

Kommunale Politik und Verwaltung

Frank Bätge · Klaus Effing
Katrin Möltgen-Sicking
Thorben Winter *Hrsg.*

Politische Partizipation



Springer VS

Kommunale Politik und Verwaltung

Reihe herausgegeben von

Frank Bätge, Köln, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen, Köln, Deutschland

Klaus Effing, KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für
Verwaltungsmanagement, Köln, Nordrhein-Westfalen, Deutschland

Katrin Möltgen-Sicking, Abteilung Köln, Studienort Aachen, Hochschule für
Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Aachen, Deutschland

Thorben Winter, Abteilung Gelsenkirchen, Studienort Hagen, Hochschule für
Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Hagen, Deutschland

Diese Reihe bietet einen interdisziplinären Zugang aus der Sicht der Verwaltungs-, Politik- und Rechtswissenschaft. Im Zentrum stehen Veröffentlichungen zu Fragen der lokalen Demokratie und zum Verhältnis zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung. Als Autor*innen kommen renommierte Wissenschaftler*innen und ausgewiesene Praktiker*innen zu Wort.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/16585>

Frank Bätge · Klaus Effing ·
Katrín Möltgen-Sicking · Thorben Winter
(Hrsg.)

Politische Partizipation

 Springer VS

Hrsg.

Frank Bätge
Hochschule für Polizei und öffentliche
Verwaltung Nordrhein-Westfalen
Köln, Deutschland

Klaus Effing
KGSt
Köln, Nordrhein-Westfalen, Deutschland

Katrin Möltgen-Sicking
Hochschule für Polizei und öffentliche
Verwaltung Nordrhein-Westfalen
Aachen, Deutschland

Thorben Winter
Hochschule für Polizei und öffentliche
Verwaltung Nordrhein-Westfalen
Hagen, Deutschland

ISSN 2730-5309

ISSN 2730-5317 (electronic)

Kommunale Politik und Verwaltung

ISBN 978-3-658-33984-5

ISBN 978-3-658-33985-2 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-33985-2>

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

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

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

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

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

Planung/Lektorat: Jan Treibel

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

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Themen

Politische Partizipation (Einführung, Begriffsklärung, Einordnung)	3
Frank Bätge, Klaus Effing, Katrin Möltgen-Sicking und Thorben Winter	
Juristische Aspekte der politischen Partizipation	29
Frank Bätge	
Zwischen Parteien und Protest: Politische Partizipation im Wandel ...	47
Katrin Möltgen-Sicking	
Politische Partizipation in Parteien	69
Thorben Winter	
Politische Partizipation im ländlichen Raum	83
Klaus Effing	
Der Wert politischer Partizipation. Ein Überblick	95
Jonathan Seim	
Deliberation als anspruchsvolle Form von Öffentlichkeitsbeteiligung	113
Dennis Frieß	
Zielgruppen/Beteiligte	
Politische Partizipation von Migrant*innen	133
Ulrich Walbrühl	

Die politische Partizipation von Frauen in der Bundesrepublik Deutschland – Ein Überblick	149
Nicole Najemnik	
Politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen	171
Nadya Winter	
Interne Perspektive/Verwaltung	
Beschäftigte kommunaler Verwaltungen im Kontext politischer Partizipation: Anforderungen, Identitäten und Strategien	193
Malte Steinbach	
Public Service Motivation – Die Rolle der politischen Motivation bei der politischen Partizipation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in deutschen Kommunalverwaltungen	219
Daniel Rölle	
Praxis politischer Partizipation	
Aktuelle Herausforderungen der kommunalen Bürgerbeteiligung am Beispiel der Stadt Heidelberg	235
Franziska Paula Ritter	
Politische Partizipation am Beispiel der Stadt Aachen	257
Marcell Raschke	
Politische Partizipation an Hochschulen	275
Lars Heilsberger	
Online-Partizipation beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V.: Förderung im innerverbandlichen Kontext nachhaltiger Entwicklung	295
Achim Hertzke	
Unterstützung politischer Partizipation durch Netzwerke – Die Allianz für vielfältige Demokratie	317
Christine Dörner und Hanna Ossowski	

Politische Partizipation auf Quartiersebene. Ein Praxisbericht am Heidelberger Beispiel Quartiersmanagement	
Rohrbach-Hasenleiser	337
Gabel Ramirez Rebecca	
Online-Partizipation	
Wahlen und Abstimmungen online	357
Thomas Weiler	
Diskurse im Rahmen politischer Partizipation	373
Christiane Eilders und Christopher Niederelz	
Beteiligung erwünscht? Online-Partizipation aus Sicht kommunaler Repräsentant*innen	393
Nadja Wilker	
Sozialwahlen online	413
Christian Schreiner	

Herausgeber- und Autorenverzeichnis

Über die Herausgeber

Frank Bätge, Dr. jur., ist Professor an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. Vor seiner Berufung war er in der Kommunalverwaltung tätig. Er ist Herausgeber und Mitherausgeber von Kommentaren, Fachzeitschriften und Schriftenreihen zum Wahl- und Kommunalrecht. In verschiedenen Gesetzgebungsvorhaben wurde er vom Deutschen Bundestag und Parlamenten der Länder als Sachverständiger herangezogen.

Klaus Effing, Dr., ist seit dem 01.05.2020 Klaus Effing Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Im Oktober 2015 wurde Effing in direkter Wahl zum Landrat des Kreises Steinfurt gewählt. Zuvor war er knapp 30 Jahre in verschiedensten Bereichen der Kommunalverwaltung tätig sowie Lehrbeauftragter an Studieninstituten und der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Finanzen. Er verfügt über eine Ausbildung als Verwaltungsfachangestellter, Abschlüsse als Diplom-Verwaltungswirt (FH), Diplom-Betriebswirt (FH) und Master of Public Administration (MPA). Promoviert wurde Effing zu einer Arbeit zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Behörden vor dem Hintergrund der Theorie Lernender Organisationen.

Katrin Möltgen-Sicking, Dr. phil., MA, ist seit 2003 Professorin für Politikwissenschaft und Soziologie an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW (HSPV NRW) sowie seit 2006 Lehrbeauftragte für Projektmanagement im MPA-Studiengang der Universität Kassel. Sie ist Mitglied der Forschungsgruppe Politische Partizipation sowie des Forschungszentrums Personal und Management der HSPV NRW, des Promotionskollegs NRW und

Stv. Sprecherin des Forschungskollegs Online-Partizipation NRW. Zudem ist sie als Gutachterin und Beraterin für Kommunal- und Landesverwaltungen in den Bereichen der Bürgerbeteiligung und der Interkulturellen Öffnung tätig.

Thorben Winter, Dr. phil., MA, ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW. Darüber hinaus lehrt er an der Universität Kassel im Studiengang Master of Public Administration und der FOM Hochschule für Oekonomie und Management. Weiter arbeitet Winter nebenamtlich für die Konrad-Adenauer-Stiftung. Sein Arbeitsschwerpunkt ist die Kommunalpolitik und hier das Verhältnis zwischen Bürger, Politik und Verwaltung.

Autorenverzeichnis

Frank Bätge, Dr. jur., ist Professor an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. Vor seiner Berufung war er in der Kommunalverwaltung tätig. Er ist Herausgeber und Mitherausgeber von Kommentaren, Fachzeitschriften und Schriftenreihen zum Wahl- und Kommunalrecht. In verschiedenen Gesetzgebungsvorhaben wurde er vom Deutschen Bundestag und Parlamenten der Länder als Sachverständiger herangezogen.

Christine Dörner, Dr., ist Dipl. Pädagogin, Senior Expertin an der Führungsakademie Baden-Württemberg und stellv. Vorsitzende der Allianz für Beteiligung e. V. in Baden-Württemberg. Ihre Schwerpunkte sind Organisations- und Führungskräfteentwicklung, Change- und Beteiligungsprozesse. Sie war als Seniorberaterin für PWC/KGSt consult und Abteilungsleiterin bei der Stadt Karlsruhe mit dem Schwerpunkt Kinder- und familienfreundliche Stadtentwicklung tätig. Ihre Leidenschaft sind Beteiligungsprozesse in und außerhalb von Organisationen. Seit 2015 ist sie Mitglied der Allianz für vielfältige Demokratie.

Klaus Effing, Dr., ist seit dem 01.05.2020 Klaus Effing Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Im Oktober 2015 wurde Effing in direkter Wahl zum Landrat des Kreises Steinfurt gewählt. Zuvor war er knapp 30 Jahre in verschiedensten Bereichen der Kommunalverwaltung tätig sowie Lehrbeauftragter an Studieninstituten und der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Finanzen. Er verfügt über eine Ausbildung als Verwaltungsfachangestellter, Abschlüsse als Diplom-Verwaltungswirt (FH), Diplom-Betriebswirt (FH) und Master of Public Administration (MPA). Promoviert wurde Effing zu einer Arbeit zur Verbesserung der Effektivität des

Handelns von Behörden vor dem Hintergrund der Theorie Lernender Organisationen.

Christiane Elders, Dr., ist Professorin für Kommunikations- und Medienwissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Ihr Forschungsinteresse gilt den Veränderungen demokratischer Öffentlichkeit und den Fragen, wie sich BürgerInnen in der hybriden Informationsumgebung ihre Meinung bilden und wie aus diesen individuellen Meinungen dann öffentliche Meinung wird. Sie ist Mitherausgeberin der Zeitschrift "Publizistik" und Mitglied des sozialwissenschaftlichen Fachkollegiums der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Dennis Frieb, Dr., ist wissenschaftlicher Koordinator des NRW-Forschungskollegs Online Partizipation an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen der politischen (Online-) Kommunikation, Online-Deliberation und Online-Partizipation.

Lars Heilsberger, Dr., ist seit 2019 Professor für Politikwissenschaft und Governance an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW. Zuvor war er wissenschaftlicher Koordinator des NRW-Forschungskollegs Online-Partizipation. Lars Heilsberger studierte Politikwissenschaft, Soziologie, Medien- und Kommunikationswissenschaft in Düsseldorf sowie Öffentliche Verwaltung in Speyer. Seine Forschungsinteressen gelten Theorien politischer Stabilität, Governancesystemen sowie politischer Partizipation.

Achim Hertzke Diplomverwaltungsbeamter, ist Mitglied im Landesvorstand des BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) NRW e. V. und stellvertretender Sprecher des Bundesarbeitskreises Internationale Umweltpolitik. Darüber hinaus arbeitet er ehrenamtlich als Netzwerkrat im bundesweit agierenden Netzwerk Bürgerbeteiligung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Themen Bürgerbeteiligung und Partizipation im Kontext der Digitalisierung sowie der Klimawandel und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

Katrin Möltgen-Sicking, Dr. phil., MA, ist seit 2003 Professorin für Politikwissenschaft und Soziologie an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW (HSPV NRW) sowie seit 2006 Lehrbeauftragte für Projektmanagement im MPA-Studiengang der Universität Kassel. Sie ist Mitglied der Forschungsgruppe Politische Partizipation sowie des Forschungszentrums Personal und Management der HSPV NRW, des Promotionskollegs NRW und Stv. Sprecherin des Forschungskollegs Online-Partizipation NRW. Zudem ist sie als Gutachterin und Beraterin für Kommunal- und Landesverwaltungen in den Bereichen der Bürgerbeteiligung und der Interkulturellen Öffnung tätig.

Nicole Najemnik, Dr. phil., ist Politikwissenschaftlerin und arbeitet als IT Consultant im Bereich Verwaltungsdigitalisierung mit dem Schwerpunkt OZG-Umsetzung. Von März 2017 bis März 2021 war sie Doktorandin im NRW-Forschungskolleg Online-Partizipation und untersuchte in ihrer Dissertation mögliche Einflussfaktoren auf die Beteiligung von Frauen an kommunalen Online-Partizipationsverfahren.

Christopher Niederelz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Kommunikations- und Medienwissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Kollegiat im interdisziplinären NRW-Forschungskolleg Online-Partizipation. Sein Forschungsinteresse gilt der Rolle des Internets in der Transformation der demokratischen Öffentlichkeit und der Rolle korporativer und kollektiver Akteure in Online-Partizipationsverfahren.

Hanna Ossowski ist Dipl. Soziologin und arbeitet als Referatsleiterin im Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, zuvor war sie Kanzlerin der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW. Seit 2015 ist sie Mitglied der Allianz für vielfältige Demokratie. 2019 wurde sie von der Enquetekommission III des Landtages NRW zum Thema „Debattenkultur durch Zivilgesellschaft stärken“ als Sachverständige angehört.

Gabel Ramirez Rebecca Dipl. Soziologin. Studium der Soziologie, Kulturanthropologie und Europäische Migration an der Universität Mainz. Von 2008 – 2014 beriet und begleitete sie die kommunal-, bundes- sowie ESF-geförderten Projekte Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser, Integration durch Austausch (IdA) sowie Xenos II sowohl auf Träger- wie auch auf zugewandungsgebender Ebene des Bundesverwaltungsamtes. Seit 2015 leitet sie als Quartiermanagerin das Quartiersbüro Hasenleiser. Als eine Art Stadtteilmoderatorin vermittelt sie gemeinsam mit ihren Kolleg*innen zwischen den verschiedenen Akteuren und Interessen. „Wir bringen die Akteure zusammen, helfen dabei, lokale Aktivitäten und Projekte zu realisieren und rücken so die Potenziale des Hasenleisers mehr in den öffentlichen Fokus“.

Marcell Raschke Diplom Verwaltungswirt (FH), ist seit 2019 hauptamtlicher Dozent an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. Von 1979 bis 2019 war er Mitarbeiter der Stadtverwaltung Aachen und zuletzt u.a. Geschäftsführer der ARGE in der Stadt Aachen (heute Jobcenter) und Leiter des Bürgeramtes der Stadt Aachen. Im Rahmen dessen war er auch Mitglied der Zentralen Arbeitsgemeinschaft der einheitlichen Behördenrufnummer 115. Seit 2010 ist er auch als Projektbeauftragter der Kommunalen

Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement tätig und berät Kommunen bei Handlungskonzepten, Organisationsprozessen und Stellenbedarfsermittlungen.

Franziska Paula Ritter, ist seit März 2021 als Quartiersmanagerin im Heidelberger Stadtteil Bergheim tätig. Zuvor arbeitete sie bei der Stadtverwaltung Heidelberg und Stadtverwaltung Wuppertal, jeweils in den Bereichen Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung. Neben der Verwaltungspraxis ist Ritter in Wissenschaft und Forschung tätig, zuletzt am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer. Sie hat Verwaltungswissenschaften, Soziologie und Öffentliches Recht in Tübingen und Speyer studiert.

Daniel Rölle, Prof. Dr., geb. 1972, Studium der Politikwissenschaft und Soziologie an der Universität, Promotion zum Dr. rer. Pol. (Universität Stuttgart, bei em. Prof. Dr. Oscar W. Gabriel), Habilitation an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (venia legendi für Politik- und Verwaltungswissenschaften); danach Lehrstuhlvertretungen in Speyer und an der Universität Konstanz. Seit SoSe 2021 Inhaber der Professur für Forschungsmethoden und Statistik an der Hochschule Fresenius Heidelberg.

Christian Schreiner, ist Mitarbeiter eines Trägers der gesetzlichen Rentenversicherung. Er absolvierte zunächst ein Duales Studium mit dem Abschluss Bachelor of Laws Sozialverwaltung – Rentenversicherung und schloss das berufsbegleitende Studium zum Master of Public Administration an der Universität Kassel ab. Für seine Masterarbeit „Sozialwahlen in der Krise: E-Democracy als Chance?“ wurde ihm durch die Universität Kassel der Masterarbeitspreis verliehen. Diese ist Basis des vorliegenden Artikels.

Jonathan Seim, studierte an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf Politikwissenschaften und Philosophie. Seit Oktober 2019 ist er Promotionsstipendiat der Studienstiftung des deutschen Volkes im Fach Philosophie und seit Mai 2020 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Düsseldorfer Institut für Internet und Demokratie (DIID). Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Moralphilosophie und der politischen Philosophie, insbesondere der Demokratietheorie. Seine Dissertation beschäftigt sich mit der Frage nach der legitimen Verteilung von demokratischen Teilhaberechten bei Bürgerbeteiligungsverfahren.

Malte Steinbach, hat Geographie und Städtebau in Bonn studiert und von 2014 bis 2019 im NRW Fortschrittskolleg Online-Partizipation im Fach Betriebswirtschaftslehre über die Verbreitung von Online-Partizipation in Kommunalverwaltungen promoviert. Von 2019 bis 2020 war er wissenschaftlicher Koordinator

des Düsseldorfer Instituts für Internet und Demokratie und ist seit 2020 als Projektmanager bei einer Agentur für Bürgerbeteiligung in Bonn tätig.

Ulrich Walbrühl, Dr. phil., Dipl.-Psych., ist Professor für Interkulturelle Kompetenz und Diversity Management an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW. Er wurde mehrfach in den wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung berufen. Seine Schwerpunkte liegen in den Bereichen Change Management und Interkulturelle Wahrnehmung und Kommunikation.

Thomas Weiler, ass. jur., unterrichtet an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, wo er auch als wissenschaftlicher Mitarbeiter angestellt war, und der Universität Bonn. Er ist zudem als Rechtsanwalt und in der juristischen Ausbildung tätig und kann zahlreiche Fachbeiträge im juristischen, historischen und politikwissenschaftlichen Bereich vorweisen. Derzeit promoviert er zu den rechtlichen Voraussetzungen von elektronischen Wahlen und Abstimmungen.

Nadja Wilker, Dr., ist Politikwissenschaftlerin und Referentin für Wissenschaftskommunikation an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Ihre Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind politische Kommunikation und Repräsentation in der digitalen Demokratie.

Nadya Winter, Diplom-Pädagogin, ist Arbeitsvermittlerin im Jobcenter des Kreises Steinfurt und lehrt seit zwei Jahren an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW (HSPV) die Fächer „Interkulturelle Kompetenz“ und „Migration und Integration“. Zudem ist sie an der HSPV im Bereich der Trainings sozialer Kompetenzen tätig.

Thorben Winter, Dr. phil., MA, ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW. Darüber hinaus lehrt er an der Universität Kassel im Studiengang Master of Public Administration und der FOM Hochschule für Oekonomie und Management. Weiter arbeitet Winter nebenamtlich für die Konrad-Adenauer-Stiftung. Sein Arbeitsschwerpunkt ist die Kommunalpolitik und hier das Verhältnis zwischen Bürger, Politik und Verwaltung.

Allgemeine Themen



Politische Partizipation (Einführung, Begriffsklärung, Einordnung)

Frank Bätge, Klaus Effing, Katrin Möltgen-Sicking
und Thorben Winter

Zusammenfassung

Der Wunsch nach politischer Partizipation steigt – und das auf verschiedenen politischen Ebenen und in mannigfaltigen Erscheinungsformen. Ausgehend von einem umfassenden Verständnis von politischer Partizipation thematisiert der Beitrag sowohl rechtlich normierte als auch fakultative Beteiligungsformen. Die Forderung nach einem Mehr an direktdemokratischer Teilhabe – oft wird in diesem Zusammenhang das „Schweizer Vorbild“ beschworen – bietet neben Chancen aber auch eine Reihe von Fallstricken, die in diesem Beitrag thematisiert werden.

F. Bätge (✉)
Dormagen, Deutschland
E-Mail: frank.baetge@hspv.nrw.de

K. Effing
Köln, Deutschland
E-Mail: klaus.effing@kgst.de

K. Möltgen-Sicking
Aachen, Deutschland
E-Mail: katrin.moeltgen@hspv.nrw.de

T. Winter
Rheine, Deutschland
E-Mail: thorben.winter@hspv.nrw.de

Schlüsselwörter

Begriff der politischen Partizipation • Online-Partizipation • Politische Partizipation in Nordrhein-Westfalen • Strukturen der politischen Partizipation • Perspektiven der politischen Partizipation

1 Begriff der politischen Partizipation

Der Begriff der politischen Partizipation wird entsprechend seiner faktischen Erscheinungsformen in einem umfassenden Sinne verstanden. Es geht nicht nur um gesetzlich näher geregelte direktdemokratische plebiszitäre Sachabstimmungen sowie Wahlen auf Ebene des Staates, der Kommunen und sonstiger Selbstverwaltungskörperschaften. Vielmehr sind auch gesetzlich nicht geregelte Partizipationsformen, die von öffentlichen Körperschaften auf freiwilliger Basis eingeführt werden, erfasst. Hierzu gehören etwa die Durchführung von Bürgerhaushalten oder die klassische Einwohnerkonsultation in Form von Interessenbeiräten oder Befragungen. Auch die in jüngerer Zeit häufig zu beobachtenden internetgestützten Beteiligungsformate, wie etwa die online Bürgerdialoge oder die internetgestützte Beteiligung der Bürger*innen an der Bauleitplanung sind hierunter zu subsumieren (vgl. detailliert Marschall & Möltgen-Sicking, 2019). Weiter sind unter den Begriff Partizipationsformen zu fassen, die von den Bürger*innen und/oder Einwohner*innen initiiert werden, wie etwa Bürgerinitiativen, Petitionen, Proteste und Demonstrationen. Auch Mitgliedschaften in Parteien, Wählergemeinschaften etc. können als politische Beteiligung eingeordnet werden.

In dem so verstandenen Sinne ist die politische Partizipation zu definieren als „Tätigkeiten, die Bürger [und Einwohner*innen; Ergänzung der Verfasser*innen] freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen“ (Kaase, 1992, S. 682). Sie umfasst sowohl verbindliche Entscheidungen, für die es einen rechtlichen Umsetzungszwang gibt, wie auch unverbindliche Erscheinungsformen, die von den politischen Entscheidungsträgern lediglich berücksichtigt werden können.

Nicht unter den Begriff subsumiert werden dagegen Formen sozialer Teilhabe, wie etwa die Mitgliedschaft in Vereinen, Verbänden und Nachbarschaftsinitiativen oder die politische Meinungsbildung und Kommunikation (online oder offline), mit der keine politische Intention verfolgt wird, die also nicht darauf abzielt, politische Entscheidungen zu beeinflussen.

2 Chancen und Risiken der politischen Partizipation

Öffentliche Entscheidungsträger*innen erkennen zunehmend die positiven Aspekte der Beteiligung von Einwohner*innen. Hierzu gehören nicht nur weiche Faktoren wie die Anerkennung von Beteiligungsinteressen auch außerhalb von Wahlen, sondern auch die Nutzung der Einwohner*innenbeteiligung für die Sachgerechtigkeit der zu treffenden Entscheidung. Gerade auf kommunaler Ebene kann die ordnungsgemäße Durchführung von Partizipationsverfahren für die Gemeinwohlorientierung von Entscheidungen besonders wirkungsvoll sein, da die Einwohner*innen über besondere ortsspezifische Kenntnisse verfügen. Ferner können im Rahmen freiwilliger Beteiligungsangebote die Interessen von Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden, die nicht die Möglichkeit haben, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Zu erwarten sind daher positive Effekte im Hinblick auf die Akzeptanz politischer Entscheidungen bei den Einwohner*innen (Outputlegitimation).

Zu den regelmäßigen Problemen der rechtlich unverbindlichen politischen Partizipation gehören die geringe und oft wenig repräsentative Beteiligung sowie die Unzufriedenheit der Beteiligten aufgrund der Unverbindlichkeit der erzielten Ergebnisse. Zudem führen freiwillige Beteiligungsangebote häufig zu einer Verlängerung der politischen Entscheidungsprozesse sowie zu einem erhöhten Ressourcenbedarf.

Spezifische Risiken bestehen für internetgestützte Partizipationsmodelle. Die internetvermittelte Form der Beteiligung wird als Online-Partizipation bezeichnet (Bätge & Weiler, 2019, S. 2) Aufgrund ihrer erheblichen Potenziale für eine Stärkung der Legitimität, Akzeptanz und Qualität von politischen und administrativen Entscheidungen wird Online-Partizipation zunehmend in der demokratischen Praxis eingesetzt. Beispiele hierfür sind die formelle Beteiligung an Online-Hochschulwahlen (Bätge, 2018b, S. 458) oder die informelle Partizipation bei Bürgerdialogen zur Stadtentwicklung (Bätge & Gerl, 2018c, S. 45). Gerade bei textbasierten Formaten können Gefahren darin bestehen, dass bildungsstärkere und internetaffine Gruppierungen ihre Interessen besser artikulieren können und damit anderen gegenüber bevorteilt sind. Zudem bestehen formal-rechtliche Fragen, wie die authentische Stellungnahme bzw. Stimmabgabe vor Manipulationsgefahren wirkungsvoll geschützt werden kann (Bätge, 2018a, S. 34). Auf der anderen Seite bietet das Internet jedoch besondere Möglichkeiten, umfassende Partizipation auch für größere Gruppen zu realisieren. Im Vergleich zu klassischen Partizipationsverfahren, die in der Regel durch Präsenzveranstaltungen realisiert

werden, ermöglicht die Beteiligung mittels digitaler Medien eine Teilnahme unabhängig von festen Zeitpunkten und Orten und ist sowohl mit weniger Aufwand verbunden als auch bei großen Zahlen von Teilnehmenden praktikabel.

3 Strukturen der politischen Partizipation auf staatlicher Ebene

Nach Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG) übt das Volk die Staatsgewalt unmittelbar in Wahlen und Abstimmungen aus. Während Wahlen Entscheidungen über Personen darstellen, betreffen Abstimmungen unmittelbare Sachentscheidungen des Volkes. Man bezeichnet die Abstimmungen auf staatlicher Ebene als Volksentscheide. Der Bundesverfassung sind damit Abstimmungen – also plebiszitäre Sachentscheidungen – nicht wesensfremd. Sie sind allerdings im Grundgesetz lediglich in zwei Fällen erkennbar, namentlich bei den Abstimmungen über die Neugliederung des Bundesgebietes (Art. 29 GG) und über eine neue Verfassung (Art. 146 GG). Bei der Neugliederung des Bundesgebietes entscheidet allerdings nicht das gesamte Volk, sondern es werden nur die Teilmölkler der betroffenen Bundesländer befragt. Auch Art. 146 GG ist im inhaltlichen Sinne kein Volksentscheid im Rahmen des Grundgesetzes, sondern betrifft die Beschlussfassung des deutschen Volkes über eine neue Verfassung. Aus diesem Befund wird deutlich, dass das deutsche Volk auf Bundesebene die Staatsgewalt derzeit ausschließlich in Wahlen ausübt.

Auf der Ebene der Bundesländer sind hingegen Abstimmungen in Gestalt der Volksentscheide weit verbreitet. Dies hängt damit zusammen, dass die Länder einen weiten Freiraum haben, ihre verfassungsmäßige Ordnung zu gestalten. Zwar muss nach dem Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den demokratischen Grundsätzen des Grundgesetzes entsprechen. Darüber hinaus ist es aber ihrem Ermessen überlassen, ob sie den Erlass von Gesetzen dem Parlament vorbehalten oder daneben ein Volksgesetzgebungsverfahren vorsehen. Die Länder haben von diesem Gestaltungsrecht Gebrauch gemacht. Die meisten Landesverfassungen kennen ein dreistufiges Verfahren mit Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Bei einer erfolgreichen Volksinitiative muss sich das Landesparlament mit einer bestimmten Frage befassen, die sich nicht zwingend auf den Erlass eines Gesetzes beziehen muss. Das Volksbegehren ist hingegen immer gerichtet auf den Erlass eines Gesetzes. Übernimmt das Landesparlament den mit dem Volksbegehren eingereichten Gesetzentwurf, so ist das Gesetz zustande gekommen. Anderenfalls

kommt es zum Volksentscheid, also zur Entscheidung des Volkes über den vorgelegten Gesetzentwurf. Die Bayerische Landesverfassung sieht zum Beispiel in Art. 72 Abs. 1 vor, dass Gesetze vom Landtag oder vom Volk (Volksentscheid) beschlossen werden können. Ein Volksentscheid ist nach Art. 74 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung herbeizuführen, wenn ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger das Begehren nach Schaffung eines Gesetzes stellt.

4 Formen der politischen Partizipation auf kommunaler Ebene

Aufgrund der geschilderten Vorteile bietet die politische Partizipation auf kommunaler Ebene besonders vielfältige und wirkungsvolle Einsatzmöglichkeiten. Die verfassungsrechtlich gewährleistete kommunale Selbstverwaltungsgarantie gewährleistet den Einwohner*innen und Bürger*innen Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Verwaltung ihrer Kommune.

4.1 Rechtlich verbindliche Formen der politischen Partizipation

Das auch in den Kommunen wichtigste Mitspracherecht ist das kommunale Wahlrecht. Dieses ermöglicht die Stimmabgabe bei den Wahlen der kommunalen Vertretungen und der Bürgermeister*innen und Landräte. Das kommunale Wahlrecht steht nur Bürger*innen zu. Bürger*innen sind solche in der Kommune wohnhaften Einwohner*innen, die ein bestimmtes Wahlalter haben und die Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland oder eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen können auch nur Bürger*innen sich an Abstimmungsformen beteiligen, die eine Sachfrage verbindlich entscheiden. Derartige Abstimmungen nennt man auf kommunaler Ebene Bürgerentscheide. Sie entsprechen im Wesen den Volksentscheiden auf staatlicher Ebene.

Das Verfahren des Bürgerbegehrens mit nachfolgendem Bürgerentscheid ermöglicht eine unmittelbare Entscheidung der Bürger*innen anstelle der kommunalen Vertretung auf Initiative der Bürger*innen (Bätge, 2019, Rn. 128). Es handelt sich um ein zweistufiges Verfahren:

- Die erste Stufe ist das Bürgerbegehren. Das Bürgerbegehren ist ein Antrag der Bürger*innen an die kommunale Vertretung, dass an ihrer Stelle die Bürger*innen über eine Angelegenheit der Kommune (Sachfrage) entscheiden.
- Die zweite Stufe ist der Bürgerentscheid. Der Bürgerentscheid ist die eigentliche Abstimmung über diese Sachfrage.

Um vom Bürgerbegehren zum Bürgerentscheid zu gelangen, muss eine feststellende Entscheidung der kommunalen Vertretung vorliegen, dass das Bürgerbegehren zulässig ist. Sofern die Initiatoren diese feststellende Entscheidung der kommunalen Vertretung nicht erreichen, kann der Bürgerentscheid nicht durchgeführt werden. Rechtlich ist die kommunale Vertretung verpflichtet, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen, wenn die Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens vorliegen. Den Vertretungsberechtigten steht gegen die ablehnende Entscheidung des Rates gerichtlicher Rechtsschutz zu.

Die kommunale Vertretung hat in einigen Bundesländern (z. B. Bayern, Hessen, NRW) mittels eines Ratsbürgerentscheides (teilweise auch „Vertreterbegehren“ genannt) selbst die Möglichkeit, einen Bürgerentscheid zu initiieren. Für diesen Fall entfällt die Stufe des Bürgerbegehrens und wird ersetzt durch einen Ratsbeschluss. Einige Bundesländer (vgl. Hessen und NRW), die den Ratsbürgerentscheid ermöglichen, verlangen für diesen Ratsbeschluss eine qualifizierte Mehrheit von zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder. Der nachfolgende Bürgerentscheid findet bei diesem Verfahren in gleicher Weise statt wie bei einem von den Bürgern initiierten Bürgerentscheid.

Andere verfasste, d. h. gesetzlich geregelte Formen der politischen Partizipation auf kommunaler Ebene, stehen auch denjenigen Einwohner*innen zu, die die Bürgereigenschaft nicht haben. Hierzu gehört insbesondere der Einwohnerantrag, der für Einwohner*innen ab einem bestimmten Alter die Möglichkeit eines Initiativrechts vorsieht. Sofern eine hinreichende Anzahl von Unterschriften vorliegt, muss sich die kommunale Vertretung mit der betreffenden Angelegenheit befassen. Die Einwohner*innen können allerdings nicht – wie beim Bürgerentscheid – anstelle der kommunalen Vertretung selbst entscheiden.

Bestimmten Einwohner*innen steht zudem – je nach landesgesetzlicher Ausgestaltung – die Teilnahme an Wahlen von Gremien zu, die vor allem den Partikularinteressen bestimmter (vom Gesetzgeber als besonders schutzwürdig angesehener) Bevölkerungsgruppen zu dienen bestimmt sind. Deshalb haben einige Bundesländer die Wahl von Integrationsgremien, Seniorenbeiräten oder Kinder- und Jugendräten gesetzlich vorgesehen.

4.2 Gesetzlich nicht normierte Formen der politischen Partizipation

Neben den gesetzlich geregelten Formen der politischen Partizipation sind auch nichtverfasste Formen denkbar, die von einzelnen Kommunen auf freiwilliger Basis angeboten werden. Derartige Instrumente sollen im Vorfeld kommunal-politischer Entscheidungen der Meinungsfindung und der Einbeziehung des Sachverständes der betroffenen Einwohner*innen dienen, damit eine möglichst einwohnernahe Entscheidung der Kommunalvertretung getroffen werden kann. Die Bandbreite der nichtverfassten Formen der Einwohnerbeteiligung ist groß, weil im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die Kommunen unterschiedliche Wege der informellen Beteiligung von Einwohner*innen gewählt haben. Die Instrumente reichen von der Bereitstellung von Internetforen und –abfragen zu bestimmten Themen bis hin zur moderierten Beteiligung von Einwohnern bei der Aufstellung des Haushaltes oder bestimmten Infrastrukturprojekten wie z. B. Schulbauten oder Kulturzentren („Planungszellen oder -werkstätten“). Von Bedeutung sind schließlich auch Einwohner- und Bürgerbefragungen, die unterhalb der verbindlichen Bürgerentscheide eine Meinungsabfrage ermöglichen und der kommunalen Vertretung als eine wesentliche Entscheidungshilfe dienen.

Die Beteiligung der Einwohner*innen an der Aufstellung des kommunalen Haushaltes ist ein besonders anspruchsvolles Projekt (Holtkamp, 2008, S. 1 ff.). Der Haushalt betrifft zwar jede/n Einwohner*in, ist aber für einen Laien nur schwer zu verstehen. Kommunen, die ihre Einwohner*innen bei der Aufstellung des Haushaltes einbeziehen wollen, fahren deshalb in der Regel ein dreistufiges Strategiekonzept. Die erste Stufe dient der *Information*: Es muss durch geeignete Medien (Flyer, Internet etc.) eine überblicksartige Information über die wesentlichen Daten des Gesamthaushalts und einzelner Bereiche gegeben werden. Auf der zweiten Stufe findet die eigentliche *Konsultation* der Einwohner*innen statt, d. h. der Gesamthaushalt und/oder einzelne Bereiche werden mit den betroffenen Einwohner*innen auf Diskussionsveranstaltungen, Internetforen oder mittels konkreter Befragungen besprochen. Wichtig ist schließlich auch die dritte Stufe, auf der die kommunale Vertretung *Rechenschaft* darüber ablegt, welche Impulse der Einwohner*innen bei der Beschlussfassung der kommunalen Vertretung tatsächlich berücksichtigt worden sind.

Eine weitere Form der informellen Beteiligung betroffener Einwohner*innen ist die Einrichtung von Planungswerkstätten, die sich mit bestimmten kommunalen Infrastrukturvorhaben befassen und der kommunalen Vertretung eine abwägungsrelevante Hilfestellung im Entscheidungsprozess geben können. Die

schriftlich fixierten Ergebnisse der Beratungen dienen der Entscheidungsfindung der zuständigen kommunalpolitischen Gremien (Planungsausschuss und Kommunalvertretung).

Die kommunale Vertretung kann für bestimmte Vorhaben zudem eine konkrete Befragung ihrer Bürger*innen oder Einwohner*innen vorsehen und das Befragungsergebnis bei der zu treffenden Entscheidung berücksichtigen. Das Bundesland Niedersachsen hat diese Form der politischen Partizipation sogar gesetzlich geregelt (§ 35 NKomVG). Als Beispiel für einen Anwendungsfall kann die Bürgerbefragung zum Ausbau des Eintracht-Stadions in der niedersächsischen Stadt Braunschweig angeführt werden.

In anderen Bundesländern ist dieses Instrument zwar nicht gesetzlich ausdrücklich vorgesehen, wird aber insbesondere bei besonders bedeutsamen und strittigen Infrastrukturprojekten auf freiwilliger Basis angewandt. Zu beachten ist, dass das Ergebnis der Befragung nicht zu einer rechtswirksamen Bindung der kommunalen Vertreter bei der von ihm vorzunehmenden Stimmabgabe führen darf, da dies ein unzulässiger Eingriff in das freie Mandat darstellen würde. Der/die einzelne kommunale Vertreter*in kann aber das Befragungsergebnis in seine Abstimmungsüberlegungen mit einbeziehen.

4.3 Einrichtung von Interessenbeiräten

Zu den Sonderformen der Einwohnerbeteiligung gehört die Einrichtung von Interessenbeiräten auf kommunaler Ebene. Ihre Beschlüsse vermögen aus verfassungsrechtlichen Gründen keine rechtliche Bindungskraft zu entfalten. Sie können daher nicht den rechtlich verbindlichen Formen zugeordnet werden. Auf der anderen Seite gehören sie auch nicht zu den gesetzlich nicht normierten Formen der politischen Partizipation, da zu ihnen in einigen Bundesländern ausdrückliche normative Regelungen in unterschiedlicher Dichte existieren. Sie sollten deshalb einer gesonderten Betrachtung zugeführt werden.

Während die Integrationsgremien in fast allen Bundesländern eine gesetzliche Verankerung gefunden haben, gilt dies für andere Beiräte wie solche für Senior*innen, Kinder und Jugendliche nur eingeschränkt. § 27a der Gemeindeordnung NRW sieht zum Beispiel vor, dass die Gemeinde zur Wahrnehmung der spezifischen Interessen von Senior*innen, von Jugendlichen, von Menschen mit Behinderung oder anderen gesellschaftlichen Gruppen besondere Vertretungen bilden oder Beauftragte bestellen kann. Das Nähere kann durch Satzung geregelt werden.

Die kommunalen Beiräte dürfen aus verfassungsrechtlichen Gründen keine hoheitlichen Entscheidungskompetenzen haben. Ihnen werden aber in der Regel unterhalb der Entscheidungskompetenz sonstige Mitwirkungsrechte wie etwa das Recht zur Anhörung bei relevanten Beschlüssen der kommunalen Vertretung, Vorschlagsrechte, das Recht zur Stellungnahme und Teilnahmerechte bei Sitzungen der Vertretung landesgesetzlich eingeräumt. Rechtspolitisch spricht vieles dafür die Einbeziehung partikulärer Interessen in besonderen Beiräten nicht zu überdehnen, da sich dadurch der Meinungs- und Willensbildungsprozess verzerren kann und die Gemeinwohlbelange vernachlässigt werden. Sinnvoll ist die Einrichtung kommunaler Beiräte aber in jedem Fall für Personengruppen, denen das kommunale Wahlrecht vorenthalten bleibt (z. B. nicht wahlberechtigte Ausländer*innen oder Kinder bzw. Jugendliche) und die deshalb kaum eine andere verfasste Möglichkeit der kommunalpolitischen Partizipation haben.

Bei den kommunalen Integrationsgremien handelt sich um landesgesetzlich vorgesehene Gremien, die ein beratendes Mitspracherecht zu integrationsrelevanten kommunalen Themen haben. Sie sind ein wichtiger Schritt zur Förderung der politischen Mitspracherechte von Migrant*innen auf kommunaler Ebene. Die Förderung der Integration der Zugewanderten durch Teilhabe an den kommunalen Entscheidungsprozessen ist ein Ergebnis der wachsenden rechtlichen und tatsächlichen Integration der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Bevölkerung. Auf gemeindlicher Ebene haben die Integrationsgremien die gesetzliche Aufgabe, die Interessen der dort wohnhaften Migrant*innen zu vertreten und damit deren politische Partizipation zu gewährleisten. Trotz der unterschiedlichen Ausgestaltung in den verschiedenen Bundesländern, verfügen die Integrationsgremien über bestimmte charakteristische Gemeinsamkeiten. Hierzu gehört ihre aus verfassungsrechtlichen Gründen folgende nur beschränkte Kompetenz. Weiterhin ist den verschiedenen Integrationsgremien gemein, dass die Vertreter der Migrant*innen in einer eigenständigen Wahl von den hierbei Wahlberechtigten direkt gewählt werden (vgl. näher Bätge, [2020a](#), [2020b](#) Teil 7, Kz. 70.00).

5 Aktuelle Herausforderungen politischer Partizipation

Während sich die bisher beschriebenen verfassten und nicht-verfassten Formen politischer Partizipation in der (kommunalen) Praxis durchgesetzt haben und wissenschaftlich bereits von Vertreter*innen verschiedener Disziplinen beleuchtet worden sind, bestehen im Hinblick auf andere Aspekte politischer Partizipation Nachholbedarfe. Im Fokus der aktuellen wissenschaftlichen wie praktischen Diskussion stehen dabei die Fragen, wie (bisher) unterrepräsentierte Gruppen im

Rahmen politischer Entscheidungsprozesse berücksichtigt werden können, welche Rolle das Internet im Rahmen politischer Partizipation spielt und wie politische Beteiligung auf der Ebene des Quartiers gestaltet werden kann.

5.1 Politische Partizipation von Migrant*innen und Geflüchteten

Jede/r vierte Einwohner*in der Bundesrepublik Deutschland verfügt über einen sogenannten Migrationshintergrund, gut elf Millionen sind Ausländer*innen (https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html; Zugriff 6.5.20). Das Ausländerzentralregister weist knapp fünf Millionen Einwohner*innen aus der Europäischen Union aus und 114.170 Staatenlose (Stand April 2020, ebd.).

Dieser Entwicklung hin zu einer multikulturellen Gesellschaft wurde im Rahmen des Staatsangehörigkeitsrechtes durch verschiedene Reformen bereits Rechnung getragen. Auch die Selbstbeschreibung Deutschlands als Einwanderungsland erfährt hohe Zustimmung (Hossain et al., 2016, S. 13). Gleichwohl ist ein Großteil der Möglichkeiten politischer Beteiligung an die deutsche Staatsangehörigkeit gebunden. Drittstaatenangehörige aus Nicht-EU-Staaten haben z. B. keinen Zugang zu Wahlen und Parlamenten. Ein Wahlrecht besteht lediglich auf kommunaler Ebene für Ausländer*innen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedlandes der Europäischen Union haben.

Zudem zeigen Studien eine deutliche Unterrepräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in Parteien und Parlamenten auch von Migrant*innen mit deutscher Staatsangehörigkeit (Hossain et al., 2016). Es ist also davon auszugehen, dass nach wie vor strukturelle Barrieren und Hindernisse im Rahmen der politischen Partizipation von Migrant*innen bestehen. Mit der Einrichtung von Ausländerbeiräten in den 1970er Jahren und der Weiterentwicklung zu Integrationsgremien hat man versucht, Beteiligungsmöglichkeiten für Migrant*innen auch ohne deutsche Staatsangehörigkeit auf der kommunalen Ebene zu schaffen (siehe oben). Die Ausrichtung und die Kompetenzen dieser Gremien wurden dabei stetig erweitert. Ging in der Anfangsphase der Ausländerbeiräte primär um die soziale Beratung und Betreuung der so genannten „Gastarbeiter“, änderte sich die Ausrichtung der Gremien im Weiteren zu einer Interessenvertretung der ausländischen Mitbürger*innen. In den letzten etwa Jahren ist – analog zu der Integrationsdebatte – eine Öffnung zu allen Migrant*innengruppen sowie zur sogenannten Aufnahmegesellschaft zu verzeichnen. Beispielsweise können in Nordrhein-Westfalen alle Menschen mit Migrationshintergrund an den Wahlen

zum Integrationsrat oder -ausschuss auf kommunaler Ebene teilnehmen, also Ausländer*innen, Eingebürgerte, Spätaussiedler*innen, Doppelstaatsangehörige und Unionsbürger*innen (Hossain et al., 2016, S. 205 f.). Auch Staatenlose sind wahlberechtigt.

Zudem wurde die Zusammensetzung dieser Gremien verändert: in den Integrationsgremien in NRW wirken direkt gewählte Mitglieder mit bestellten Mitgliedern des Rates zusammen, wobei die gewählten Mitglieder stärker vertreten sein müssen (§ 27 GO NRW). In Hessen, wo die Bezeichnung des Ausländerbeirates beibehalten wurde, ist der Kreis der Wahlberechtigten dagegen wesentlich kleiner: hier sind Doppelstaatsangehörige, Eingebürgerte und Spätaussiedler*innen nicht wählbar (Hossain et. al., 2016, S. 208).

Unabhängig von der rechtlich unterschiedlichen Ausgestaltung der Integrationsgremien in den einzelnen Bundesländern, besteht ein Problem in der Praxis in allen Bundesländern gleichermaßen: die Wahlbeteiligung ist vergleichsweise gering. Sie lag bei den Ausländerbeiratswahlen in Hessen 2015 zwischen 2,1 % (Offenbach) und 26,2 % (Kelsterbach) (https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/BVII3_5j15.pdf; Zugriff 6.5.20). An der letzten der Wahl des Integrationsrates der Stadt Köln als größter Stadt Nordrhein-Westfalens beteiligten sich lediglich 15,45 % der Wahlberechtigten (

https://www.stadt-koeln.de/wahlen/verbundwahl_2014/Integrationsratswahl_Gemeinde_Stadt_Koeln.html, Zugriff 6.5.20). Durch die Zusammenlegung der Wahlen des Integrationsgremiums mit der Kommunalwahl will man in Nordrhein-Westfalen Abhilfe schaffen, hat sich bei der zeitgleichen Wahl der Hauptverwaltungsbeamten und der „Kommunalparlamente“ der positive Effekt gezeigt, dass die Wahlbeteiligung an den Wahlen der (Ober-)Bürgermeister*innen und Landrät*innen gestiegen ist. Allerdings ist fraglich, ob dies auch bei der Wahl der Integrationsgremien zu einer höheren Beteiligung führen wird, da diejenigen Migrant*innen, die das kommunale Wahlrecht genießen, über die Wahlen der Kommunalparlamente Einfluss auf die politischen Entscheidungen vor Ort nehmen können. Hinzu kommt, dass auch andere Mängel in Bezug auf diese Gremien beklagt werden, wie die unzureichende finanzielle Ausstattung, die mangelnde Unterstützung durch den Stadt- oder Gemeinderat, die unzureichende politische Mitbestimmung (Hossain et al., 2016, S. 209 f.).

Gesetzlich nicht normierte Partizipationsformen, die nicht nach Staatsangehörigkeiten unterscheiden, können hier zusätzliche Möglichkeiten bieten, Migrant*innen in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen und die Perspektiven von Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher kultureller Herkunft in politischen Prozessen zu berücksichtigen.

Während die Beteiligung von Migrant*innen, die seit vielen Jahren in Deutschland leben und ggfls. die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen haben, an der politischen Willensbildung aus demokratietheoretischen Überlegungen und praktischen Erfahrungen überwiegend befürwortet wird, stellt sich die Frage im Falle geflüchteter Menschen in anderer Weise. Flüchtlinge unterscheiden sich von Migrant*innen dadurch, dass sie aufgrund von Krieg oder Verfolgung zur Migration gezwungen worden sind, sie sind also Schutzsuchende im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention.

Zum einen ist normativ zu hinterfragen, ob Menschen, die über einen unsicheren Aufenthaltsstatus verfügen und sich häufig nur temporär in Deutschland aufhalten, die gleichen Beteiligungsrechte und -möglichkeiten haben sollen, wie Migrant*innen, die seit langer Zeit hier leben und freiwillig nach Deutschland gekommen sind. Wird das Asylrecht als ein „temporäres Teilhaberecht“ interpretiert, das gilt, solange die Verfolgung oder der Krieg im Herkunftsland dauert (Ott, 2016, S. 52), würde das dafür sprechen, die Beteiligungsrechte an bestimmte Vorgaben zu knüpfen oder zumindest temporär zu begrenzen. Erklärt man dagegen die „gleichberechtigte Einbeziehung aller (...) in die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse eines Gemeinwesens“ (Roth, 2017, S. 62) zur politischen Basisnorm, wäre daraus die Forderung nach gleichen Partizipationsmöglichkeiten abzuleiten. Unabhängig von der normativen Einordnung stellt sich in praxi die Frage, welche Bedeutung die politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland für Geflüchtete hat und wie die Zugehörigkeit geflüchteter Menschen zum politischen System Deutschlands einzuschätzen ist. Besteht überhaupt ein Interesse, sich politisch zu beteiligen und wenn ja, unter welchen Rahmenbedingungen?

Da es wenig Erfahrungen mit und Forschungsergebnisse zur politischen Partizipation von Geflüchteten gibt, können hier nur theoriegeleitete Vermutungen angestellt werden. Analog des Civic-Voluntarism-Modells von Verba, Schlozmann und Verba (Verba et al., 1995) kann eine ungleiche politische Partizipation mit ungleichen Ressourcen, wie Status, Bildung, Einkommen und Beruf erklärt werden und ist diese davon abhängig, *ob man kann, ob man will und ob man gefragt wird*. Es wäre in der Praxis also zumindest von Vorteil, die Geflüchteten zu fragen, ihnen also Partizipationsangebote zu machen.

5.2 Politische Online-Partizipation

Wie bereits ausgeführt, werden mit Entwicklung von Online-Partizipationsangeboten durch öffentliche Körperschaften verschiedene Hoffnungen verbunden: neben positiven Wirkungen im Hinblick auf die Akzeptanz und Legitimation politischer Entscheidungen sollen über das Medium Internet solche Einwohner*innen angesprochen und erreicht werden, die bisher politisch inaktiv waren bzw. sind (Mobilisierungsthese). Auch der niedrighschwellige und schnelle Zugang zur Bevölkerung wird immer wieder als Vorteil herausgestellt.

Dass mit der Digitalisierung in Staat und Verwaltung neue Möglichkeiten verbunden sind, Bürger*innen in Entscheidungsprozesse einzubinden, steht außer Frage. Insbesondere die Kommunen haben sich daher aufgemacht, Online-Partizipationsangebote aufzubauen und bestehende Bürgerbeteiligungsangebote digital zu erweitern. Erfahrungen mit Online-Partizipation bestehen ebenso auf der Ebene der Länder und des Bundes (vgl. detaillierter Marschall & Möltgen-Sicking, 2019).

Die Erfahrungen und erste Evaluationen zeigen dabei allerdings, dass die Hoffnungen nur teilweise erfüllt werden konnten. So zeigen sich Probleme, die im Rahmen von offline Beteiligung entstehen, auch bei der Beteiligung über das Internet.¹ Die sogenannte Mobilisierungsthese durch Online-Partizipation kann lediglich für einzelne Zielgruppen, insbesondere für Jugendliche, bestätigt werden (detailliert Escher, 2013). Ansonsten ist weniger eine Mobilisierung neuer, zuvor partizipationsscheuer Gruppen zu beobachten; vielmehr verstärkt sich die Kluft zwischen den zuvor Aktiven und den zuvor Inaktiven durch das Internet (Marschall & Möltgen-Sicking, 2019). Empirische Studien zeigen, dass vor allem gut ausgebildete, männliche Bürger mit hohem Einkommen politisch aktiv sind (van Deth, 2003).

Weiter setzt die die eigentliche Online-Partizipation Kompetenzen voraus, die (nur) in bestimmten Bevölkerungsgruppen vorhanden sind. Obwohl davon auszugehen ist, dass der Zugang zur Partizipation über das Internet erleichtert wird, erfordern Online-Partizipationsformate neue, digitale Kompetenzen aufseiten der Teilnehmer*innen.

¹ Kritisch ist in diesem Kontext anzumerken, dass häufig nicht eindeutig zu definieren ist, welche Verfahren der Online-Partizipation zugeordnet werden können, da man in der Praxis häufig eine Kombination von Online- und Offline-Angeboten findet (blended participation). Als Beispiel soll hier ein Bürgerhaushalt angeführt werden, in dem die Bürger*innen ihre Verbesserungsvorschläge zum Haushalt sowohl über das Internet, als auch über das Telefon als auch im Rahmen von Veranstaltungen vortragen können.

Auch im Bereich von Politik und Verwaltung ist ein Umdenken sowie die Entwicklung neuer Kompetenzen notwendig. „Soll Online-Partizipation gelingen, setzt dies die Bereitschaft von politischen und administrativen Eliten voraus, sich der Logik und den Konsequenzen dieser Verfahren gegenüber zu öffnen – dies kann insgesamt eine Neudefinition der entsprechenden Amts- und Mandatsrollen inklusive einer Öffnung gegenüber Laienperspektiven sowie einer Abgabe an Entscheidungskompetenzen erfordern“ (Marschall & Möltgen-Sicking, 2019). Zu entwickeln sind daher digitale und Kollaborationskompetenzen insbesondere bei den Beschäftigten in den Verwaltungen, die diese in die Lage versetzen, Online-Partizipationsverfahren zu moderieren.

5.3 Politische Partizipation im Quartier

Ein besonderes Augenmerk wird in der kommunalen Praxis in den letzten Jahren auf die Beteiligung der Einwohner*innen im Quartier gelegt. Auch hier erhofft man sich positive Effekte für die lokale Demokratie durch die direkte Ansprache und den niedrighwelligen Zugang zu den jeweiligen Einwohner*innen. Zudem können bei der Gestaltung der Beteiligungsangebote die spezifischen Bedarfe und Bedürfnisse der Zielgruppen vor Ort berücksichtigt werden, die sich von Stadtteil zu Quartier oder Bezirk durchaus unterscheiden können und sich auf der Ebene der Nachbarschaften noch differenzierter darstellen.

Auch bei der politischen Partizipation im Quartier kann angeknüpft werden an bereits bestehende Formen lokaler Demokratie. An erster Stelle sind die Wahlen auf der Ebene der Bezirke zu nennen, die sich in den einzelnen Bundesländern voneinander unterscheiden, aber dem gleichen Prinzip folgen. Wählen die Bürger*innen in Hamburg sogenannte Bezirksversammlungen als politische Vertretung auf der bezirklichen Ebene, besteht in Berlin die Möglichkeit an der Wahl der Bezirksverordnetenversammlung teilzunehmen. Auch in den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen haben die Bürger*innen regelmäßig die Möglichkeit, über die Zusammensetzung der Bezirksvertretungen zu abzustimmen, in kreisangehörigen Gemeinden kann diese Möglichkeit bestehen. Wahlberechtigt sind Einwohner*innen, die das kommunale Wahlrecht innehaben.

Während die Hauptverwaltungsbeamten auf gesamtstädtischer Ebene in den meisten Bundesländern direkt von den wahlberechtigten Einwohner*innen gewählt werden, werden die Bezirksvorsteher*innen bzw. Bezirksbürgermeister*innen durch die entsprechende politischen Vertretung auf der Ebene des Bezirks gewählt. Dennoch fungieren die Bezirksbürgermeister*innen als

Ansprechpartner*innen der Bürger*innen und Einwohner*innen im jeweiligen Quartier.

Neben den genannten verfassten Formen politischer Partizipation auf Quartiersebene haben sich zahlreiche freiwillige Möglichkeiten zur Beteiligung und Mitgestaltung etabliert, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind.

Beispielhaft anzuführen sind dialogorientierte Partizipationsangebote zur Entwicklung eines Stadtteils, eines Platzes oder einer Grünfläche, etwa in Form von Zukunftswerkstätten oder Bürgerdialogen, die der Vorbereitung politischer Entscheidungen dienen. Auch Befragungen von Einwohner*innen eines Quartiers (online oder offline) zu geplanten Bauvorhaben im Vorfeld der offiziellen Beteiligung an der Bauleitplanung können der politischen Partizipation zugeordnet werden. Dasselbe gilt für so genannte „Stadtgespräche“, die dazu dienen, Zukunftsthemen des jeweiligen Bezirks aufzugreifen und Positionen der Einwohner*innen kennen zu lernen, um sie anschließend in die politische Diskussion einzuspeisen (<https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/oberbuergerin/stadtgespraeche-ih-bezirk-ihre-themen>, Zugriff 11.5.20).

Das Programm Soziale Stadt soll ebenfalls als Beispiel für die politische Partizipation auf der Ebene von Quartieren dienen, weil hier Einwohner*innen und Expert*innen in die Programmentwicklung und -umsetzung einbezogen werden. Ziel des Programms ist es, das soziale Miteinander und die Lebensqualität im Stadtteil zu fördern, indem z. B. Sprachkurse angeboten werden, Projekte zum gegenseitigen Kennenlernen aufgelegt werden und gemeinwohlorientierte Initiativen gefördert werden (Kast, 2008). Das Programm soll gleichsam einen Beitrag dazu leisten, bisher nur schwer erreichbare Gruppen zu aktivieren. In Berlin sind innerhalb des Programms so genannte „Quartiersräte“ eingerichtet worden, in denen gewählte Bewohner*innen und Vertreter*innen von Institutionen im Quartier über den Einsatz der Mittel mitentscheiden (Kast, 2008, S. 5).

Daneben existieren zahlreiche weitere Formen der Zusammenarbeit mit und der Beteiligung von Einwohner*innen auf Quartiersebene, die sich im Bereich der sozialen Teilhabe oder des bürgerschaftlichen Engagements bewegen, also nicht unter den Begriff der politischen Partizipation subsummiert werden können, den die Verfasser*innen zugrunde legen.

6 Politische Partizipation in den Kommunen aus Sicht der Akteure vor Ort

Politische Partizipation ist auch und besonders für die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten*innen, also Bürgermeister*innen und Landrät*innen, für Mitglieder