen beziehungsweise auf Seiten der Repräsentierten Responsivitätsnormen vorliegen, in der Regel nicht den besonderen Kontext kommunaler Online-Bürger:innenbeteiligungsverfahren. Ebenso muss konstatiert werden, dass es nicht viel empirische Forschung zur Wirkung politischer Partizipation auf politisches Vertrauen und politische Selbstwirksamkeit im besonderen Kontext von Bürger:innenbeteiligungsverfahren gibt.

Vor diesem Hintergrund würde weitere empirische Erforschung von Bürger:innenbeteiligungsverfahren, ihrem Design, ihren Rahmenbedingungen und Konsequenzen zu einem verbesserten Verständnis beitragen. Auf ein solches sind, wie die Arbeit demonstriert hat, auch normative Argumentationen angewiesen. Auch praktische Bestrebungen, kommunale Beteiligungsangebote zu verbessern, bedürfen eines solchen empirisch aufgeklärten Verständnisses der politischen und sozialen Gegebenheiten. Dementsprechend lassen sich aus der vorliegenden Arbeit lohnende Hypothesen ableiten, welche sinnvoller Gegenstand zukünftiger empirischer Forschung sein können.

Sechstens und zuletzt ist zu betonen, dass Fragen der Inklusion und Exklusion zwar überaus wichtige Fragen politischer Legitimität sind. Doch zugleich stellen sie nur einen Ausschnitt aller legitimationstheoretisch relevanten Fragestellungen dar. Eine korrekte Inklusion und Beteiligung trägt zwar zur Legitimität der Verfahren bei, doch garantieren kann sie diese nicht. So stellt sich zum Beispiel nach wie vor die Frage, nach welchen Regeln innerhalb der Verfahren diskutiert, abgestimmt und Präferenzen aggregiert werden sollten. Offen bleibt nach der Arbeit auch die Frage, zu welchem Zeitpunkt, unter welchen Umständen und zu welchen Gegenständen Bürger:innenbeteiligungsverfahren initiiert werden sollten. Dies gilt auch für die Frage, welche Beteiligungsmomente wie miteinander verzahnt werden sollten und wie beispielsweise eine gelungene Kombination von Offline- und Online-Elementen aussehen kann. An dieser Stelle ließen sich noch etliche weitere relevante Fragestellungen anführen. Wenn Bürger:innenbeteiligungsverfahren den Anforderungen politischer Legitimität umfänglich genügen und tatsächlich die repräsentative Demokratie bereichern sollen, müssen auch diese weiteren Fragestellungen ausführlich behandelt werden.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



Literaturverzeichnis

- Abbate, Janet (2017). What and Where Is The Internet? (Re)defining Internet Histories. *Internet Histories*, 1(1–2), 8–14.
- Abizadeh, Arash (2008). Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders. *Political Theory*, 36(1), 37–65.
- Abizadeh, Arash (2012). On the Demos and Its Kin: Nationalism, Democracy, and the Boundary Problem. *American Political Science Review*, 106(04), 867–882.
- Abramson, Paul R. (1983). *Political Attitudes in America: Formation and Change*. W.H. Freeman & Co.
- Abramson, Paul R., Aldrich, John H., Blais, André, Diamond, Matthew, Diskin, Abraham, Indridason, Indridi H., Lee, Daniel J. & Levine, Renan (2010). Comparing Strategic Voting Under FPTP and PR. *Comparative Political Studies*, 43(1), 61–90.
- Accetti, Carlo I. & Oskian, Giulia (2022). What Is a Consultative Referendum? The Democratic Legitimacy of Popular Consultations. *Perspectives on Politics*, 20(1), 123–138.
- Adam, Alison. (2005). *Gender, Ethics and Technology*. Palgrave Macmillan.
- Agerberg, Mattias (2017). Failed Expectations: Quality of Government and Support for Populist Parties in Europe. *European Journal of Political Research*, 56(3), 578–600.
- Akkerman, Agnes, Mudde, Cas & Zaslove, Andrej (2014). How Populist Are the People? Measuring Populist Attitudes in Voters. *Comparative Political Studies*, 47(9), 1324–1353.
- Aldrich, John H., Blais, André, Indridason, Indridi & Levine, Renan. (2005). Coalition Considerations and the Vote. In M. Shamir & A. Arian (Hrsg.), *The Elections in Israel – 2003* (S. 143–167). Routledge.
- Almond, Gabriel A. & Verba, Sidney. (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press.
- Andeweg, Rudy B. & Thomassen, Jacques J. A. (2005). Modes of Political Representation: Toward a New Typology. *Legislative Studies Quarterly*, 30(4), 507–528.
- Archard, David. (2004). *Children. Rights and Childhood*. Routledge.
- Archard, David W. (2003). *Children, Family and the State*. Ashgate Publishing Limited.
- Arnim, Hans H. v. (2000). *Vom schönen Schein der Demokratie: Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei*. Droemer Knaur.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.

- Arrhenius, Gustaf. (2005). The Boundary Problem in Democratic Theory. In F. Tersman (Hrsg.), *Democracy Unbound, Basic Explorations: Stockholm Studies in Democratic Theory* (S. 14–29). Stockholms Universitet.
- Arrhenius, Gustaf (2018). The Democratic Boundary Problem Reconsidered. *Ethics, Politics & Society, 1*, 89–122.
- Arstein-Kerslake, Anna (2016). An Empowering Dependency: Exploring Support for the Exercise of Legal Capacity. *Scandinavian Journal of Disability Research, 18*(1), 77–92.
- Arzheimer, Kai (2009). Contextual Factors and the Extreme Right Vote in Western Europe, 1980–2002. *American Journal of Political Science, 53*(2), 259–275.
- Ataol, Krishnamurthy & van Wesemael (2019). Children’s Participation in Urban Planning and Design: A Systematic Review. *Children, Youth and Environments, 29*(2), 27.
- Bachrach, Peter & Botwinick, Aryeh. (1992). *Power and Empowerment. A Radical Theory of Participatory Democracy*. Temple University Press.
- Badenweiler. (2017). *Leitlinien zur Bürgerbeteiligung in Badenweiler*. https://www.gemeinde-badenweiler.de/fileadmin/Dateien/Website/Dateien/Leitlinien_zur_Bu_rgerbetei_ligung.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Baier, Annette (1986). Trust and Antitrust. *Ethics, 96*(2), 231–260.
- Balch, Georg I. (1974). Multiple Indicators in Survey Research: The Concept ‘Sense of Political Efficacy’. *Political Methodology, 1*(2), 1–43.
- Bamberg. (2020). *Bamberg im Dialog. Leitlinien der Bürgerbeteiligung*. https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Leitlinien_neu/bamberg_BambergimDialog.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Bandura, Albert (1977). Self-Efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change. *Psychological review, 84*(2), 191–215.
- Bandura, Albert. (1997). *Self-Efficacy. The Exercise of Control*. W.H. Freeman and Company.
- Barber, Benjamin R. (2009 [1984]). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.
- Barker, David C. & Carman, Christopher J. (2012). *Representing Red and Blue: How the Culture Wars Change the Way Citizens Speak and Politicians Listen*. Oxford University Press.
- Barnes, S. H & Kaase, M. (Hrsg.). (1979). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. SAGE.
- Bätge, Frank. (2021). Juristische Aspekte der politischen Partizipation. In F. Bätge, K. Effing, K. Möltgen-Sicking & T. Winter (Hrsg.), *Politische Partizipation* (S. 29–45). Springer.
- Bauböck, Rainer (2009a). Global Justice, Freedom of Movement and Democratic Citizenship. *European Journal of Sociology, 50*(1), 1–31.
- Bauböck, Rainer (2009b). The Rights and Duties of External Citizenship. *Citizenship Studies, 13*(5), 475–499.
- Bauböck, Rainer. (2018). Democratic Inclusion: A Pluralist Theory of Citizenship. In R. Bauböck (Hrsg.), *Democratic Inclusion* (S. 3–102). Manchester University Press.
- Beckman, Ludvig (2006). Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? *Citizenship Studies, 10*(2), 153–165.
- Beckman, Ludvig. (2009). *The Frontiers of Democracy. The Right to Vote and its Limits*. Palgrave Macmillan.
- Beckman, Ludvig (2019). Deciding the Demos: Three Conceptions of Democratic Legitimacy. *Critical Review of International Social and Political Philosophy, 22*(4), 412–431.

- Bender, Felix (2021). Enfranchising the Disenfranchised: Should Refugees Receive Political Rights in Liberal Democracies? *Citizenship Studies*, 25(1), 56–71.
- Bengtson, Andreas (2021). The All-Affected Principle and the Question of Asymmetry. *Political Research Quarterly*, 74(3), 718–728.
- Bengtson, Andreas & Lippert-Rasmussen, Kasper (2021). Why the All-Affected Principle Is Groundless. *Journal of Moral Philosophy*, 18(6), 571–596.
- Berelson, Bernard, Lazarsfeld, Paul F & McPhee, William N. (1986 [1954]). *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. University of Chicago Press.
- Berlin. (2019). *Gemeinsam Stadt machen! Leitlinien für Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Projekten und Prozessen der räumlichen Stadtentwicklung. Entstehung und Volltext der Leitlinien*. https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/leitlinien-buergerbeteiligung/download/gemeinsamStadtmachen_Abschlusskommunikation.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Berlin Treptow-Köpenick. (2020). *Entwicklung der Leitlinien zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern für Treptow-Köpenick*. https://www.berlin.de/ba-treptow-koepenick/_assets/aemter-und-se/spk/a_pdf/final_leitlinien-zur-beteiligung-von-buergerinnen-und-buergern-fuer-tk.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Berlin-Mitte. (2017). *Leitlinien für Bürgerbeteiligung im Bezirk Mitte von Berlin*. https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/service-und-organisationseinheiten/sozialraumorientierte-planungskoordination/buero-fuer-buergerbeteiligung/leitlinien_buergerbeteiligung.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Berlin-Spandau. (2021). *Spandauer Rahmenkonzept für die Beteiligung der Bürger:innen*. https://www.berlin.de/ba-spandau/aktuelles/buergerbeteiligung/ba_spandau_rahmenkonzept_beteiligung_2021.pdf?ts=1683815801, zuletzt geprüft am 27.07.2023.
- Berner, Maureen M., Amos, Justin M. & Morse, Ricardo S. (2011). What Constitutes Effective Citizen Participation in Local Government? Views from City Stakeholders. *Public Administration Quarterly*, 35(1), 128–163.
- Best, Samuel J. & Krueger, Brian S. (2005). Analyzing the Representativeness of Internet Political Participation. *Political Behavior*, 27(2), 183–216.
- Beyer, Daniela & Hänni, Miriam (2018). Two Sides of the Same Coin? Congruence and Responsiveness as Representative Democracy's Currencies. *Policy Studies Journal*, 46(1), 13–47.
- Blühdorn, Ingolfur. (2013). *Simulative Demokratie: Neue Politik nach der postdemokratischen Wende*. Suhrkamp.
- Bobbio, Luigi (2019). Designing Effective Public Participation. *Policy and Society*, 38(1), 41–57.
- Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars. (2006). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bohman, James (2004). Expanding Dialogue: The Internet, the Public Sphere and Prospects for Transnational Democracy. *The Sociological Review*, 52(1), 131–155.
- Bonn. (2014). *Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn*. https://www.bonn.de/medien-global/amt-30/ortsrecht/15-1_Leitlinien_Buergerbeteiligung_Bonn.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Bowler, Shaun (2017). Trustees, Delegates, and Responsiveness in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 50(6), 766–793.

- Bradford, Gwen. (2017). Hard to Know. In J. W. Wieland & P. Robichaud (Hrsg.), *Responsibility. The Epistemic Condition* (S. 180–198). Oxford University Press.
- Brady, Henry E., Verba, Sidney & Schlozman, Kay L. (1995). Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. *American Political Science Review*, 89(2), 271–294.
- Bremen. (2018). *Leitbild und Kriterien der Bürgerbeteiligung in der Stadt Bremen*. https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20181119_Senatsvorlage_B%C3%BCrgerbeteiligung_neu.120310.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Brennan, Geoffrey & Hamlin, Alan (1998). Expressive Voting and Electoral Equilibrium. *Public Choice*, 95(1), 149–175.
- Brennan, Jason (2011). The Right to a Competent Electorate. *The Philosophical Quarterly*, 61(245), 700–724.
- Brennan, Jason. (2016). *Against Democracy*. Princeton University Press.
- Brennen, J. S. & Kreiss, Daniel. (2016). Digitalization. In K. B. Jensen, E. W. Rothenbuhler, J. D. Pooley & R. T. Craig (Hrsg.), *The International Encyclopedia of Communication Theory and Philosophy* (S. 1–11). Wiley.
- Bresler, Ines. (2023). *50.000 Euro Bürgerbudget in Siegburg. Dafür geben die Siegburger das Geld der Stadt aus*. https://ga.de/region/sieg-und-rhein/siegburg/dafuer-geben-die-siegburger-das-geld-der-stadt-aus_aid-84468571, zuletzt geprüft am 24.03.2023.
- Brettschneider, Frank. (1995). *Öffentliche Meinung und Politik: Eine empirische Studie zur Responsivität des deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brettschneider, Frank (1996). Public Opinion and Parliamentary Action. Responsiveness of the German Bundestag in Comparative Perspective. *International Journal of Public Opinion Research*, 8(3), 292–311.
- Brey, Philip (2000). Disclosive Computer Ethics. *Computers and Society*, 30(4), 10–16.
- Bromme, Laurits, Rothmund, Tobias & Caprara, Gian V. (2020). A Translation and Validation of the Perceived Political Self-Efficacy (P-PSE) Scale for the use in German samples. *Measurement Instruments for the Social Sciences*, 2(1), 1–10.
- Brühl. (2016). *Leitlinien. Gemeinsam Zukunft gestalten*. <https://www.bruehl.de/leitlinien-buergerbeteiligung.pdf?forced=true>, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Buchanan, Allen E. & Brock, Dan W. (1990). *Deciding for Others: The Ethics of Surrogate Decision Making*. Cambridge University Press.
- Bürgerrat Klima. (2021). *Unsere Empfehlungen für die deutsche Klimapolitik. Ein Bürgergutachten von 160 zufällig ausgelosten Menschen aus ganz Deutschland. Erarbeitet in 12 Sitzungen Beraten von Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft*. <https://buergerrat-klima.de/downloadPdf/41>, zuletzt geprüft am 20.10.2023.
- Bynum, Terrell W. (2010). The Historical Roots of Information and Computer Ethics. In L. Floridi (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Information and Computer Ethics* (S. 20–38). Cambridge University Press.
- Cabrera, Luis (2014). Individual Rights and the Democratic Boundary Problem. *International Theory*, 6(02), 224–254.
- Cairney, Paul & Wellstead, Adam (2020). COVID-19: Effective Policymaking Depends on Trust in Experts, Politicians, and the Public. *Policy Design and Practice*, 1–14.
- Campbell, Angus, Converse, Philip E., Miller, Warren E. & Stokes, Donald E. (1980 [1960]). *The American Voter*. The University of Chicago Press.

- Campbell, Angus, Gurin, Gerald & Miller, Warren E. (1954). *The Voter Decides*. Greenwood Press.
- Caprara, Gian V., Vecchione, Michele, Capanna, Cristina & Mebane, Minou (2009). Perceived Political Self-Efficacy: Theory, Assessment, and Applications. *European Journal of Social Psychology*, 39(6), 1002–1020.
- Capurro, Rafael (2017). Digitization as an Ethical Challenge. *AI & Society*, 32(2), 277–283.
- Carman, Christopher J (2006). Public Preferences for Parliamentary Representation in the UK: An Overlooked Link? *Political Studies*, 54(1), 103–122.
- Chan, Tak W. & Clayton, Matthew (2006). Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations. *Political Studies*, 54(3), 533–558.
- Chemnitz. (2018). *Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung in Chemnitz*. <https://sessionnet.krz.de/chemnitz/bi/getfile.asp?id=7081447&type=do>, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Christensen, Darin & Ejdemyr, Simon (2020). Do Elections Improve Constituency Responsiveness? Evidence from US Cities. *Political science research and methods*, 8(3), 459–476.
- Christiano, Thomas (1995). Voting and Democracy. *Canadian Journal of Philosophy*, 25(3), 395–414.
- Christiano, Thomas (2001). Knowledge and Power in the Justification of Democracy. *Australasian Journal of Philosophy*, 79(2), 197–215.
- Christiano, Thomas. (2008). *The Constitution of Equality: Democratic Authority and its Limits*. Oxford University Press.
- Cohen, Aaron, Vigoda, Eran & Samorly, Aliza (2001). Analysis of the Mediating Effect of Personal-Psychological Variables on the Relationship between Socioeconomic Status and Political Participation: A Structural Equations Framework. *Political Psychology*, 22(4).
- Cohen, Carl (1975). On the Child's Status in the Democratic State. A Response to Mr. Schrag. *Political Theory*, 3(4), 458–463.
- Coleman, Kenneth M. & Davis, Charles L. (1976). The Structural Context of Politics and Dimensions of Regime Performance. *Comparative Political Studies*, 9(2), 189–206.
- Collingwood, Robin G. (1942). *The New Leviathan. Or Man, Society, Civilization and Barbarism*. Oxford University Press.
- Converse, Philip E. (1972). Change in the American Electorate. In A. Campbell & P. E. Converse (Hrsg.), *The Human Meaning of Social Change* (S. 263–337). Russell Sage Foundation.
- Craig, Stephen C. (1979). Efficacy, Trust, and Political Behavior. *American Politics Quarterly*, 7(2), 225–239.
- Craig, Stephen C., Niemi, Richard G. & Silver, Glenn E. (1990). Political Efficacy and Trust: A Report on the NES Pilot Study Items. *Political Behavior*, 12(3), 289–314.
- Crozier, M., Huntington, S. P. & Watanuki, J. (Hrsg.). (1975). *The Crisis of Democracy*. New York University Press.
- Dageförde, Mirjam (2013). Weit entfernt vom „idealen Abgeordneten“? Zu Normen und Praxis parlamentarischer Repräsentation aus Sicht der Bürger. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 44(3), 580–592.
- Dageförde, Mirjam & Schindler, Danny. (2018). “Oh, That Is a Big Word.” MPs' and Citizens' Perspective on Parliamentary Representation. In O. W. Gabriel, E. Kerrouche & S. S. Schüttemeyer (Hrsg.), *Political Representation in France and Germany* (S. 197–226). Springer International Publishing.

- Dahl, Robert A. (1990 [1970]). *After the Revolution? Authority in a Good Society*. Yale University Press. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=52911>.
- Dahl, Robert A. (1956). *A Preface to Democratic Theory* (Expanded ed., repr). University of Chicago Press. <http://www.loc.gov/catdir/enhancements/fy0666/2006042052-b.html>.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1975). *Und nach der Revolution? Edition Gesellschaft und Unternehmen*. Campus-Verlag.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale University Press.
- Dalton, Russell J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press.
- Dalton, Russell J., Scarrow & Cain, Bruce E. (2003). New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions. In B. E. Cain, R. J. Dalton, Scarrow & Susan E. (Hrsg.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies* (S. 1–20). Oxford University Press.
- Dar, Anandini & Wall, John (2011). Children's Political Representation: The Right to Make a Difference. *The International Journal of Children's Rights*, 19(4), 595–612.
- Darmstadt. (2015). *Damit alle mitmachen können. Leitlinien zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der Wissenschaftsstadt Darmstadt*. <https://da-bei.darmstadt.de/discuss/leitlinien>, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Dassonneville, Ruth, Blais, André, Sevi, Semra & Daoust, Jean-François (2020). How Citizens Want Their Legislator to Vote. *Legislative Studies Quarterly*, 44, 237.
- Decker, Frank, Lewandowsky, Marcel & Solar, Marcel. (2013). *Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation*. Dietz.
- Derr, Victoria, Chawla, Louise, Mintzer, Mara, Cushing, Debra & van Vliet, Willem (2013). A City for All Citizens: Integrating Children and Youth from Marginalized Populations into City Planning. *Buildings*, 3(3), 482–505.
- Derr, Victoria & Kovács, Ildikó G. (2017). How Participatory Processes Impact Children and Contribute to Planning: A Case Study of Neighborhood Design from Boulder, Colorado, USA. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 10(1), 29–48.
- Derr, Victoria & Tarantini, Emily (2016). "Because We Are All People": Outcomes and Reflections from Young People's Participation in the Planning and Design of Child-Friendly Public Spaces. *Local Environment*, 21(12), 1534–1556.
- Detmold. (2018). *Leitlinien Bürgerbeteiligung in Detmold*. https://www.detmold.de/fileadmin/user_upload/Buergerbeteiligung/Leitlinien/leitlinien_buergerbeteiligung_detmold_beschlossene_fassung_2018_mit_Anlagen.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Deutscher Bundestag & Bundesarchiv. (1996). *Der Parlamentarische Rat. 1948–1949. Akten und Protokolle. Band 9. Plenum*. München.
- Diamond, Larry J. & Morlino, Leonardo (2004). The Quality of Democracy: An Overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20–31.
- Dietrich, Frank & Seim, Jonathan (2021). Kommunale Online-Partizipation – Wer ist gefragt? *Zeitschrift für Praktische Philosophie*, 8(1), 279–306.

- Dipoppa, Gemma & Grossman, Guy (2020). The Effect of Election Proximity on Government Responsiveness and Citizens' Participation: Evidence From English Local Elections. *Comparative Political Studies*, 53(14), 2183–2212.
- Disch, Lisa (2011). Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation. *American Political Science Review*, 105(1), 100–114.
- Dittman, Armin. (2008). § 127 Verfassungshoheit der Länder und bundesstaatliche Verfassungshomogenität. In J. Isensee & Isensee-Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VI. Bundesstaat* (S. 201–230). C. F. Müller.
- Ditzingen. *Leitfaden „Erweiterte Bürgerbeteiligung in Ditzingen“*. https://www.ditzingen.de/fileadmin/Dateien/Dateien/A533858613572213_Leitfaden_BT_Ditzingen.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Donaldson, Sue & Kymlicka, Will. (2011). *Zoopolis. A Political Theory of Animal Rights*. Oxford University Press.
- Donaldson, Sue & Kymlicka, Will. (2020). Inclusive Citizenship Beyond the Capacity Contract. In A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad & M. P. Vink (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Citizenship* (S. 838–860). Oxford University Press.
- Driskell, David. (2002). *Creating Better Cities with Children and Youth. A Manual for Participation*. Routledge.
- Dudzińska, Agnieszka, Poyet, Corentin, Costa, Olivier, Weßels & Bernhard. (2014). Representational Roles. In K. Deschouwer & S. Depauw (Hrsg.), *Representing the People* (S. 19–38). Oxford University Press.
- Earl, Jennifer & Kimport, Katrina. (2011). *Digitally Enabled Social Change: Activism in the Internet Age*. MIT Press.
- Eckernförde. (2019). *Leitlinien über die Beteiligung der Menschen in der Stadt Eckernförde*. https://www.eckernfoerde.de/media/custom/2460_2047_1.PDF?1571041528, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Ehningen. (2016). *Leitlinien für die Ehninger Bürgerbeteiligung und für das Bürgerengagement*. https://www.ehningen.de/fileadmin/Dateien/Dateien/Hauptamt/Spielregeln_-_ak1.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Eidhof, Bram & Ruyter, Doret de (2022). Citizenship, Self-Efficacy and Education: A Conceptual Review. *Theory and Research in Education*, 20(1), 64–82.
- Ekman, Joakim & Amnå, Erik (2012). Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology. *Human Affairs*, 22(3), 236.
- Empfingen. (2020). *Leitfaden zur Bürgerbeteiligung in der Gemeinde Empfingen*. https://www.empfingen.de/fileadmin/Dateien/Dateien/Ortsrecht/Leitfaden_zur_B%C3%BCrgerbeteiligung__13.10.2020.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Erfurt. (2017). *Leitlinien für eine kooperative Bürgerbeteiligung in Erfurt*. https://www.erfurt.de/mam/ef/rathaus/buergerbeteiligung/beteiligungsrat/leitlinien_buergerbeteiligung.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Erlangen. (2016). *Erlangen. Weiterdenken. Handbuch Bürgerbeteiligung*. https://beteiligung-und-dabei.de/pdf/Handbuch_Buergerbeteiligung_2016.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Erman, Eva (2021). The Boundary Problem of Democracy: A Function-Sensitive View. *Contemp Political Theory*, 2(1), 1–22.

- Essen. (2010). *Grundsätze der Bürgerbeteiligung für die Stadt Essen*. https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/0102/Grundsaeetze_der_Buergerbeteiligung_fuer_die_Stadt_EssenII.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Eulau, Heinz. (1986). *Politics, Self, and Society. A Theme and Variations*. Harvard University Press.
- Eulau, Heinz & Karps, Paul D. (1977). The Puzzle of Representation. Specifying Components of Responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 2(3), 233–254.
- Eulau, Heinz, Wahlke, John C., Buchanan, William & Ferguson, Leroy C. (1959). The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke. *American Political Science Review*, 53(3), 742–756.
- Ezeibe, Christian C., Ilo, Chukwudi, Ezeibe, Ezinwanne N., Ogonu, Chika N., Nwankwo, Nnamdi A., Ajaero, Chukwuedozie K. & Osadebe, Nnabuike (2020). Political Distrust and the Spread of COVID-19 in Nigeria. *Global public health*, 15(12), 1753–1766.
- Falkensee. (2018). *Leitlinien zur informellen Einwohnerbeteiligung in Falkensee*. https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/69b7411e1ccf595e36aeafd03ba9e302122831/leitlinien_zur_informellen_einwohnerbeteiligung_in_falkensee.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Farah, Barbara G., Barnes, Samuel H & Heunks, Felix. (1979). Political Dissatisfaction. In S. H. Barnes & M. Kaase (Hrsg.), *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies* (S. 409–448). SAGE.
- Filderstadt. (2019). *Spielregeln für die Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung*. https://www.filderstadt.de/site/Filderstadt-Internet-2019/get/params_E-719325356/14704026/Barrierefrei%20Spielregeln%20BB%20und%20BE%2009.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Finkel, Steven E. (1985). Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis. *American Journal of Political Science*, 29(4), 891.
- Fiorina, Morris P. (1976). The Voting Decision: Instrumental and Expressive Aspects. *The Journal of Politics*, 38(2), 390–413.
- Fischer, James S. (2011). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press.
- Fishkin, James S., Siu, Alice, Diamond, Larry & Bradburn, Norman (2021). Is Deliberation an Antidote to Extreme Partisan Polarization? Reflections on “America in One Room”. *American Political Science Review*, 115(4), 1464–1481.
- Flensburg. (2015). *Richtlinie zur EinwohnerInnenbeteiligung*. https://www.flensburg.de/media/custom/2306_1207_1.PDF?1452063646, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Flores, Carolina & Woodard, Elise (2023). Epistemic Norms on Evidence-Gathering. *Philosophical Studies*, forthcoming. <https://philarchive.org/archive/WOOENO>.
- Floridi, Luciano. (2010). Ethics after the Information Revolution. In L. Floridi (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Information and Computer Ethics* (S. 3–19). Cambridge University Press.
- Francis, Leslie P. & Silvers, Anita (2007). Liberalism and Individually Scripted Ideas of the Good: Meeting the Challenge of Dependent Agency. *Social Theory and Practice*, 33(2), 311–334.
- Franssen, Marten, Lokhorst, Gert-Jan & van de Poel, Ibo. (2023). *Philosophy of Technology*. <https://plato.stanford.edu/entries/technology/>, zuletzt geprüft am 04.07.2023.

- Freudenstadt. (2019). *Leitfaden Bürgerbeteiligung Freudenstadt*. <https://ratsinfo-freudenstadt.de/sessionnet/bi/getfile.php?id=70131&type=do>, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Friedrichshafen. (2019). *Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Friedrichshafen*. https://www.friedrichshafen.de/fileadmin/BENUTZERDATEN/friedrichshafen.de/Statische_Seiten/Seiten/Gesundheit_und_Soziales/PDF-Dateien/FN_Leitlinien_B%C3%BCrgerbeteiligung_Magazin_barrierefrei.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Fukuyama, Francis. (2020). *The Pandemic and Political Order: It Takes a State*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>, zuletzt geprüft am 20.10.2023.
- Fung, Archon (2003). Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338–367.
- Fung, Archon (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75.
- Fung, Archon & Wright, Erik O. (2011). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso.
- Gabriel, Oscar W., Brettschneider, Frank & Kunz, Volker (1993). Responsivität bundesdeutscher Kommunalpolitiker. *Politische Vierteljahresschrift*, 34(1), 29–46.
- Gabriel, Oscar W. & Kersting, Norbert. (2014). Politisches Engagement in deutschen Kommunen. Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. In S. B.-W. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden* (S. 43–184). Bertelsmann Stiftung.
- Gabriel, Oscar W. & Vökl, Kerstin. (2005). Politische und soziale Partizipation. In O. W. Gabriel & E. Holtmann (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland* (S. 523–573). Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Garner, Robert (2017). Animals and Democratic Theory: Beyond an Anthropocentric Account. *Contemporary Political Theory*, 16(4), 459–477.
- Gecas, Viktor (1989). The Social Psychology of Self-Efficacy. *Annual Review of Sociology*, 15(1), 291–316.
- Geislingen. (2018). *Leitlinien für die informelle Bürgerbeteiligung in Geislingen an der Steige*. <https://portal.geislingen.de/buergerinfo/getfile.asp?id=8006&type=do>, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Geißel, Brigitte & Penrose, Virginia. (2003). *Dynamiken der politischen Partizipation und Partizipationsforschung*. https://www.fu-berlin.de/sites/gpo/pol_sys/partizipation/Dynamiken_der_politischen_Partizipation/geissel_penrose.pdf, zuletzt geprüft am 28.11.2019.
- Gern, Alfons & Brüning, Christoph. (2019). *Deutsches Kommunalrecht*. Nomos.
- Gießen. (2015). *Bürgerbeteiligung in Gießen. Leitlinien für eine strukturierte Bürgerbeteiligung*. <https://parlamentsinfo.giessen.de/getfile.php?id=100031&type=do>, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Gimmler, Antje (2001). Deliberative Democracy, the Public Sphere and the Internet. *Philosophy & Social Criticism*, 27(4), 21–39.
- Goering, Sara (2002). Beyond the Medical Model? Disability, Formal Justice, and the Exception for the “Profoundly Impaired”. *Kennedy Institute of Ethics journal*, 12(4), 373–388.
- Goldberg, Sanford C. (2020). Trust and Reliance. In J. Simon (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Trust and Philosophy* (S. 97–108). Routledge.

- Goodin, Robert E. (2007). Enfranchising All Affected Interests, and its Alternatives. *Philosophy & Public Affairs*, 35(1), 40–68.
- Goodin, Robert E. & Dryzek, John S. (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics & Society*, 34(2), 219–244.
- Görlitz. (2017). *Satzung zur Bürgerschaftlichen Beteiligung in der Großen Kreisstadt Görlitz*. https://www.goerlitz.de/uploads/02-Buerger-Dokumente/Ortsrecht/Satzung_Buergerbeteiligung.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Gorniak-Kocikowska, Krystyna (1996). The Computer Revolution and the Problem of Global Ethics. *Science and Engineering Ethics*, 2(2), 177–190.
- Griesheim. (2019). *Griesheim.Gemeinsam.Gestalten. Leitlinie für gute Bürgerbeteiligung*. https://static.werdenktwas.de/domain/113/fs/Griesheim-Leitlinie_klein.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2023.
- Griffin, John D. (2006). Electoral Competition and Democratic Responsiveness: A Defense of the Marginality Hypothesis. *The Journal of Politics*, 68(4), 911–921.
- Grönlund, Kimmo & Setälä, Maija (2007). Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout. *Comparative European Politics*, 5(4), 400–422.
- Großpösna. (2019). *Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Großpösna*. https://grosspoesna.com/cms/upload/GP/PDF/Leitlinien_fr_Buergerbeteiligung_in_Gropsna.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Habermas, Jürgen. (1992). *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Suhrkamp.
- Hacker, K. L. & van Dijk, J. (Hrsg.). (2000). *Digital Democracy. Issues of Theory and Practice*. SAGE. <http://www.loc.gov/catdir/enhancements/fy0657/00712981-d.html>.
- Hague, B. N. & Loader, B. D. (Hrsg.). (1999). *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*. Routledge.
- Haigh, Thomas, Russell, Andrew L. & Dutton, William H. (2015). Histories of the Internet: Introducing a Special Issue of Information & Culture. *Information & Culture*, 50(2), 143–159.
- Hall, Richard J. & Johnson, Charles R. (1998). The Epistemic Duty to Seek More Evidence. *American Philosophical Quarterly*, 35(2), 129–139.
- Hammar, Henrik, Jagers, Sverker C. & Nordblom, Katarina (2009). Perceived Tax Evasion and the Importance of Trust. *The Journal of Socio-Economics*, 38(2), 238–245.
- Hardin, Russell. (2002). *Trust and Trustworthiness*. Russell Sage Foundation.
- Harris, Clodagh. (2019). Mini-Publics: Design Choices and Legitimacy. In S. Elstub & O. Escobar (Hrsg.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (S. 45–59). Edward Elgar Publishing.
- Hart, Roger. (1997). *Children's Participation. The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care*. Earthscan.
- Hawley, Katherine (2014). Trust, Distrust and Commitment. *Noûs*, 48(1), 1–20.
- Heidelberg. (2015). *Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg*. https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-883021685/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Buergerbeteiligung_Leitlinien_Komplettfassung.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Heilbronn. (2018). *Leitlinien für eine freiwillig mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heilbronn*. https://www.heilbronn.de/fileadmin/daten/stadtheilbronn/formulare/rathaus/buergerbeteiligung/Leitlinien_Buergerbeteiligung.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2023.

- Heinelt, Hubert. (2013). Welches Demokratieverständnis haben deutsche Ratsmitglieder und wie schlägt es sich in ihren Handlungsorientierungen nieder? In B. Egner, M.-C. Krapp & H. Heinelt (Hrsg.), *Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis* (S. 105–127). Springer VS.
- Held, David (2004). Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective. *Government and Opposition*, 39(2), 364–391.
- Herzog, Dietrich. (1998). Responsivität. In O. Jarren, U. Sarcinelli & U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft* (S. 298–304). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hetherington, Marc J. (2004). *Why Trust Matters*. Princeton University Press.
- Hetherington, Marc J. & Husser, Jason A. (2012). How Trust Matters: The Changing Political Relevance of Political Trust. *American Journal of Political Science*, 56(2), 312–325.
- Himma, Kenneth E. (2003). The Relationship between the Uniqueness of Computer Ethics and Its Independence as a Discipline in Applied Ethics. *Ethics and Information Technology*, 5(4), 225–237.
- Holtkamp, Lars, Friedhoff & Caroline (2014). Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte einfach nebensächlich? Die Sichtweise der kommunalen Entscheidungsträger/innen in Deutschland. https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_beitrag_holtkamp_friedhoff_141105.pdf.
- Holton, Richard (1994). Deciding to Trust, Coming to Believe. *Australasian Journal of Philosophy*, 72(1), 63–76.
- Hooghe, Marc. (2018). Trust and Elections. In E. M. Uslaner (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust* (S. 617–631). Oxford University Press.
- Hooghe, Marc & Dassonneville, Ruth (2018). A Spiral of Distrust: A Panel Study on the Relation between Political Distrust and Protest Voting in Belgium. *Government and Opposition*, 53(1), 104–130.
- Hooghe, Marc, Marien, Sofie & Pauwels, Teun (2011). Where Do Distrusting Voters Turn if There is No Viable Exit or Voice Option? The Impact of Political Trust on Electoral Behaviour in the Belgian Regional Elections of June 2009. *Government and Opposition*, 46(2), 245–273.
- Hörschelmann, Kathrin, Van Blerk & Lorraine. (2008). *Children, Youth and the City*. Taylor & Francis Ltd.
- Huber, Peter (2001). Die Vorgaben des Grundgesetzes für Kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. *Archiv Des Öffentlichen Rechts*, 126(2), 165–203.
- Hubig, Christoph. (2007). *Die Kunst des Möglichen II. Grundlinien einer dialektischen Philosophie der Technik Band 2. Ethik der Technik als provisorische Moral*. Transcript.
- Hyland, James L. (1995). *Democratic Theory. The Philosophical Foundations*. Manchester University Press.
- Indridason, Indridi H. (2011). Proportional Representation, Majoritarian Legislatures, and Coalitional Voting. *American Journal of Political Science*, 55(4), 955–971.
- Ingolstadt. (2017). *Leitbild für die Bürgerbeteiligung der Stadt Ingolstadt*. <https://www.ingolstadt.de/output/download.php?fid=2789.1038.1.PDF>, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Initiative Offene Gesellschaft e.V. (2022). *Forum Corona. Bericht und Empfehlungen. Sachsen*. https://www.demokratie.sachsen.de/download/Forum_Corona_Bericht_und_Empfehlungen.pdf, zuletzt geprüft am 23.10.2023.

- [C3%BCr%20B%C3%BCrgerbeteiligung%20%20Langfassung.pdf](#), zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Kost, Andreas. (2019). Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Grundsatzartikel). In A. Kost & M. Solar (Hrsg.), *Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland* (S. 39–48). Springer VS.
- Kost, Andreas & Solar, Marcel. (2019a). Direktwahl Bürgermeister (und Landrat). In A. Kost & M. Solar (Hrsg.), *Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland* (S. 63–66). Springer VS.
- Kost, Andreas & Solar, Marcel. (2019b). Grundgesetz. In A. Kost & M. Solar (Hrsg.), *Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland* (S. 114–115). Springer VS.
- Krause, Peter. (2003). Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie. In J. Isensee & P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band III. Demokratie – Bundesorgane* (S. 55–85). C. F. Müller.
- Kressbronn. (2021). *Bürgerbeteiligung in Kressbronn am Bodensee*. https://www.kressbronn.de/fileadmin/benutzerdaten/kressbronn-de/Bilder_und_PDF/1._Aktuelles/B%C3%BCrgerbeteiligung/021.27_B%C3%BCrgerbeteiligung_in_Kressbronn_am_Bodensee.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Krichewsky, Damian. (2021). Political Responsiveness. The Identification and Processing of Problems in Modern Polities. In A. L. Ahlers, D. Krichewsky, E. Moser & R. Stichweh (Hrsg.), *Democratic and Authoritarian Political Systems in 21st Century World*. Transcript Verlag.
- Kubicek, Herbert, Lippa, Barbara & Westholm, Hilmar. (2009). *Medienmix in der Bürgerbeteiligung. Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene*. Nomos.
- Kuklinski, James H. & Segura, Gary M. (1995). Endogeneity, Exogeneity, Time, and Space in Political Representation: A Review Article. *Legislative Studies Quarterly*, 20(1), 3–21.
- Kymlicka, Will & Donaldson, Sue (2016). Locating Animals in Political Philosophy: Animals in Political Philosophy. *Philosophy Compass*, 11(11), 692–701.
- Kymlicka, Will & Donaldson, Sue. (2018). Metics, Members and Citizens. In R. Bauböck (Hrsg.), *Democratic Inclusion* (S. 160–182). Manchester University Press.
- Landemore, Hélène (2013). Deliberation, Cognitive diversity, and Democratic Inclusiveness: An Epistemic Argument for the Random Selection of Representatives. *Synthese*, 190(7), 1209–1231.
- Landeswahlleiter NRW. (2020). *Kommunalwahlen 2020*. <https://www.wahlergebnisse.nrw/kommunalwahlen/2020/aktuell/a000000kw2000.shtml>, zuletzt geprüft am 24.11.2020.
- Lane, Robert E. (1959). *Political Life: Why People Get Involved in Politics*. The Free Press.
- Lange, Annika. (2011). *Plebiszitäre Budgetverantwortung. Der kommunale Beteiligungshaushalt; verfassungsrechtliche Bewertung der Möglichkeiten und Grenzen partizipativer Haushaltsplanerstellung in den Kommunen*. Nomos.
- Lau, Joanne C. (2012). Two Arguments for Child Enfranchisement. *Political Studies*, 60(4), 860–876.
- Lax, Jeffrey R. & Phillips, Justin H. (2012). The Democratic Deficit in the States. *American Journal of Political Science*, 56(1), 148–166.
- Lazarsfeld, P. F., Berelson, B. & Gaudet, H. (1944). *The People's Choice. How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. Duell, Sloan & Pearce.

- Leipzig. (2012). *Zusammenfassung: Leitlinien der Bürgerbeteiligung*. https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/01.1_Geschäftsbereich_OBM/12_Ref_Kommunikation/Stadtbuero/Infoblatt_Buergerbeteiligung.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Lich. (2021). *Charta für Bürgerbeteiligung der Stadt Lich*. https://lich.de/uploads/PDF_ andere_Dokumente/Beteiligungscharta/Beteiligungscharta_der_Stadt_Lich_Juni_2022.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Lijphart, Arend (1997). Unequal Participation. Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, 91(1), 1–14.
- Lippert-Rasmussen, Kasper & Bengtson, Andreas (2021). The Problem(s) of Constituting the Demos: A (Set of) Solution(s). *Ethical Theory and Moral Practice*, 24(4), 1021–1031.
- López-Guerra, Claudio (2012). Enfranchising Minors and the Mentally Impaired. *Social Theory and Practice*, 38(1), 115–138.
- Lowndes, Vivien, Pratchett, Lawrence & Stoker, Gerry (2001). Trends In Public Participation: Part 1 – Local Government Perspectives. *Public Administration*, 79(1), 205–222.
- Macedo, Stephen. (2005). *Democracy at Risk. How Political Choices Undermine Citizen Participation and What We Can Do About It*. Brookings Institution Press.
- Macpherson, Crawford B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford University Press.
- Madsen, Douglas (1987). Political Self-Efficacy Tested. *American Political Science Review*, 81(2), 571–581.
- Mainz. (2022). *Gemeinsam Mainz gestalten. Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Mainz*. https://www.mainz.de/medien/internet/downloads/informieren-buergerbeteiligung/22_17_RZ_02_SMZ_Buergerbeteiligung_Anwerbung_Langversion_web.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Malena, Carmen. (2009). Building Political Will for Participatory Governance. An Introduction. In C. Malena (Hrsg.), *From Political Won't to Political Will. Building Support for Participatory Governance* (S. 3–30). Kumarian Press.
- Maltai, Aaron, Rosenberg, Jonas H. & Beckman, Ludvig (2019). The Demos and Its Critics. *The Review of Politics*, 81(3), 435–457.
- Maner, Walter (1996). Unique Ethical Problems in Information Technology. *Science and Engineering Ethics*, 2(2), 137–154.
- Manin, Bernard. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press.
- Manin, Bernard, Przeworski, Adam & Stokes, Susan C. (1999). Elections and Representation. In A. Przeworski, S. C. Stokes & B. Manin (Hrsg.), *Democracy, Accountability, and Representation* (S. 29–54). Cambridge University Press.
- Mannheim. (2019). *Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim*. https://www.mannheim.de/sites/default/files/2019-03/BBT_Regelwerk_2019_03_1.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Mansbridge, Jane (2003). Rethinking Representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515–528.
- Mansbridge, Jane, Bohman, James, Chambers, Simone, Christiano, Thomas, Fung, Archon, Parkinson, John, Thompson, Dennis F. & Warren, Mark E. (2012). A Systemic Approach

- to Deliberative Democracy. In J. Parkinson & J. J. Mansbridge (Hrsg.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale* (S. 1–26). Cambridge University Press.
- Marburg. (2018). *Bürger/innenbeteiligung in Marburg*. <https://www.marburg.de/download/datei/OTAwMDEyNjc5Oy07L3d3dy92aHRkb2NzL21hcmJ1cmcvbWFyYnVyZy9tZWRpZW4vZG9rdW1lbnRlL2JiX2tvcnplcHRfWl0X2FuaGF1bmdlbi5wZGY%3D>, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Margolis, Michael & Resnick, David. (2000). *Politics as Usual*. SAGE.
- Marien, Sofie & Hooghe, Marc (2011). Does Political Trust Matter? An Empirical Investigation into the Relation between Political Trust and Support for Law Compliance. *European Journal of Political Research*, 50(2), 267–291.
- Marquartstein. (2015). *Satzung der Gemeinde Marquartstein zur Bürgerbeteiligung*. <https://www.marquartstein.de/marquartstein/gemeinde/rathaus-service/satzungen/buergerbeteiligungssatzung.pdf>, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Marschall, Stefan (1998). Parlamentarische Repräsentation in der Informationsgesellschaft. *Zeitschrift für Politik*, 45(3), 282–299.
- Martin, Christopher (2018). Should Deliberative Democratic Inclusion Extend to Children? *Democracy and Education*, 26(2), 1–11.
- Martini, Mario. (2011). *Wenn das Volk (mit)entscheidet. Wechselbeziehungen und Konfliktlinien zwischen direkter und indirekter Demokratie als Herausforderung für die Rechtsordnung; mit einem Abdruck der wichtigsten (landes)verfassungsrechtlichen und kommunalrechtlichen Bestimmungen zu Volks- und Bürgerentscheiden*. Duncker & Humblot.
- Mehr Demokratie e.V., nexus & IPG, ifok. (2023). *Detailkonzept. Bürgerrat Ernährung im Wandel. Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben*. https://www.bundestag.de/resource/blob/964632/a472b2b633b965dbba7b4b8d2fa77439/23_08_23_detailkonzept-data.pdf, zuletzt geprüft am 20.10.2023.
- Merkel, Wolfgang (2014). Is There a Crisis of Democracy? *Democratic Theory*, 1(2).
- Mettmann. (2020). *Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Mettmann – das Handbuch*. https://betteilung.stadt-mettmann.de/wp-content/uploads/2020/06/ME_Leitlinien_Beteiligung.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Miklosi, Zoltan (2012). Against the Principle of All-Affected Interests. *Social Theory and Practice*, 38(3), 483–503.
- Milbrath, Lester W. & Goel, Madan L. (1965). *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?* Rand McNally.
- Milbrath, Lester W. & Goel, M. L. (1977). *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics*. Rand McNally College Publ. Co.
- Mill, John S. (2009 [1869]). *The Subjection of Women*. The Floating Press.
- Miller, Arthur H. & Listhaug, Ola (1990). Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States. *British Journal of Political Science*, 20(3), 357–386.
- Miller, David (2009). Democracy's Domain. *Philosophy & Public Affairs*, 37(3), 201–228.
- Miller, David. (2016). *Strangers in our Midst. The Political Philosophy of Immigration*. Harvard University Press.
- Miller, Warren E. & Stokes, Donald E. (1963). Constituency Influence in Congress. *American Political Science Review*, 57(1), 45–56.

- Moor, James H. (1985). What is Computer Ethics? *Metaphilosophy*, 16(4), 266–275.
- Moor, James H. (1999). Just Consequentialism and Computing. *Ethics and Information Technology*, 1(1), 61–65.
- Morell, Michael E. (2005a). Deliberation, Democratic Decision-Making and Internal Political Efficacy. *Political Behavior*, 27(1), 49–69.
- Morell, Michael E. (2005b). Political Efficacy. In S. J. Best & B. Radcliff (Hrsg.), *Polling America. An Encyclopedia of Public Opinion*. (S. 525–538). Greenwood Press.
- Morlino, Leonardo (2004). What Is a ‘Good’ Democracy? *Democratization*, 11(5), 10–32.
- Mossberger, Karen, Tolbert, Caroline J. & McNeal, Ramona S. (2008). *Digital Citizenship. The Internet, Society, and Participation*. MIT Press.
- Mulgan, Richard (2008). How Much Responsiveness is Too Much or Too Little? *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 345–356.
- Müllheim. (2014). *Konzept für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Müllheim*. https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Leitlinien_neu/muellheim_buergerbeteiligungskonzept.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- München. (2021). *Konzept für die analoge und digitale Öffentlichkeitsbeteiligung in der Landeshauptstadt München*. https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Leitlinien_neu/muenchen_07_Anlage_2_OeB_Konzept.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Münster. (2021). *Kommunikation, Partizipation und Koproduktion in Münster. Leitorientierungen für eine Gute Öffentlichkeitsbeteiligung*. https://www.muensterzukunft.de/Resources/Persistent/0/6/9/6/0696296735cb5e798d53d4f5424b49d5c53da84/Leitorientierungen_Muenster.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2023.
- Nanz, Patrizia & Fritsche, Miriam. (2012). *Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Näsström, Sofia (2011). The Challenge of the All-Affected Principle. *Political Studies*, 59(1), 116–134.
- Neunecker, Martina. (2016). *Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Neuss. (2022). *Leitlinien Bürgerbeteiligung in Neuss*. https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Leitlinien_neu/neuss_1B_523_2022_Anlage_LEITLINIEN_Buergerbeteiligung_in_Neuss_Endfassung_220613.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Newton, Kenneth. (2007). Social and Political Trust. In R. J. Dalton & H.-D. Klingemann (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Behavior* (S. 342–361). Oxford University Press.
- Niemeyer, Simon. (2014). Scaling Up Deliberation to Mass Publics. Harnessing Mini-Publics in a Deliberative System. In K. Grönlund, A. Bächtiger & M. Setälä (Hrsg.), *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process* (S. 177–202). ECPR Press.
- Nissenbaum, Helen (1998). Values in the design of computer systems. *Computers and Society*, 28(1), 38–39.
- Nissenbaum, Helen (2001). How Computer Systems Embody Values. *Computer*, 34(3), 120–119.
- Norris, Pippa. (1999). *Critical Citizens*. Oxford University.

- Norris, Pippa. (2001). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. (2002). *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. (2012). *Digital Divide*. Cambridge University Press.
- Nozick, Robert. (2013 [1974]). *Anarchy, State, and Utopia*. Basic Books.
- Nürtingen. (2022). *Beteiligungs-Kompass für die Stadt Nürtingen*. https://www.nuertingen.de/fileadmin/Dateien/PDF-Dateien/2_Rathaus_und_Buergerservice/B%C3%BCrgerbeteiligung/Beteiligungskompass_web_22-11-07.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Oberhausen. (2018). *mit.machen. Bürgerinn und Bürger beteiligen sich bei der Gestaltung der Stadt*. https://www.oberhausen.de/de/index/rathaus/buergerbeteiligung/material/leitlinien_2018_ok.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Offenbach am Main. (2020). *Leitlinien zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Offenbach am Main*. https://pio.offenbach.de/index.php?aktiv=doc&docid=2020-00016718&year=2020&av_dokument_id=16718&view=, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Olsson, Stefan (2008). Children's Suffrage: A Critique of the Importance of Voters' Knowledge for the Well-Being of Democracy. *The International Journal of Children's Rights*, 16(1), 55–76.
- Owen, David (2012). Constituting the Polity, Constituting the Demos: On the Place of the All Affected Interests Principle in Democratic Theory and in Resolving the Democratic Boundary Problem. *Ethics & Global Politics*, 5(3), 129–152.
- Owen, David. (2018). Populus, Demos and Self-Rule. In R. Bauböck (Hrsg.), *Democratic Inclusion*. Manchester University Press.
- Page, Benjamin I. (1994). Democratic Responsiveness? Untangling the Links between Public Opinion and Policy. *Political Science and Politics*, 27(1), 25–29.
- Page, Benjamin I. & Shapiro, Robert Y. (1983). Effects of Public Opinion on Policy. *American Political Science Review*, 77(1), 175–190.
- Papadopoulos, Yannis & Warin, Philippe (2007). Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective? *European Journal of Political Research*, 46(4), 445–472.
- Pateman, Carole. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7–19.
- Patzelt, Werner J. (1998). Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem. *Politische Vierteljahresschrift*, 39(4), 725–757.
- Patzelt, Werner J. (2005). Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36(3), 517–538.
- Pennock, J. R. (1952). Responsiveness, Responsibility, and Majority Rule. *American Political Science Review*, 46(3), 790–807.
- Perry, Sarah & Hackenbroch, Rolf. (2017). *Evaluation der Bürgerbeteiligungsprozesse in der Wissenschaftsstadt Darmstadt. Abschlussbericht*. https://da-bei.darmstadt.de/static/domain/2/Abschlussbericht_Evaluation_Buergerbeteiligung.pdf, zuletzt geprüft am 24.03.2023.
- Pestalozza, Christian. (1981). *Der Popularvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland*. De Gruyter.

- Peterson, Andrew, Karlawish, Jason & Largent, Emily (2020). Supported Decision Making with People at the Margins of Autonomy. *The American Journal of Bioethics*, 21(11), 4–18.
- Pforzheim. (2014). *Leitfaden Bürgerbeteiligung Pforzheim*. https://www.pforzheim.de/filadmin/user_upload/buerger/engagement/buergerbeteil/Leitfaden_B%C3%BCrgerbeteiligung_Pforzheim_final.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press.
- Plettenberg. (2020). *Leitlinien Bürgerbeteiligung Plettenberg*. https://www.plettenberg.de/filadmin/user_upload/Buergerbeteiligung/Leitlinien_Buergerbeteiligung_Plettenberg_2_0.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Pollock, Philip H. (1983). The Participatory Consequences of Internal and External Political Efficacy: A Research Note. *Western Political Quarterly*, 36(3), 400–409.
- Powell, G. B. (2004). The Chain of Responsiveness. *Journal of Democracy*, 15(4), 91–105.
- Przeworski, Adam. (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1993). What Makes Democracy Work? *National Civic Review*, 82(2), 101–107.
- Putnam, Robert D. (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.
- Püttner, Günter (2002). Kommunale Aufgaben, Aufgabenwandel und Selbstverwaltungsprinzipien. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 41(1), 52–60.
- Rehfeld, Andrew (2009). Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy. *American Political Science Review*, 103(2), 214–230.
- Rehfeld, Andrew (2011). The Child as Democratic Citizen. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 633(1), 141–166.
- Remseck am Neckar. (2017). *Leitfaden Bürgerbeteiligung*. <https://www.stadt-remseck.de/ceasy/resource/?id=6687&download=1>, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Riker, William H. (1988). *Liberalism against Populism. A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Waveland Press.
- Ritter, Franziska P. (2021). Aktuelle Herausforderungen der kommunalen Bürgerbeteiligung am Beispiel der Stadt Heidelberg. In F. Bätge, K. Effing, K. Möltgen-Sicking & T. Winter (Hrsg.), *Politische Partizipation* (S. 235–256). Springer.
- Rosen, Gideon (2003). Culpability and Ignorance. *Proceedings of the Aristotelian Society (Hardback)*, 103(1), 61–84.
- Rostock. (2019). *Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock*. https://www.buergerbeteiligung-rostock.de/downloads/leitfaden_buergerbeteiligung.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Royakkers, Lambèr, Timmer, Jelte, Kool, Linda & van Est, Rinie (2018). Societal and Ethical Issues of Digitization. *Ethics and Information Technology*, 20(2), 127–142.
- Rudolph, Thomas J. & Evans, Jillian (2005). Political Trust, Ideology, and Public Support for Government Spending. *American Journal of Political Science*, 49(3), 660–671.
- Russell, Bruce. (2001). Epistemic and Moral Duty. In M. Steup (Hrsg.), *Knowledge, Truth, and Duty. Essays on Epistemic Justification, Responsibility, and Virtue* (34–48). Oxford University Press.

- Rux, Johannes. (2008). *Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern*. Nomos.
- Saarbrücken. (2014). *Leitlinien zur Bürgerbeteiligung in Saarbrücken*. <https://www.saarbruecken.de/media/download-54f0358069a02>, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Sabl, Andrew (2015). The Two Cultures of Democratic Theory: Responsiveness, Democratic Quality, and the Empirical-Normative Divide. *Perspectives on Politics*, 13(2), 345–365.
- Saltzstein, Grace H. (1985). Conceptualizing Bureaucratic Responsiveness. *Administration & Society*, 17(3), 283–306.
- Saunders, Ben (2011). Defining the Demos. *Politics, Philosophy & Economics*, 11(3), 280–301.
- Saunders, Ben (2013). Scottish Independence and the All-Affected Interests Principle. *Politics*, 33(1), 47–55.
- Saward, Michael (2006). The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*, 5(3), 297–318.
- Saward, Michael. (2013). *The Representative Claim*. Oxford University Press.
- Schäfer, Armin. (2011). Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger: Ist die sinkende Wahlbeteiligung eine Gefahr für die Demokratie? In E. Bytzek & S. Roßteutscher (Hrsg.), *Der unbekannte Wähler? Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen* (S. 133–154). Campus Verlag.
- Schäfer, Armin. (2015). *Der Verlust politischer Gleichheit: Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Campus.
- Schäfer, Armin, Vehrkamp, Robert & Gagné, Jérémie F. (2013). *Prekäre Wahlen: Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013*. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSf/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Prekaere_Wahlen.pdf, zuletzt geprüft am 30.10.2023.
- Schmidt, Christopher (2020). Gemeindeversammlungen in der Bundesrepublik Deutschland: Auslaufmodell oder Wiederbelebung? *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 51(2), 408–418.
- Schmitt Glaeser, Walter. (2003). Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung. In J. Isensee & P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band III. Demokratie – Bundesorgane* (S. 229–261). C. F. Müller.
- Schnaudt, Christian. (2019). *Political Confidence and Democracy in Europe: Antecedents and Consequences of Citizens' Confidence in Representative and Regulatory Institutions and Authorities*. Springer.
- Scholz, John T. & Lubell, Mark (1998). Trust and Taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action. *American Journal of Political Science*, 42(2), 398.
- Schrag, Francis (1975). The Child's Status in the Democratic State. *Political Theory*, 3(4), 441–457.
- Schrag, Francis (2004). Children and Democracy. Theory and Policy. *Politics, Philosophy & Economics*, 3(3), 365–379.
- Schumpeter, Joseph A. (2006 [1943]). *Capitalism, Socialism and Democracy* (6th ed.). Routledge.
- Schwerte. (2019). *Leitlinien für die MitMachStadt Schwerte*. https://www.engagiertestadt.de/wp-content/uploads/Leitlinien_MitMachStadt_und_Beteiligungskonzept.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.

- Seim, Jonathan. (2021). Der Wert politischer Partizipation. Ein Überblick. In F. Bätge, K. Ebbing, K. Möltgen-Sicking & T. Winter (Hrsg.), *Politische Partizipation* (S. 95–111). Springer.
- Seim, Jonathan. (2022). Repräsentativität oder Diversität? Eine Evaluation der Teilnehmerschaft des Online-Beteiligungsverfahrens #meinfernsehen2021. In F. Gerlach & C. Eilders (Hrsg.), *#meinfernsehen2021: Bürgerbeteiligung: Wahrnehmungen, Erwartungen und Vorschläge zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medienangebote* (S. 267–286). Nomos.
- Seligman, Adam B. (1997). *Problem of Trust*. Princeton University Press.
- Seyd, Ben, Curtice, John & Rose, Jonathan (2018). How might reform of the political system appeal to discontented citizens? *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(2), 263–284.
- Shoostari, Iman. (2019). Volksbegehren und Volksentscheid (Grundsatzartikel). In A. Kost & M. Solar (Hrsg.), *Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland* (S. 251–259). Springer VS.
- Silvers, Anita & Francis, Leslie P. (2005). Justice Through Trust: Disability and the “Outlier Problem” in Social Contract Theory. *Ethics*, 116(1), 40–76.
- Silvers, Anita & Francis, Leslie P. (2009). Thinking About the Good: Reconfiguring Liberal Metaphysics (or not) for People with Cognitive Disabilities. *Metaphilosophy*, 40(3–4), 475–498.
- Simpson, Brian (1997). Towards the Participation of Children and Young People in Urban Planning and Design. *Urban Studies*, 34(5–6), 907–925.
- Smith, Graham. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Smith, Holly (1983). Culpable Ignorance. *The Philosophical Review*, 92(4), 543.
- Smith, Holly M. (2014). The Subjective Moral Duty to Inform Oneself before Acting. *Ethics*, 125(1), 11–38.
- Smith, Holly M. (2018). *Making Morality Work*. Oxford University Press.
- Soest. (2019). *Leitlinien für Bürgerbeteiligung bei der Stadtverwaltung Soest*. https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Leitlinien_neu/soest_Leitlinien_f%C3%BCr_B%C3%BCrgerbeteiligung_in_Soest_-_Stand_2019.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Sohl, Sofia. (2014). *Youths' Political Efficacy. Sources, Effects and Potentials for Political Equality*. Örebro University.
- Solhaug, Trond (2006). Knowledge and Self-Efficacy as Predictors of Political Participation and Civic Attitudes: With Relevance for Educational Practice. *Policy Futures in Education*, 4(3), 265–278.
- Solingen. (2017). *Leitlinien Bürgerbeteiligung Solingen*. https://www.solingen-redet-mit.de/sites/default/files/downloads/_leitlinien_buergerbeteiligung.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Sommermann, Karl-Peter. (2010). Artikel 20. In C. Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz: Band 2: Artikel 20 bis 82* (S. 1–166). Vahlen.
- Song, Sarah (2009). Democracy and Noncitizen Voting Rights. *Citizenship Studies*, 13(6), 607–620.
- Song, Sarah (2012). The Boundary Problem in Democratic Theory: Why the Demos Should Be Bounded by the State. *International Theory*, 4(01), 39–68.

- Staatsministerium Baden-Württemberg. (2022). *Bürgerforum Corona. Abschlussbericht und Empfehlungen*. https://beteiligungsportaal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportaal/StM/Buergerforum_Corona/Abschlussbericht-BuergerforumCorona_WEB.pdf, zuletzt geprüft am 05.10.2023.
- Steel, Daniel, Jenei, Kristina, Burgess, Michael & Bolduc, Naseeb (2020). Rethinking Representation and Diversity in Deliberative Minipublics. *Journal of Deliberative Democracy*, 16(1), 46–57.
- Stern, Klaus. (1984). *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band 1*. C. H. Beck. Stuttgart. (2017). *Leitlinien für informelle Bürgerbeteiligung in der Langeshauptstadt Stuttgart*. <https://www.stuttgart-meine-stadt.de/file/58e67d24d5f3db911628aad1>, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Sunstein, Cass R. (1995). Democracy and Shifting Preferences. In D. Copp, J. Hampton & J. E. Roemer (Hrsg.), *The Idea of Democracy* (S. 196–230). Cambridge University Press.
- Sweeting, David & Copus, Colin. (2013). Councillors, Participation, and Local Democracy. In B. Egner, D. Sweeting & P.-J. Klok (Hrsg.), *Local Councillors in Europe* (S. 121–137). Springer Fachmedien.
- Tavani, Herman T. (2002). The Uniqueness Debate in Computer Ethics: What Exactly is at Issue, and Why Does it Matter? *Ethics and Information Technology*, 4(1), 37–54.
- Tettinger, Peter J. & Schwarz, Kyriell-A. (2010). Artikel 28. In C. Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz: Band 2: Artikel 20 bis 82*. Vahlen.
- Torcal, Mariano (2014). The Decline of Political Trust in Spain and Portugal. *American Behavioral Scientist*, 58(12), 1542–1567.
- Torcal, Mariano & Christmann, Pablo (2021). Responsiveness, Performance and Corruption: Reasons for the Decline of Political Trust. *Frontiers in Political Science*, 3, Artikel 676672, 1–13.
- Treuenbrietzen. (2018). *Prinzipien für Bürgerinformation und -beteiligung in Treuenbrietzen*. https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Leitlinien_neu/treuenbrietzen_Prinzipien_fuer_Buergerinformation-_und_beteiligung_in_Treuenbrietzen.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Tübingen. (2019). *Tübingen gemeinsam gestalten. Handbuch Bürgerbeteiligung*. https://www.tuebingen.de/Dateien/handbuch_buergerbeteiligung.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Uppendahl, Herbert (1981). Repräsentation und Responsivität Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 12(1), 123–134.
- Urbinati, Nadia. (2010). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. University of Chicago Press.
- van Deth, Jan W. (2006). Vergleichende Politische Partizipationsforschung. In D. Berg-Schlosser & F. Müller-Rommel (Hrsg.), *Vergleichende Politikwissenschaft*. VS Verlag für Sozialwiss.
- van Hoven, Jeroen. (2010). The Use of Normative Theories in Computer Ethics. In L. Floridi (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Information and Computer Ethics* (S. 59–76). Cambridge University Press.
- Verba, Sidney & Nie, Norman H. (1972). *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. University of Chicago Press.
- Verba, Sidney, Scholzman, Kay L. & Brady, Henry E. (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard Univ. Press.

- Vetter, Angelika. (2017). Beteiligungskulturen und Bürgerbeteiligung. In M. Tausendpfund & A. Vetter (Hrsg.), *Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich* (S. 415–456). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Vetter, Angelika & Remer-Bollow, Uwe. (2017). *Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung. Grundwissen Politik*. Springer VS.
- Vorhaus, John (2005). Citizenship, Competence and Profound Disability. *Journal of Philosophy of Education*, 39(3), 461–475.
- Vowles, Jack (1995). The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review*, 16(1), 95–115.
- Wall, John (2011). Can Democracy Represent Children? Toward a Politics of Difference. *Childhood*, 19(1), 86–100.
- Wall, John (2014). Why Children and Youth Should Have the Right to Vote: An Argument for Proxy-Claim Suffrage. *Children, Youth and Environments*, 24(1), 108–123.
- Walter, Melanie. (1997). *Politische Responsivität. Messungsprobleme am Beispiel kommunaler Sportpolitik*. Deutscher Universitäts-Verlag.
- Wang, Caroline. & Burris, Mary A. (1997). Photovoice: Concept, Methodology, and Use for Participatory Needs Assessment. *Health Education & Behavior*, 24(3), 369–387.
- Warren, Mark E. (1999). Democratic Theory and Trust. In M. E. Warren (Hrsg.), *Democracy and Trust* (S. 310–345). Cambridge University Press.
- Warren, Mark E. & Pearse, Hilary. (2008). Introduction: Democratic Renewal and Deliberative Democracy. In H. Pearse & M. E. Warren (Hrsg.), *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly* (S. 1–19). Cambridge University Press.
- Weinberg, James (2022). Can Political Trust Help to Explain Elite Policy Support and Public Behaviour in Times of Crisis? Evidence from the United Kingdom at the Height of the 2020 Coronavirus Pandemic. *Political Studies*, 70(3), 655–679.
- Weingarten. (2014). *Konzept Bürgerbeteiligung*. https://www.weingarten-online.de/site/Weingarten/get/params_E297467877/11022411/1.6_Leitlinien%20B%C3%BCrgerbeteiligung.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Weissberg, Robert (1975). Political Efficacy and Political Illusion. *The Journal of Politics*, 37(2), 469–487.
- Wellman, Christopher H. (2011). Freedom of Association and the Right to Exclude. In C. H. Wellman & P. Cole (Hrsg.), *Debating ethics. Debating the Ethics of Immigration: Is There a Right to Exclude?* (S. 13–155). Oxford University Press.
- Weyarn. (2013). *Satzung zur Weiterführung der Bürgerbeteiligung (Bürgerbeteiligungssatzung)*. <https://gemeinde-weyarn.de/wp-content/uploads/2021/07/Buergerbeteiligungssatzung.pdf>, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Whelan, Frederick G. (1983). Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem. In J. R. Pennock & J. W. Chapman (Hrsg.), *Liberal Democracy* (S. 13–47). New York University Press.
- Wieland, Jan W. (2017a). Evidence One Does Not Possess. *Ergo, an Open Access Journal of Philosophy*, 4(6), 739–757.
- Wieland, Jan W. (2017b). Introduction. The Epistemic Condition. In J. W. Wieland & P. Robichaud (Hrsg.), *Responsibility. The Epistemic Condition* (S. 1–28). Oxford University Press.

- Wiesbaden. (2016). *Wiesbadener Leitlinien für Bürgerbeteiligung*. https://dein.wiesbaden.de/wiesbaden/de/home/file/fileId/16/name/Leitlinien_B%C3%BCrgerbeteiligung, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Wilker, Nadja. (2019). *Online-Bürgerbeteiligung und politische Repräsentation*. Springer VS.
- Witten. (2016). *Wittener Weg zur strukturierten Öffentlichkeitsbeteiligung*. https://www.witten.de/fileadmin/user_upload/Bilder/uw2020/Ratsvorlage_Nr_463.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Wlezien, Christopher (2017). Public Opinion and Policy Representation. On Conceptualization, Measurement, and Interpretation. *Policy Studies Journal*, 45(4), 561–582.
- Wolf, Thomas & Strohschen, Jacqueline-Helena (2018). Digitalisierung: Definition und Reife. *Informatik Spektrum*, 41(1), 56–64.
- Wolfenbüttel. (2015). *Satzung über die Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner bei Vorhaben der Stadt Wolfenbüttel (Einwohnerbeteiligungssatzung)*. https://www.wolfenbuettel.de/media/custom/2093_4945_1.PDF?1614628811, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Wolfsburg. (2015). *Konzept. BÜRGERmitWIRKUNG WOLFSBURG*. <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/sammlung-kommunale-leitlinien/einzelansicht-leitlinien/article/wolfsburg/>, zuletzt geprüft am 23.03.2023.
- Wolfsfeld, Gadi (1986). Political Action Repertoires. *Comparative Political Studies*, 19(1), 104–129.
- Wolkenstein, Fabio (2021). Revisiting the Constructivist Turn in Political Representation. *European Journal of Political Theory*, 1–11.
- Wollmann, Hellmut (2002). Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung– ein ‘Auslaufmodell’? *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 41(1), 24–51.
- Yeich, Susan & Levine, Ralph (1994). Political Efficacy: Enhancing the Construct and its Relationship to Mobilization of People. *Journal of Community Psychology*, 22(3), 259–271.
- Zagzebski, Linda T. (2012). *Virtues of the Mind. An Inquiry into the Nature of Virtue and the Ethical Foundations of Knowledge*. Cambridge University Press.
- Zmerli, Sonja, Newton, Kenneth & Montero, José R. (2007). Trust in People, Confidence in Political Institutions, and Satisfaction with Democracy. In J. W. van Deth, J. R. Montero & A. Westholm (Hrsg.), *Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis* (S. 35–65). Routledge.