

**Institut für Demokratie- und
Partizipationsforschung (IDPF)**
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung



**BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL**

Elemente einer gehaltvollen Verfassungsreform für Nordrhein-Westfalen

**Forschungskolloquium
des Instituts für Demokratie- & Partizipationsforschung der
Bergischen Universität Wuppertal
[IDPF]**

Leitung:
Prof. Dr. Hans J. Lietzmann
Redaktion: Natalie Hoost

Wuppertal 2016

Inhalt

Narrative der Bürgerbeteiligung	4
Gegenwärtige Erzählungen und mentale Bilder	4
Wie wir mit Bürgerbeteiligung umgehen, hängt mitunter davon ab, welches Narrativ, welche Erzählung, wir damit verbinden	4
Das Erzählen von Bürgerbeteiligung	4
Was kann die Narratologie zur Analyse beitragen?	5
Zentrale Fragestellungen	6
Episoden einer Erzählung	6
Die Verortung der Akteure	6
Diskurskoalitionen.....	6
Zentrale thematische Gegensatzpaare	6
Das Emplotment.....	7
Die formale Argumentation	7
Rhetorische Mittel.....	7
Metanarrative	7
Bürgerschaft im sozialen Wandel – „Mitwirkungsgesellschaft“	8
Kommunen & Bürgerschaft im Wandel = Bürgerbeteiligung 3.0	10
<i>Grundsätze & Formate gelingender politischer Beteiligung</i>	<i>10</i>
Grundsätze politischer Beteiligung	10
Allgemeine Formate politischer Beteiligung	10
Beteiligungsformat Planungszelle	10
Bestandsaufnahme von Bürgerbeteiligung	10
Citizen-Science & Medienanalysen	12
Bürgerbeteiligung in der Energiewende NRW	13
Konfliktbeteiligungen	16
BürgerBeteiligungsGeschichten zur Energiewende in NRW	17
<i>Narrative der Bürgerbeteiligung</i>	<i>18</i>
Gegenwärtige Erzählungen und mentale Bilder	18
<i>Bürgerbeteiligung als Modell politischer Zukunftsgestaltung</i>	<i>18</i>
Gebote zur bürgerschaftlichen Teilnahme.....	18
Gebote zur zukünftigen Gestaltung	19
Wahlrecht für EU-Bürger und Drittstaatsangehörige	20
Partizipationsbegehren	21
Gehaltvolle Partizipation.....	21
Reale Partizipationskultur	21
Grundformen politischer Partizipation	21
Wer ist Wahl-/Partizipations-berechtigt?	22
Politische Befürworter des Ausländerwahlrechtes:	23
Politische Gegner des Ausländerwahlrechtes:	23
Landtags-Wahlrecht für EU-Staatsangehörige	24
Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige	26
<i>Umfragen</i>	<i>28</i>
Direkte Demokratie	30
Direkte vs. Plebiszitäre Demokratie	30
Direkte Demokratie.....	30
Von oben: "Plebiszitäre" Beteiligung	30
Ideengeschichte der Direkten Demokratie	31
Regelungsprobleme im Parlamentarismus in NRW	32

Themenrestriktionen	32
Einleitungshürden	32
Abstimmungshürden.....	32
Meinungsbildung	32
Rechtsstaatliche Einbindung	32
Einbindung des Parlaments.....	34
Probleme der Ausgestaltung in NRW.....	34
Prohibitive Hürden	34
Plebiszitäre Ausgestaltung	34

Narrative der Bürgerbeteiligung

Gegenwärtige Erzählungen und mentale Bilder

Nora Freier M.A.

Wie wir mit Bürgerbeteiligung umgehen, hängt mitunter davon ab, welches Narrativ, welche Erzählung, wir damit verbinden

- Erzählen als *way of worldmaking* i. S. e. transkulturellen Modus der Erschließung, Deutung und Interpretation von Wirklichkeit (Goodmans 1978; Koschorke 2012)
- *Weil Ereignisse nie für sich sprechen, sind wir stets in Geschichten verstrickt* (Wilhelm Schnapps 1953)

Das Erzählen von Bürgerbeteiligung

- Der Begriff der „Bürgerbeteiligung“ wird durch unterschiedliche politischen Erzählungen re-interpretiert.
- Sie sind verbunden mit Metanarrativen
- Sie variieren nach zeitlichen, sozialen, ökonomischen, regionalen Kontexten und Milieus und diskursiven Ereignissen z. B. Stuttgart 21

Variierende Deutungsangebote



Vielstimmigkeit von Erzählungen



Funktionen des politischen Erzählens

- **Ereignisse werden geordnet**, eine Kausalität sowie eine lineare Ordnung des Zeitlichen modelliert und durch rhetorische oder symbolische Mittel semantisch verdichtet
- **Vervollständigung oder auch Verknappung** von Informationen: die Komplexität der im Diskurs gehandelten Ursachen, politischen Maßnahmen und gesellschaftlichen Herausforderungen werden reduziert oder erhöht.
- Gerade in umkämpften Politikfeldern wird **Handlungsfähigkeit & politische Legitimität** erzeugt

(Nowotny, Scott & Gibbons 2004; Martinez und Scheffels 2012; Koschorke 2012)

„Wenn man zum Beispiel die Geschichte der Bürgerbeteiligung in einer wissenschaftlichen Publikation und in einer Tageszeitung erzählt, so könnte die Story jeweils die gleiche sein (bspw. Wutbürger), die **dramaturgischen, rhetorischen und darstellerischen Mittel** (Diskurs), mittels der diese Story arrangiert wird, könnten sich jedoch deutlich unterscheiden.“

(Arnold et al., *Erzählungen im Öffentlichen* 2012)

Was kann die Narratologie zur Analyse beitragen?

Auf welche Weise ist über Bürgerbeteiligung die Jahrzehnte hinweg erzählt worden und wie beeinflussen diese narrativen Deutungsangebote und deren Aufbau unsere Denkweisen?

- **Wirkung & Transformation** narrativer Diskurse

- **Visionierung** von Bürgerbeteiligung: Welche Bilder haben Bürger *von* und *in* Beteiligungsprozessen?
- Was sind **Erfahrungsräume** und **Erwartungshorizonte** von Bürgerbeteiligung?

Zentrale Fragestellungen

Zur erzähltheoretischen Analyse von Bürgerbeteiligung

Episoden einer Erzählung

Die Sequenzen einer Erzählung und die Art ihrer Verbindung spielen eine große Rolle bei der Bewertung eines Diskursgegenstandes:

- Zu welchem **Zeitpunkt** beginnt die Erzählung?
- Wann lässt der Erzähler sie enden?
- Welche Fragen stellt und beantwortet er im Mittelteil?

-> Daraus leiten sich unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Handlungsaufforderungen ab.

Die Verortung der Akteure

Bildung von politischen Akteuren und Gruppen als Aktanten:

Was sind **die typischen Rollen** der Akteure in der Erzählung?
(Antisubjekt, falscher Held, Opponent, Adjuvant z. B.)

Bewertung der Akteure

- Darstellung der Beziehung zwischen den Aktanten
- die wechselnde Besetzung der Aktanten durch Akteure
- Hindernisse, Ziele, Zweck-Mittel-Relationen
- Erfolgsbedingungen & Gründe eines Scheiterns

Diskurskoalitionen

Zentrale thematische Gegensatzpaare

- Die da oben vs. die da unten
- Beteiligungsrevolution vs. Alibipartizipation
- Akzeptanzbeschaffer vs. Wutbürger

Das Emplotment

- Das Emplotment konfiguriert die Erzählung nach Gattung
- Idealtypische Unterscheidung in Satire, Komödie, Tragödie und Romanze im westlichen Kulturkreis
- Die Gattungsform hat große Auswirkungen auf den Verlauf der Erzählung und liefert Hinweise auf die psychische Disposition und ideologische Position des Erzählers

Die formale Argumentation

- Erklärungsmuster können formativistischer, organistischer, kontextualistischer und mechanistischer Natur sein:
- *Formativistische* Erklärungsmuster beschäftigen sich mit dem Verhältnis von Einzelereignissen zueinander
- *organistische* Erklärungsmuster formen alle Einzelereignisse zu einem wirksamen synthetischen Ganzen.
- *kontextualistische* Argumentationen beschäftigen sich zur Erklärung eines Phänomens mit Randbedingungen
- *mechanistische* Argumentationen schreiben außermenschlichen Kräften die Steuerung von Ereignissen und Menschen zu

Rhetorische Mittel

- Elementare erzählerische Instrumente sind die Metapher, Metonyme, Synekdoche, Ironie
- Untersuchung zur Bestimmung des Emplotments, der formalen Argumentation und der Kollektivsubjekte (Volk, Bürger z. B.) & dessen sozialen Image:
Wie wird ein *Wir* und wie ein *Ihr* geformt und mit welchen Eigenschaften?
- Untersuchung der Modellierung und des Wandels der Symbolisierungen

Metanarrative

- **Die großen Erzählungen**, die sich in kleineren Erzählungen wie der Bürgerbeteiligung widerspiegeln z. B. vom Bürger, der Politik, der Demokratie
- Meist ist damit eine **ideologische Verortung** verbunden

Das Metanarrativ: „Mitwirkungsgesellschaft“

- Ausweitung der Bürgerbeteiligung
- „Politikverdrossenheit“
- „Systemparteien“
- „Wir sind das Volk“

Bürgerschaft im sozialen Wandel – „Mitwirkungsgesellschaft“

- Nachlassende Repräsentativität des politischen Systems
- „Wandel der Repräsentativität“

Bottom 10 in %	2014
Händler, Verkäufer	52
Unternehmer	51
TV-Moderatoren	48
Schauspieler	44
Banker, Bankangestellte	39
Profisportler, -fußballer	39
Journalisten	37
Werbefachleute	27
Versicherungsvertreter	19
Politiker	15

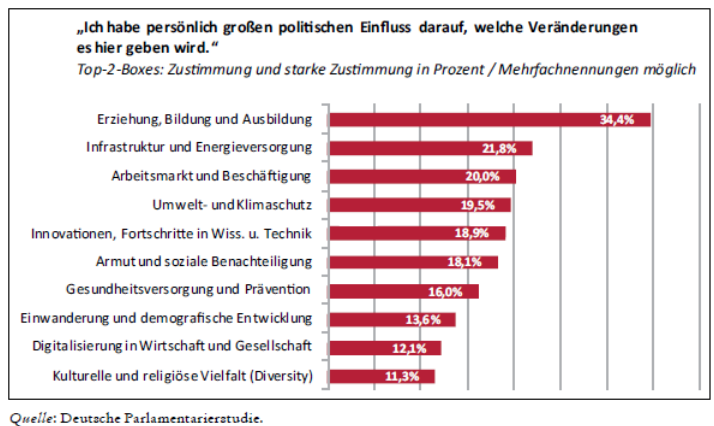
*vertraue voll und ganz/überwiegend
Quelle: GfK Verein, GfK Trust in Professions Report 2014

Top 10 in %	2014
Feuerwehrleute	97
Sanitäter	96
Krankenschwestern/-pfleger	95
Piloten	91
Ärzte	88
Apotheker	88
Lok-, Bus-, U-Bahn-, Straßenbahnführer	87
Polizisten	81
Landwirte, Bauern	81
Ingenieure, Techniker	80

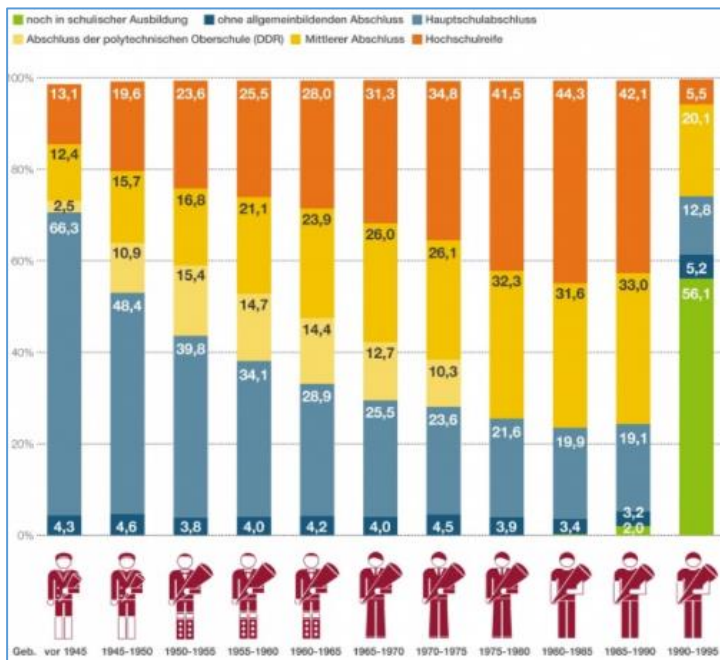
Parlamentarische Kompetenz (Fremdeinschätzung)



Grafik 1: Selbst empfundene Machtlosigkeit der Parlamentarier



Parlamentarischer Einfluss:
ca. 65-89% der Parlamentarier ohne größeren politischen Einfluss (Selbsteinschätzung)



Bildung in Deutschland
2013 / BpB/WZB

- Nachlassende Repräsentativität des politischen Systems (der pol. Eliten)
- Bürgerschaftliche Kompetenz (Bildung/ **Erfahrung/ Information**)
- **sachlich politischer Bedarf**
an Mitwirkung (Verantwortung für Komplexität/ Risiko)

Kommunen & Bürgerschaft im Wandel = Bürgerbeteiligung 3.0

Grundsätze & Formate gelingender politischer Beteiligung

Grundsätze politischer Beteiligung

- „**Repräsentation**“: Breite soziale Verankerung
- „**Wissen**“: Kompetenzvermittlung
- „**Agora**“: Transparenz & Fairness
- „**Resonanz**“ (Efficacy): Nachhaltig wirksame Beteiligung

Allgemeine Formate politischer Beteiligung

- Bürgerbefragung/ Ratsreferendum
- Bürgerbegehren/ Volksbegehren/ Referenden
- Mediation/ Dialogverfahren/ Zukunftswerkstatt
- Planungszelle/ Bürgerforum/ citizen jury

10

Beteiligungsformat Planungszelle

Die Planungszelle ist ein Verfahren zur Mitentscheidung

- an einem bestimmten Thema
- (mehrere) Gruppen á ca. 25 Personen
- Repräsentativität/ Zufallsauswahl
- Neutrale Durchführung & Moderation
- Erstellung eines Bürgergutachtens

Vorzüge der Planungszelle/ Bürgerforum/citizen jury

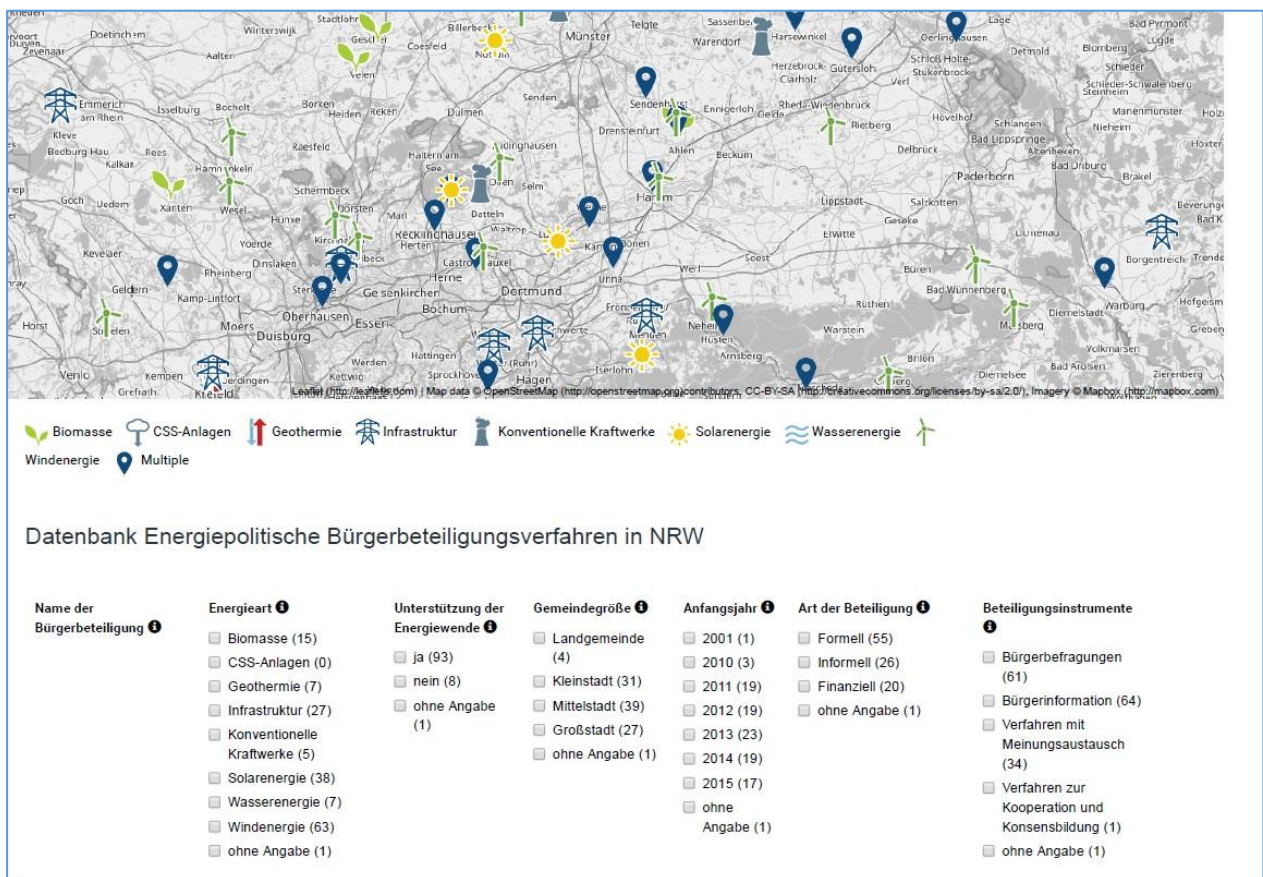
- „**Repräsentation**“: Hohe aleatorische Repräsentativität
- „**Wissen**“: Umfassender Input durch Experten
- „**Agora**“: Durchstrukturierte Transparenz & Fairness
- „**Resonanz**“: Kooperative Verantwortungsübernahme

Bestandsaufnahme von Bürgerbeteiligung

Open-Access-Datenbank Bürgerbegehren und -entscheide
<http://www.datenbank-buergerbegehren.info/>

DATENBANK ENERGIEPOLITISCHE BÜRGERBETEILIGUNG IN NRW

Diese Plattform bietet einen Überblick über energiepolitische Bürgerbeteiligungsverfahren in NRW. Wo und in welcher Form Bürgerbeteiligungsverfahren in NRW zu energiepolitischen Themen stattgefunden haben, erfahren Sie auf der Seite der Datenbank. Die vielfältigen Informationen wurden im Rahmen des Projektes Energiewende.NRW – Bürger gestalten den Umbau des Energiesystems erhoben und werden durch eine Citizen Science-Seite laufend weiter ermittelt. Über die Karte und die Filterfunktion können Sie sich auf der Seite der Datenbank eine Liste der für Sie interessanten Verfahren zusammenstellen und sich auch Details zu einzelnen Verfahren anzeigen lassen.



Open-Access-Datenbank Bürgerbeteiligung in der Energiewende
http://www.vi-transformation.de/db_overview

Für weitergehende Informationen wenden Sie sich bitte an
datenbank.idpf@uni-wuppertal.de

Citizen-Science & Medienanalysen

NEUE BÜRGERBETEILIGUNG EINREICHEN

Erforderliches Feld *

Name der Gemeinde * ⓘ

Jahr * ⓘ

Betroffenes energiepolitisches Themenfeld * ⓘ

Energieerzeugung ⓘ Energienutzung ⓘ

Ziel der Beteiligung ⓘ

Einleitungsakteur ⓘ

Kurzbeschreibung und Name der Bürgerbeteiligung (falls vorhanden) ⓘ

Beteiligte Akteursgruppen ⓘ

Verbindlichkeit der Beteiligung ⓘ

Beteiligungsinstrument ⓘ

Zugangsoffenheit der Beteiligung ⓘ Onlineangebot ⓘ

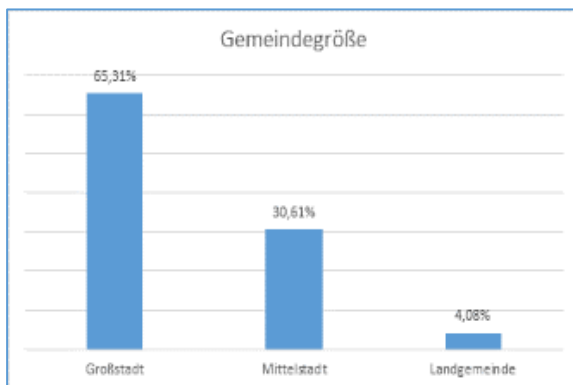
Status des Verfahrens ⓘ



Bürgerbeteiligung in der Energiewende NRW

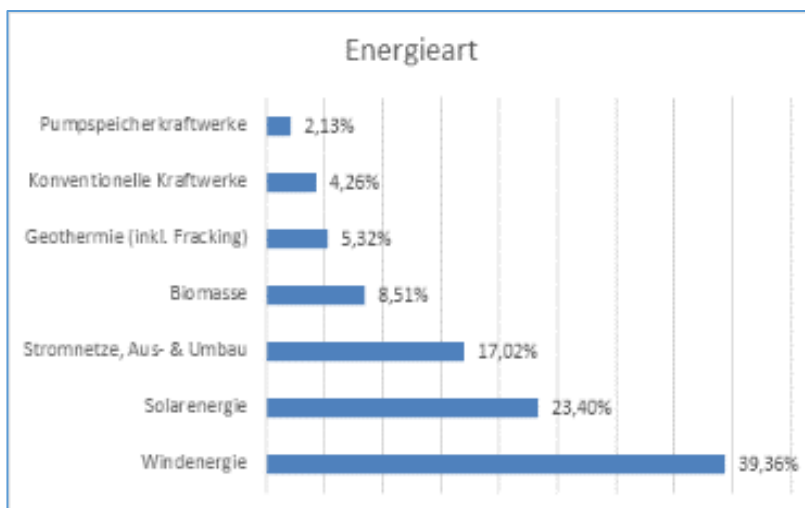
Quelle: Open-Access-Datenbank Bürgerbeteiligung in der Energiewende (http://www.vi-transformation.de/db_overview)

Bürgerschaftliche Beteiligungsräume der Energiewende



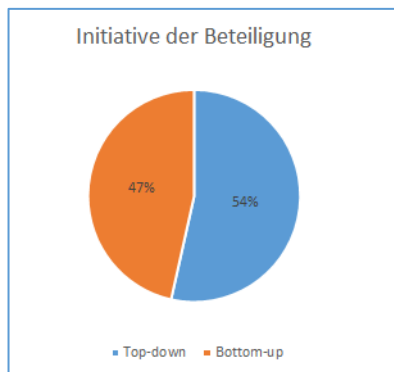
Am häufigsten beteiligen sich Bürger in NRW in Großstädten ab 100.000 Einwohnern (EW) mit 63,4%, gefolgt von Mittelstädten (ab 20.000 bis 100.000 EW) (29,7%), während in Landgemeinden mit unter 5.000 Einwohnern hingegen nur 4% der Beteiligungen angesiedelt sind.

Handlungsfeldern von bürgerschaftlicher Beteiligung in der Energiewende



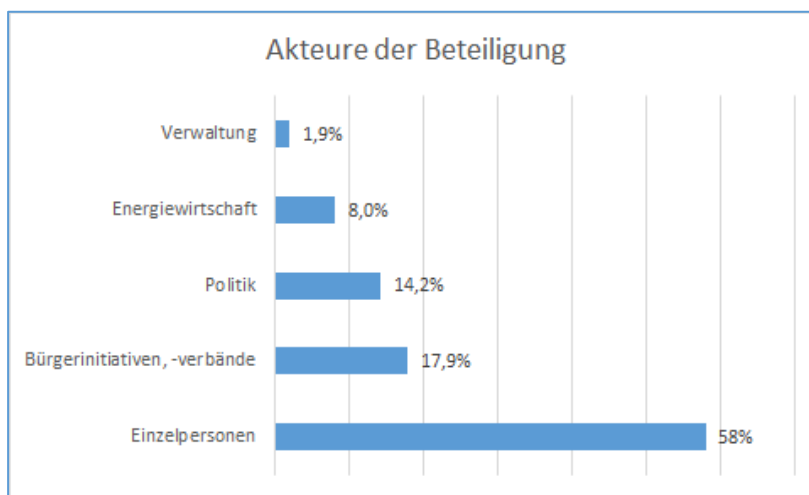
- Der Großteil der Beteiligungsverfahren erfolgt mit 69,2% im Bereich der Energieerzeugung und Energiegewinnung, wobei sich 75,3% auf geplante oder bestehende Großprojekte richten
- Mit 39,4% bildet die Windenergie am häufigsten den thematischen Schwerpunkt der Bürgerbeteiligungen, gefolgt von der Solarenergie (23,4%) und dem Bereich der Stromnetze und deren Aus- und Umbau mit 17%.

Beteiligungsinitiative in der Energiewende



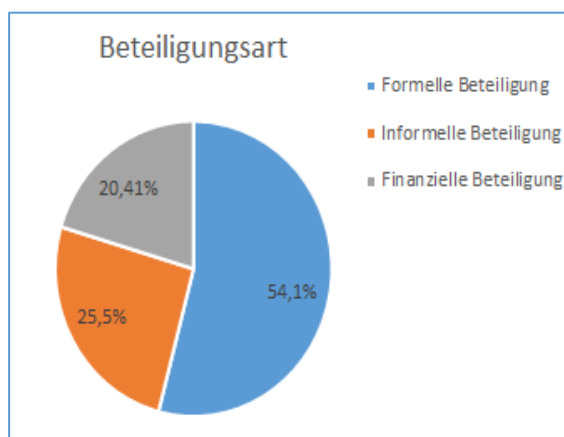
- Der dualistischen Modellierung von Bürgerbeteiligung in „top-down“ und „bottom-up“ (vgl. Scharpf 1999) nach lassen sich die untersuchten Fälle von Beteiligung in der Energiewende in zwei annähernd gleich große Lager teilen.
- 53,5% der Beteiligungen sind von Politik beziehungsweise Verwaltung initiiert und an Bürger, Wirtschaft oder Nichtregierungsorganisationen (NGO) adressiert, während bei 46,5% der Verfahren Bürger (Einzelpersonen oder aber Bürgerinitiativen und -verbände), Wirtschaft oder Verbände Bottom-up, von sich aus, die Handlungsinitiative ergriffen haben.

Beteiligungsakteure



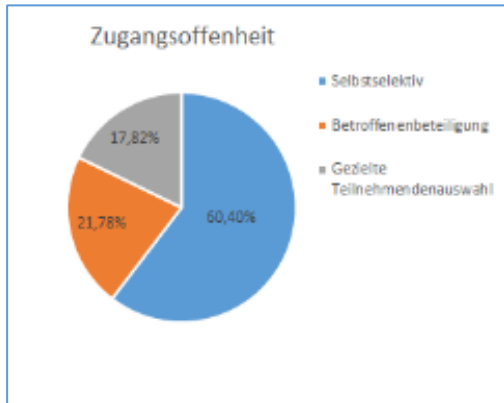
14

Gestaltungselemente bürgerschaftlicher Beteiligung in der Energiewende



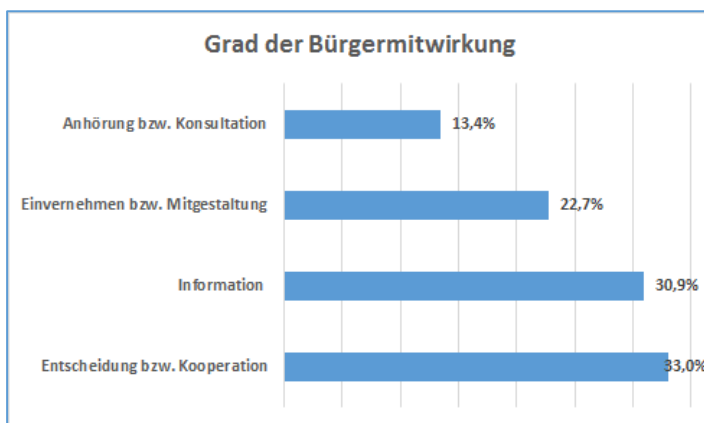
- Formelle Verfahren, d. h. gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungen markieren 54,1% der untersuchten Fälle.
- Die Spannweite reicht hier von der Unterrichtung der EinwohnerInnen über Bürgerversammlungen, Kommissionen für sachkundige Einwohner und Beiräte bis hin zum Bürgerantrag und Öffentlichkeitsbeteiligungen (Bauleitplanung, Planfeststellungsverfahren z. B.) .
- Mit 45,9% werden informelle, d. h. nicht gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren im Bereich der Energiewende durchgeführt.
- Dabei handelt es sich um Modelle finanzieller Bürgerbeteiligung (20,4%) und um verschiedenste Verfahren wie Bürgergutachten und Planungszelle, Bürgerhaushalte, Perspektiven-, Planungs-, Zukunftswerkstatt und -konferenz sowie Mediation und Open Space (25,51%).

Zugangsoffenheit der Bürgerbeteiligungsverfahren



- Beteiligen konnten sich alle interessierten Bürger bei rund 60,4% der (selbstselektiven) Verfahren, daneben kamen mit 21,8% Betroffenenbeteiligungen zum Einsatz. Eine gezielte Auswahl der Teilnehmenden z. B. (durch einen aleatorischen Einladungsprozess, oder eine quotierte Auswahl) zeichnet 17,8% der Bürgerbeteiligungen aus.

Grad der Bürgermitwirkung

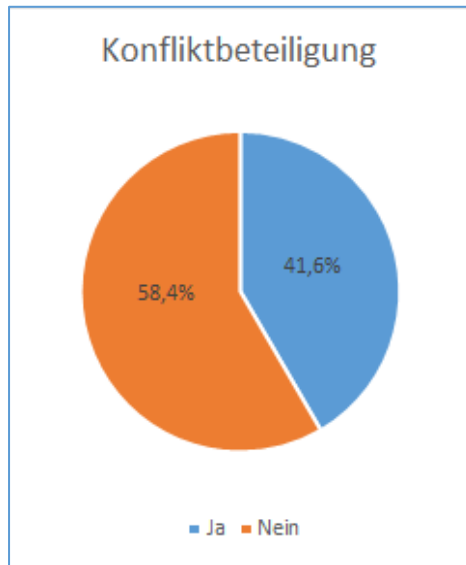


- Der Grad an Partizipation, der in den Verfahren realisiert wird, lässt sich danach unterscheiden ob die Beteiligten lediglich 1. Informiert oder aber 2. angehört (formelle Beteiligung) beziehungsweise konsultiert werden (informelle Beteiligung) oder aber 3. ihr Einvernehmen/Benehmen (formelle Beteiligung) beziehungsweise ihre Mitgestaltung (informelle Beteiligung) vorausgesetzt werden oder aber diese, als

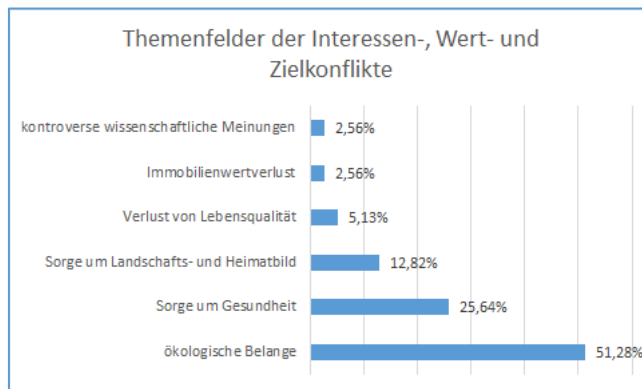
stärkster Beteiligungsgrad, selbst entscheiden (formelle Beteiligung) beziehungsweise kooperieren (informelle Beteiligung).

- Am häufigsten kam der intensivste Beteiligungsgrad der Entscheidung bzw. Kooperation zum Einsatz mit 33%. Daneben sind auch Verfahren die vornehmlich informieren mit 30,9% und Verfahren die ein Einvernehmen beziehungsweise eine Mitgestaltung voraussetzen (22,7%) stärker verbreitet.

Konfliktbeteiligungen



- 41,6% der Bürgerbeteiligungen weisen eine Konflikthaf-
tigkeit i. S. v. widerstreitenden oder systemischen Diffe-
renzen auf (vgl. Schweizer-Ries 2008; Lietzmann et al.
2017).
- Dabei handelt es sich signifikant um formelle Beteiligungs-
verfahren sowie um Beteiligungen rund um konventio-
nelle Kraftwerke sowie Geothermie/Fracking.



- Bei den Konfliktbeteiligungen sind vor allem
ökologische Belange mit 51,3% im Zentrum
(Natur- und Artenschutzfragen, Klima-
schutz) sowie die Sorge um die Gesundheit
(25,6%) und das Landschafts- und Heimat-
bild (12,8%).

Energiewende. NRW Bürgerschaftlich gestalten!

Durchführung von energiepolitischen partizipativen Reallaboren im Projekt „Virtuelles Institut – Transformation – Energiewende.NRW“ in Münster vom 19. – 22. September 2016 und in Waldbröl vom 04. – 07. Oktober 2016

BürgerBeteiligungsGeschichten zur Energiewende in NRW

17



Narrative der Bürgerbeteiligung

Gegenwärtige Erzählungen und mentale Bilder

Wie sieht für Bürger gelungene Bürgerbeteiligung aus?

Indikator für die Bereitschaft der Bevölkerung die Politik mitzutragen
Die Bürger haben die Möglichkeit politische Entscheidungen zu beeinflussen und zu hinterfragen
Kosten- und Zeitersparnis bei der Umsetzung von Entscheidungen durch Vermeidung von Klagen und Widersprüchen
größere Akzeptanz des Ergebnisses bei früher und rechtzeitiger Beteiligung (z.B. durch transparente Verfahren und Bereitstellung von Informationen)
Korrektiv im Rahmen von politischen Entscheidungen außerhalb der Wahltermine
Chance für ganz neue Ideen: Austausch und Vielfalt von Argumenten, Erweiterung der Sichtweisen, bessere Problemlösungen
Breiter aufgestelltes Informationsspektrum der Bürger (Multiplikatoreneffekt, Verbreitung)
engere und positivere Zusammenarbeit zwischen Politiker/-innen und Bürger/-innen
Minderung der Politikverdrossenheit durch Engagement
Gesellschaftlicher Wandel nur durch Bürgerbeteiligung
Gelebte Form der Demokratie (Verantwortungsübernahme, Möglichkeit zur Förderung der Legitimation politischer Entscheidungen)

Bürgerbeteiligung als Modell politischer Zukunftsgestaltung

Zentrale Gebote an Teilnehmende, Durchführende und Politik aus bürgerschaftlicher Sicht

Gebote zur bürgerschaftlichen Teilnahme

Interesse der Bürgerschaft (vs. Resignation, Bequemlichkeit)
zu viel Perfektionismus
Keine Einflussnahme/Steuerung der Bürger*innen z.B. durch einseitige Darstellung
Gemeinwohl steht vor dem persönlichen Wohl
Berücksichtigung aller relevanten Aspekte (verhindern, dass zu hohe Kosten auf die Gesellschaft zukommen würden)
Streitigkeiten vermeiden, die konstruktive Ergebnisse verhindern können
Überzogene, nicht erfüllbare Forderungen von Bürgern in Bürgerbeteiligung vermeiden

Gebote zur zukünftigen Gestaltung

Bezüglich der Durchführung:

Freiwilligkeit
Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen (größere Öffnung und Beteiligung von Minderheiten)
Zufallsauswahl der Teilnehmer*innen und persönliche Einladung, um repräsentative Ergebnisse zu erzielen
finanzielle und zeitliche Probleme bei den beteiligten Bürger*innen reflektieren: Angemessene Aufwandsentschädigung
Attraktive Beteiligungsformate
mehrtägige Veranstaltungen (Intensität der Projekte fördert die Bewusstseinsbildung)
Umfangreiche transparente Information, Fachwissen unter Berücksichtigung aller Standpunkte
Austausch auf Augenhöhe
Vermittlung von politischer Bildung bereits in Schulen
Keine Manipulation durch Expert/-innen oder Bürger/-inneninitiativen (Gefahr von "falschen" Entscheidungen)
Keine komplizierteren Entscheidungsverfahren

19

Bezüglich der Politik:

größere gesetzliche Verbindlichkeiten für Bürgerbeteiligung an Ausführungs- und Entscheidungsprozessen
Kein Lobbyismus durch Konzerne, Politik oder Bürger
gelungene Öffentlichkeitsarbeit: charismatische Personen mit Vorbildfunktion sollen Bürger*innen sensibilisieren
Wahrung des Nutzen- zum Kostenverhältnis
Kein formaler Ausschluss bestimmter Gruppen (z.B. Analphabeten) & keine (Selbst-)Selektion der beteiligten Bürger/-innen
Berücksichtigung der Ergebnisse anstatt Alibifunktion:
Ergebnisse der Bürger*innen müssen sichtbar in die politischen Entscheidungsprozesse mit einbezogen werden
Stagnation der Politik bei widersprüchlichen Ergebnissen von verschiedenen Bürgerbeteiligungen vermeiden

Wahlrecht für EU-Bürger und Drittstaatsangehörige

Prof. Hans J. Lietzmann



Partizipationsbegehren

- in allen Regionen (bundesweit/ europaweit)
- für & gegen alle Formen der Mobilität
- von allen politischen Orientierungen

Gehaltvolle Partizipation

- Die Stadt/ das Land als **Lebensraum** („Recht auf Stadt“)
 - Partizipation als Kommunitäres Recht (Recht der ‚Civitas‘)
 - Zwischenmenschliches, nicht individuelles Recht
- Der „**Eigensinn**“ jeder einzelnen Community („Pulsschlag“/Pluralität)
„Volk“ → „Staatsvolk“ → „Deutsches Staatsvolk“ → „Staatsbürgerschaft“ → „Bürgerschaft“
- Der „**Gemeinsinn**“ der Community („Inklusion“)

Reale Partizipationskultur

- **Erosion** der konventionellen Politik („Verdrossenheit“)
- **Ausstieg** ganzer Stadtteile aus der Beteiligung (Exklusion)
- **Selbstorganisation** ressourcenstarker Engagierter

Jede Parallelgesellschaft ist wichtig / Keine ist alleine

Grundformen politischer Partizipation

- Meinungsäußerung/ Demonstration/ Streik
- Parteien/ Verbände/ Bürgerinitiativen
- Bürgerbeteiligung/ Deliberation
- Referenden/ Direkte Demokratie
- **Kommunal -/ Landtags -/ BT – Wahlen**

Wer ist Wahl-/Partizipations-berechtigt?

- Landtag: Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 GG/
- Kommunal: EU-Staatsbürger („Sonderregelung“)
- Wohnsitz in der betreffenden Verwaltungseinheit
- Mindestalter
- Kein Ausschlussgrund
(außer Menschen, mit geistiger Behinderung oder wegen einer Straftat in psychiatrischer Unterbringung)

Das Wahlrecht, mit dem das Volk in erster Linie die ihm zukommende Staatsgewalt ausübt, setzt nach **der Konzeption des Grundgesetzes** die Eigenschaft als **Deutscher** voraus.

Nach **Art. 20 GG** ist das **Staatsvolk** der Bundesrepublik Deutschland Träger und Subjekt der Staatsgewalt. Dieser Grundsatz gilt über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG auch für die **Länder und Kommunen**.

Das Grundgesetz schließt damit die Teilnahme von Ausländerinnen und Ausländern an Wahlen sowohl auf der staatlichen als auch auf der kommunalen Ebene grundsätzlich aus (vgl. BVerfGE 83, 37, 59 ff.).



DDR-Kommunalwahlen 1989:
*„vietnamesische, kubanische und
mocambiquische Werktätige machen
von ihrem Wahlrecht Gebrauch“*

www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Staatliche-Ordnung/Wahlrecht/Auslaenderwahlrecht/auslaenderwahlrecht_node.html

Das **seit 1992 im Grundgesetz normierte aktive und passive Wahlrecht für Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft** haben, zur Teilnahme an Wahlen auf der kommunalen Ebene (Art. 28 Absatz 1 Satz 3 GG) setzt eine **Regelungsverpflichtung des europäischen Gemeinschaftsrechts** um.

Eine entsprechende Regelungsverpflichtung zur Einführung eines Wahlrechts für EU-Bürger zur Teilnahme an Wahlen auf der staatlichen Ebene, d. h. bei Wahlen zum Deutschen Bundestag oder zu den Landtagen, besteht nicht. Eine solche Regelungsverpflichtung des europäischen Gemeinschaftsrechts wäre auch **mit den materiellen Schranken für Verfassungsänderungen (Art. 79 Abs. 3 GG) nicht vereinbar**.

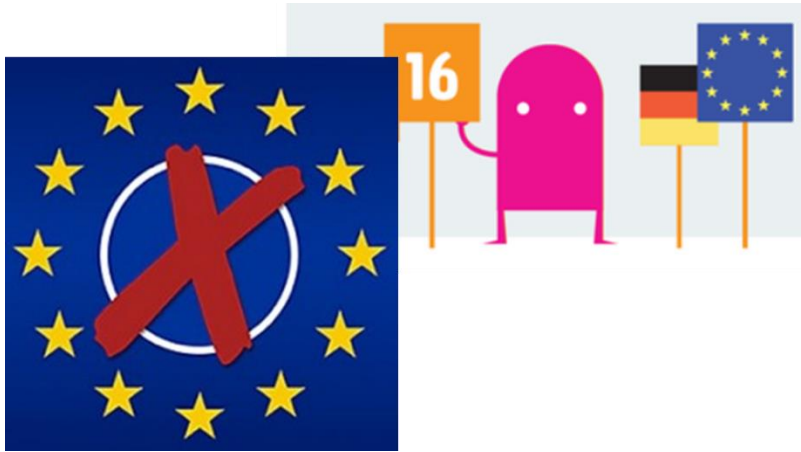
Politische Befürworter des Ausländerwahlrechtes:

- Budgetrecht der Steuer-Bürger („No taxation, without representation“)
- Gemeinsame Unterwerfung unter die deutsche Staatsgewalt
- Integrationsförderung (beiderseitig!)

Politische Gegner des Ausländerwahlrechtes:

- Wahl als nationales Privileg / Abwertung/ „Umvolkung“
- Pflichtcharakter der Staatsbürgerschaft (z.B. Wehrpflicht)
- Import von auswärtigen Einflussnahmen/ Konflikten
- Identifikationsdefizit/ keine „Schicksalsgemeinschaft“/ Landflucht

Landtags-Wahlrecht für EU-Staatsangehörige



Insg. Ca. 8 Millionen EU-Bürger im EU-Ausland (2010)

EU-Bürger in Deutschland

(K.-Adenauer-Stiftung 2000)

Belgien	21 100
Dänemark	19 000
Finnland	13 800
Frankreich	93 300
Griechenland	297 900
Großbritannien und Nordirland ⁷	105 400
Irland	15 500
Italien	480 000
Luxemburg	5 100
Niederlande	105 700
Österreich	173 200
Portugal	111 400
Schweden	16 000
Spanien	118 700

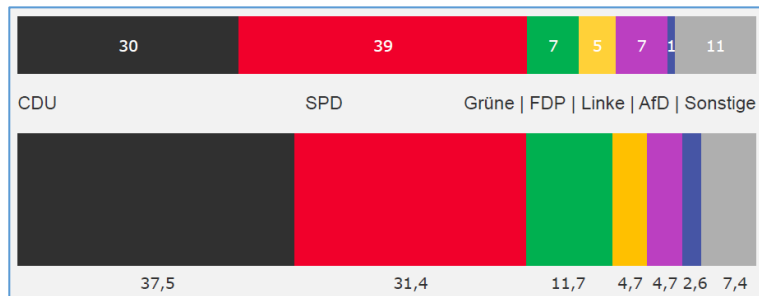
24

EU-Bürger als wahlentscheidende Gruppe

(K.-Adenauer-Stiftung 2000)

Stadt ⁹	Stimmen CDU + FDP	Stimmen SPD + GRÜNE	Stimmendifferenz	wahlberechtigte EU-Bürger
Bonn	77 990	83 592	5 602	8 075
Aachen	67 219	66 242	977	7 374
Krefeld	66 059	60 527	5 532	7 564

**EU-
Ausländer*innen
Kommunalwahl 2014
NRW-Kommunalwahl
Gesamtergebnis**



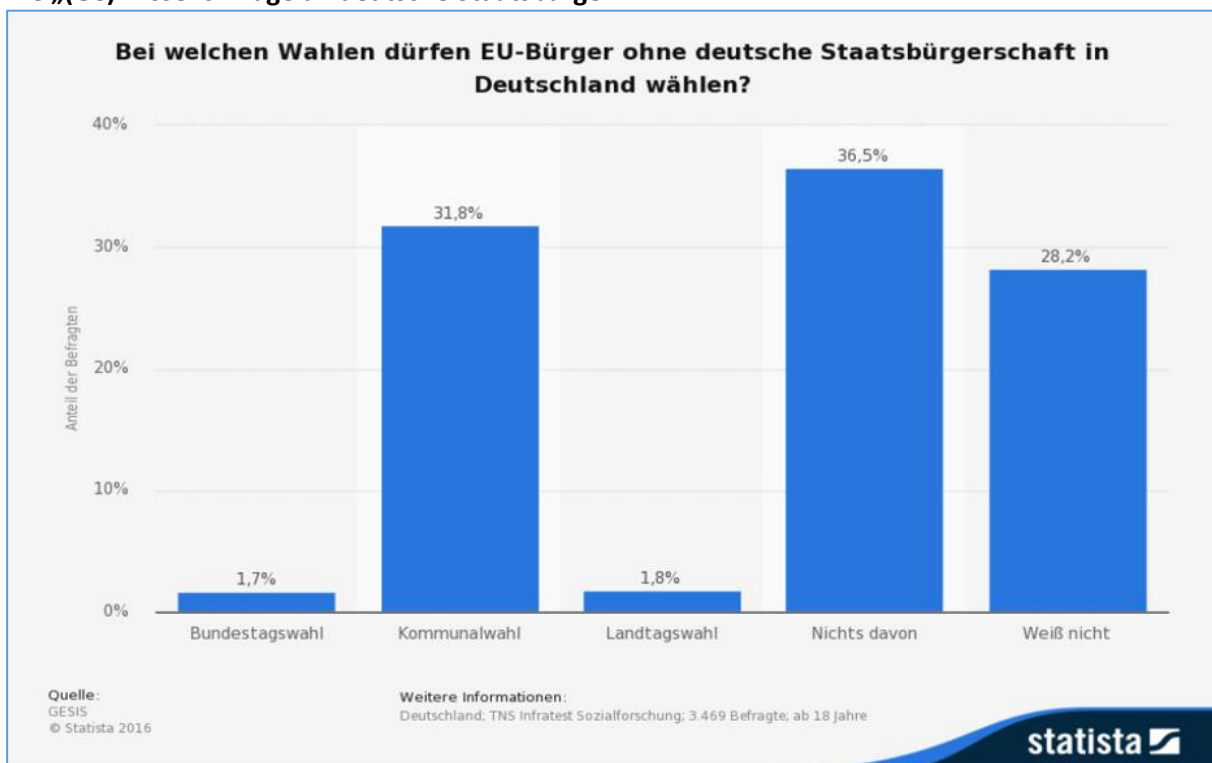
Nachwahlbefragung:

249 von 13.652 Befragten
(2%)
in 100 repräsentativ
ausgesuchten Wahlbezirken

	CDU	SPD	Grüne	FDP	Linke	AfD	Sonst.
Ergebnis	37,5	31,4	11,7	4,7	4,7	2,6	7,4
EU-Bürger	30	39	7	5	7	1	11
Differenz	-7,5	7,6	-4,7	0,3	2,3	-1,6	3,6

infratest dimap
WahlANALYSE

Die „(Ge)Wissens“Frage an deutsche Staatsbürger



Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige

1992: Europarat-Abkommen

über die Beteiligung von Ausländern
am kommunalen öffentlichen Leben

Art.5: Aktives/ Passives Wahlrecht nach 5 Jahren Aufenthalt

Kaum ratifiziert (DK/ F/ I/ NL/ SW)

Unterzeichnet (ZYP/ CZ/ LIT/ SLO/ GB)

Zahlreiche **Partieprogramme** sehen Wahlrecht 2016 vor!



In 15 von 28 EU-Mitgliedstaaten dürfen neben Unionsbürgern auch Nicht-EU-Ausländer an Wahlen auf kommunaler Ebene teilnehmen.

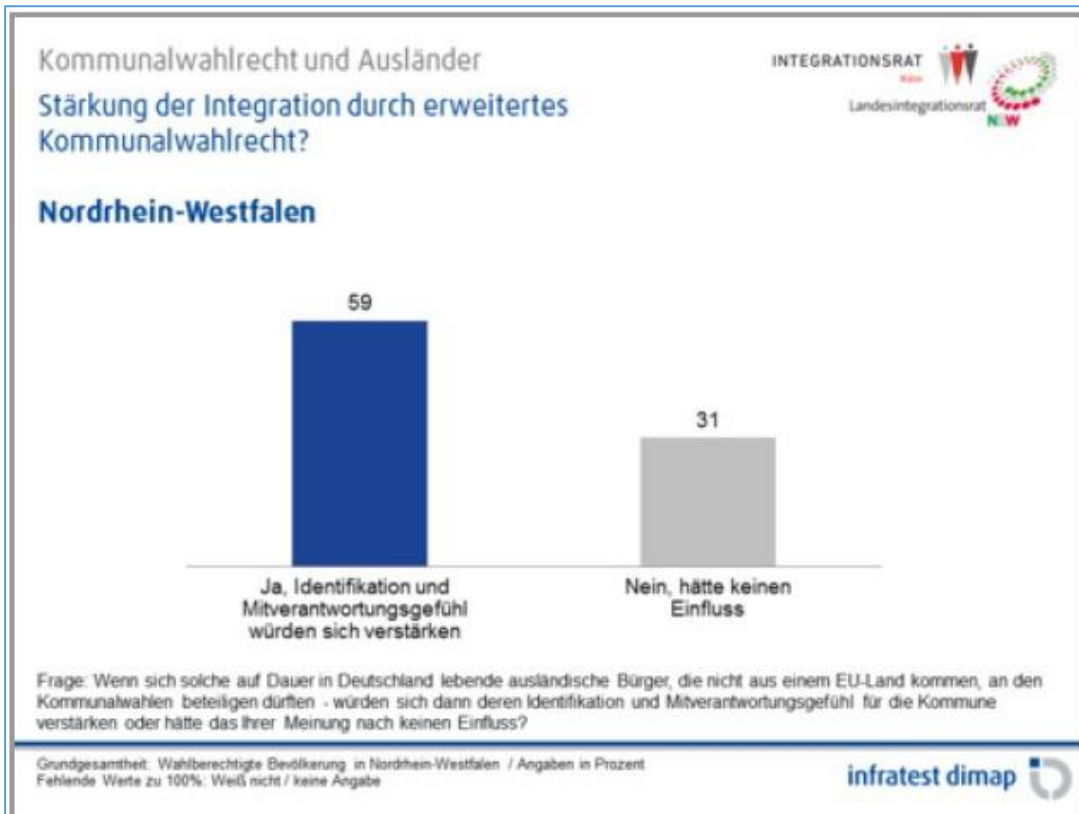
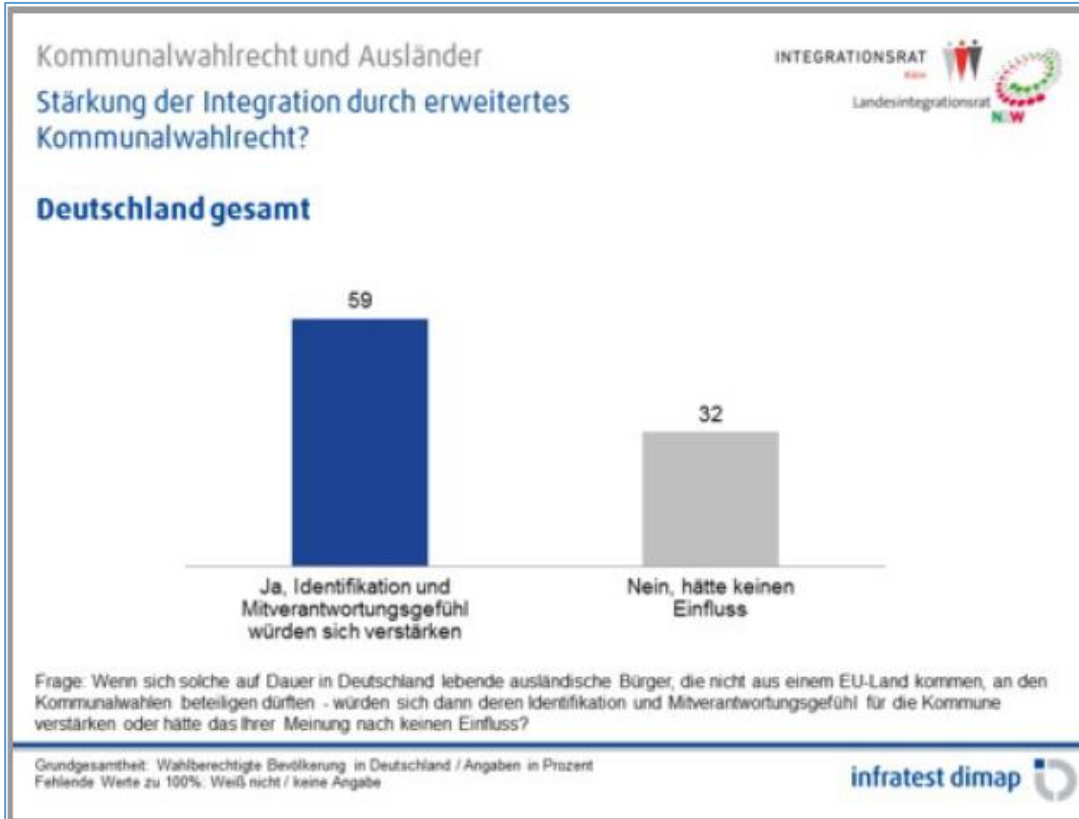
EU-Mitgliedstaat	Passives Kommunalwahlrecht für (einige) Drittstaatsangehörige	Aktives Kommunalwahlrecht für (einige) Drittstaatsangehörige
Belgien	JA	JA
Bulgarien	NEIN	NEIN
Dänemark	JA	JA
Deutschland	NEIN	NEIN
Estland	JA	NEIN
Finnland	JA	JA
Frankreich	NEIN	NEIN
Griechenland	NEIN	NEIN
Irland	JA	JA
Italien	NEIN	NEIN
Kroatien	NEIN	NEIN
Lettland	NEIN	NEIN
Litauen	JA	NEIN
Luxemburg	JA	JA
Malta	NEIN	NEIN
Niederlande	JA	JA
Österreich	NEIN	NEIN
Polen	NEIN	NEIN
Portugal	JA	JA
Rumänien	NEIN	NEIN
Schweden	JA	JA
Slowakei	JA	JA
Slowenien	JA	NEIN
Spanien	JA	JA
Tschechische Republik	NEIN	NEIN
Ungarn	JA	NEIN
Vereinigtes Königreich	JA	JA
Zypern	NEIN	NEIN

Bedingungen:

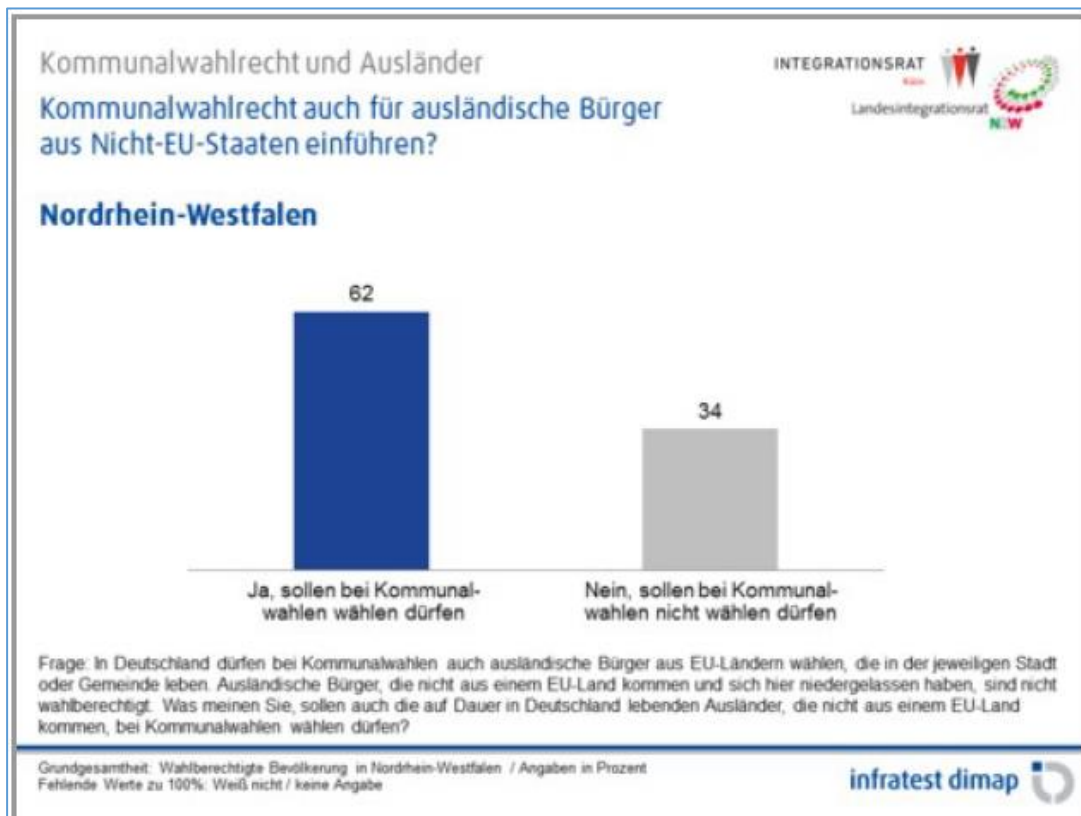
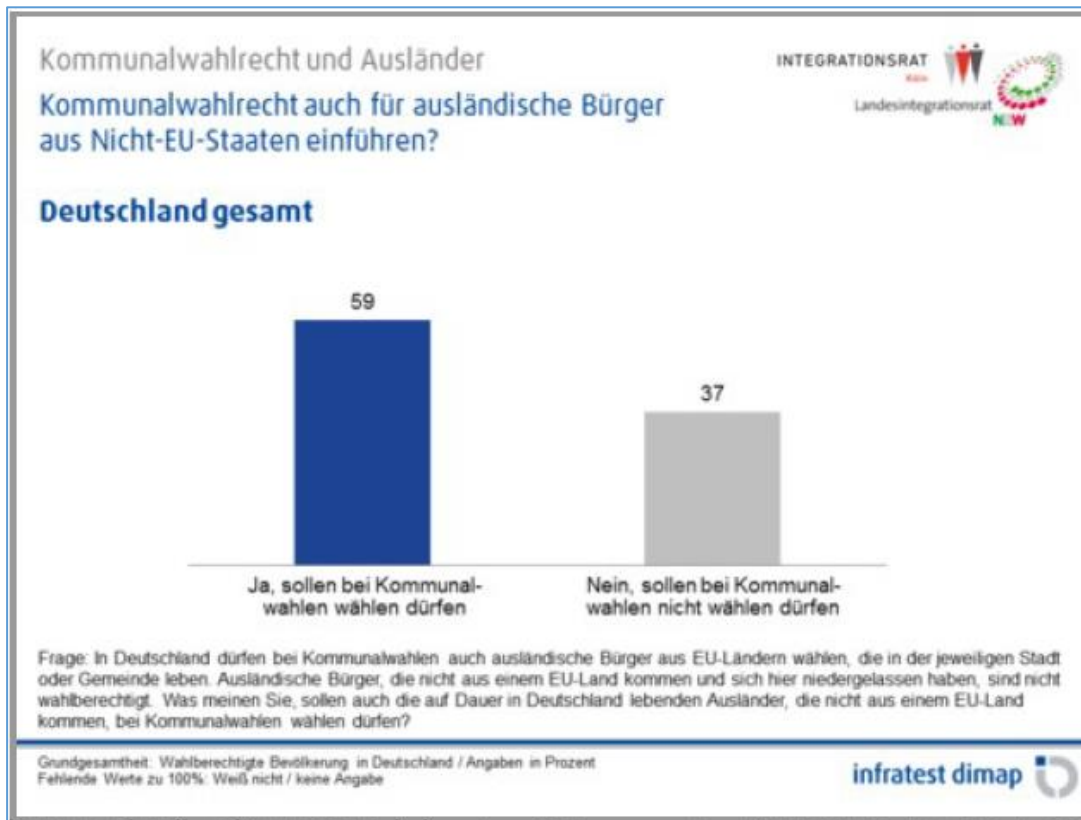
- **Dauer der Anwesenheit im Land**
 - 6 Monate: z.B. IR 1974
 - 3 Jahre: z.B. DK 1974/ Sw 1975
 - 5 Jahre: z.B. NL 1985/ L 2005
- **Dauer der Anwesenheit & Reziprozität**
 - z.B. P 1976/ ESP 1978
- **Dauerhafte Aufenthaltserlaubnis**
 - z.B. Est/ Lit/ SL/ H
- **Verweigerung**
 - Erwerb der Staatsbürgerschaft (ius sanguinis/ ius soli): z.B. D/ F/ I/ A/ PL/ GR

Umfragen

Erwarten *bisher schon wahlberechtigte* Bürger eine verstärkte Integration durch die Ausweitung der Wahlberechtigung auf Drittstaatsangehörige?



Befürworten *bisher schon wahlberechtigte* Bürger die Ausweitung der Wahlberechtigung auf Drittstaatsangehörige?



Direkte Demokratie

Dr. Volker Mittendorf

Direkte vs. Plebiszitäre Demokratie

Direkte Demokratie

- Ausgangspunkt: Volkssouveränität
- Prinzip: Aus dem Volk können "Fragen" gestellt werden, Mehrheit des Volkes entscheidet

Verfahrenstypologie: Grundtypen

- Obligatorisches Referendum: Bestimmte Materien werden generell durch Volksabstimmung entschieden
- Fakultatives Referendum: Parlamentarisch beschlossene Gesetze können bei Bedarf durch Volksabstimmung entschieden werden
- Volksinitiative: Entscheidungsbedarf kann aus der Bevölkerung heraus definiert werden
- Plebiszit: Präsidenten oder Regierungsmehrheiten entscheiden, wann, ob und worüber eine Volksabstimmung stattfindet.
- Volksbegehren in NRW: Mischform aus Plebiszit, Volksinitiative und fakultativem Referendum

30

Von oben: "Plebiszitäre" Beteiligung

"Das Volk kann nur Ja und Nein sagen; es kann nicht beraten, deliberieren oder diskutieren; es kann nicht regieren und nicht verwalten; es kann auch nicht normieren, sondern nur einen ihm vorgelegten Normierungsentwurf durch sein Ja sanktionieren." (Schmitt, 1932)

Von unten: Direktdemokratische Auslegung der Volkssouveränität

„I believe in initiative and referendum not to destroy representative government, but to correct it whenever it may become misrepresentative.“
Theodore Roosevelt

Machtperspektive

Karl W. Deutsch

- Macht bedeute die "Fähigkeit, nicht zu lernen" (Karl W. Deutsch, 1963)
Folgerung:
- Direkte Demokratie: Keiner hat die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen.
- Plebiszitäre Demokratie: Wer plebiszitäre Macht hat, nutzt diese, um nicht lernen zu müssen.

Ideengeschichte der Direkten Demokratie

Marquis de Condorcet

- Liberaler Politiker, Aufklärer und Mathematiker
- Entwurf der Girondistischen Verfassung (1795)
- Vorschlag direktdemokratischer Institutionen als Entscheidungsverfahren unter der Verfassung
- "Volksveto" als Kontrolle *aller* nicht unterstützter Gesetze
- Volksinitiative als reguläres Antragsrecht

Friedrich A. Lange

- Mitbegründer der Sozialdemokratie
- Entwurf der Züricher Verfassung von 1866
- Adaption und Weiterentwicklung der Condorcet-Verfassung
- Begründer der Marburger Schule des Neukantianismus

Ausbreitung der Institution in andere Länder

- Radical Movement im Westen der USA (Auswanderung aus der Schweiz!)
- Beeinflussung wichtiger Demokratiebewegungen (China, Irland, Weimarer Republik)

Regelungsprobleme im Parlamentarismus in NRW

Themenrestriktionen

Art. 68 (1) "Über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ist ein Volksbegehren nicht zulässig."

- Rechtsunsicherheit über den Umfang betroffener Materien bei Finanzfragen.
- Institutionelles Misstrauen gegenüber dem Volk statt Ausgestaltung der Volkssouveränität.

Einleitungshürden

Art. 68 (1) "Das Volksbegehren ist nur rechtswirksam, wenn es von mindestens 8 vom Hundert der Stimmberechtigten gestellt ist."

- Trotz einstimmiger Senkung der Hürden im Jahr 2002 keine erfolgreichen Begehren.
- Das erklärte Ziel, das Verfahren als Ausnahmeentscheidungsverfahren zu ermöglichen wurde nicht erreicht.

Abstimmungshürden

Art. 68 (4) "Es entscheidet die Mehrzahl der abgegebenen Stimmen, sofern diese Mehrheit mindestens 15 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt."

- Legitimationsprobleme durch Quoren
- Knapp verfehlt Quoren hinterlassen zwei Sieger: die Mehrheit der Abstimmenden und die Minderheit, die sich faktisch durchsetzt.

32

Meinungsbildung

Die Landesverfassung sieht keine Regelungen für den Abstimmungskampf vor, während dies für den Wahlkampf selbstverständlich ist.

- Bestätigungsbias in sozialen Netzwerken
- Bias zugunsten ressourcenstarker Initiativen

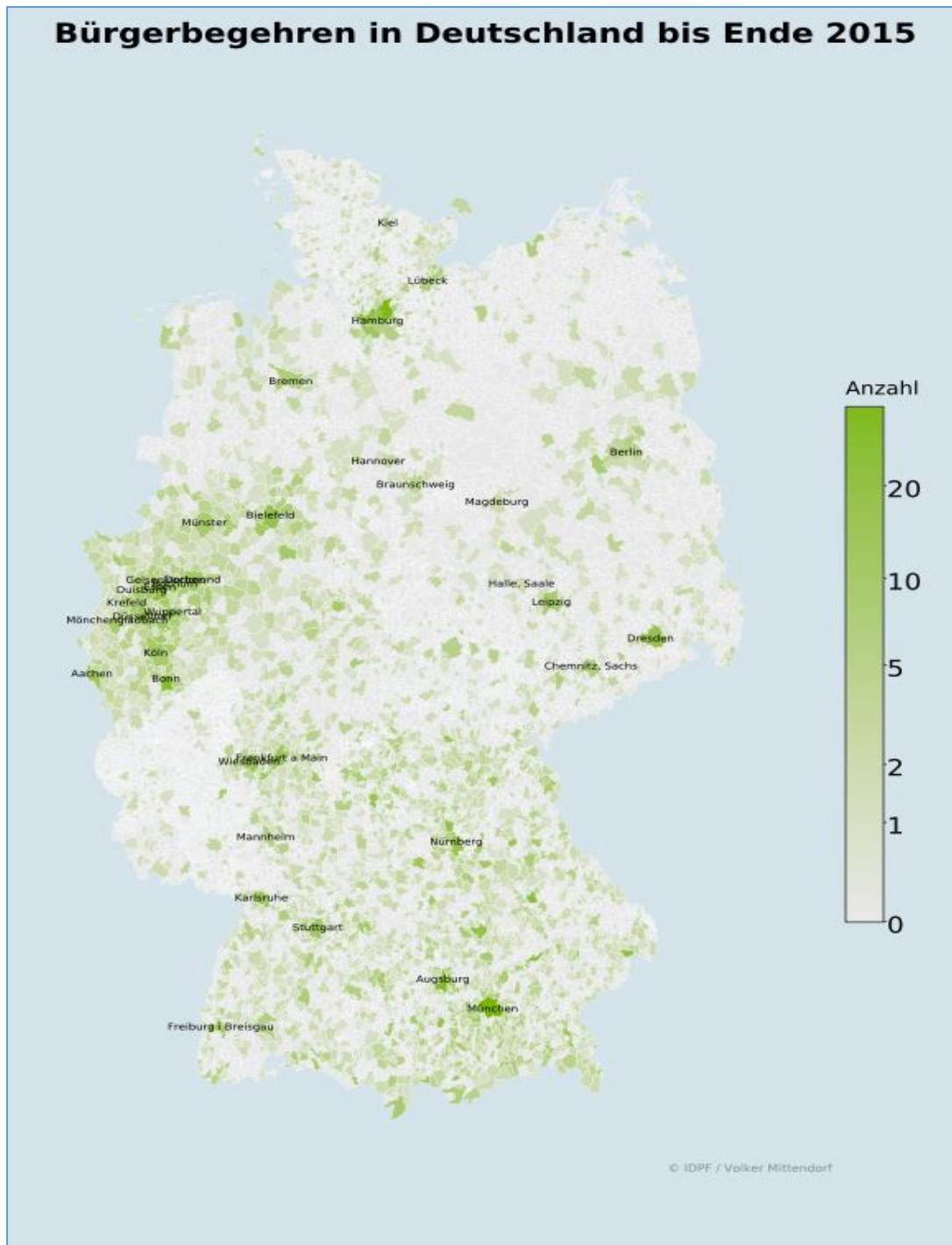
Rechtsstaatliche Einbindung

Art. 68 (1) "Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Ein Volksbegehren ist nur auf Gebieten zulässig, die der Gesetzgebungsgewalt des Landes unterliegen."

Datenbank Bürgerbegehren

Die Forschungsstelle betreibt zusammen mit der *Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie* und in Zusammenarbeit mit dem Verein *Mehr Demokratie e.V.* die Datenbank Bürgerbegehren, die Informationen und Analysen zu allen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Deutschland zusammenträgt.

Die Datenbank dient der politischen Bildung und soll helfen, Informationen und Erkenntnisse über direktdemokratische Verfahren in Deutschland zu publizieren. Sie richtet sich an Bürger, Wissenschaftler, Medien und Verwaltungen und alle, die mehr über Anwendungsmöglichkeiten und Wirkungsweisen der direkten Demokratie in Erfahrung bringen wollen.



Einbindung des Parlaments

§ 24 (1) VIVBEG: "Gegenstand des Volksentscheids ist, wenn es sich um ein Volksbegehren nach Artikel 68 Abs. 1 der Landesverfassung handelt, das begehrte Gesetz und, falls der Landtag aus Anlass des Begehrens ein abweichendes Gesetz beschlossen hat, die Frage, ob das begehrte an die Stelle des beschlossenen Gesetzes treten soll (...)."



Probleme der Ausgestaltung in NRW

Prohibitive Hürden

- Landtag senkte 2002 *einstimmig* die Einleitungsquoten mit dem Ziel, Volksbegehren nicht prohibitiv zu gestalten.
- Dennoch konnte die Hürde nicht übersprungen werden.
- Empirisch hält die Hypothese, dass die Hürde immer noch nahezu prohibitiv ist.

Plebiszitäre Ausgestaltung

- Art. 68 (3): Regierungsplebiszit
- Undifferenzierte Einbindung als Mischform aus Initiative und Referendum
- Ungeregelter Meinungsbildungsprozess
- Best-Practice Beispiel Oregon: Citizens Jury zur Erarbeitung einer öffentlichen Abstimmungsbroschüre