

Institut für Demokratie- und
Partizipationsforschung (IDPF)
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/209

A42

**Sozialstrukturelle Daten und
Voraussetzungen für politische
Partizipation auf kommunaler Ebene
in Nordrhein-Westfalen.**
Gutachten für die Enquetekommission III
Vergabenummer 19115LO zur Einholung eines Gutachtens

Wuppertal, November 2019

Univ.Prof. Dr. Hans J. Lietzmann
Dr. Volker Mittendorf
André Schmale
Christian Martin
Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung [IDPF]
Bergische Universität
Fakultät für Human- & Sozialwissenschaften
Gaußstr.20, 42119 Wuppertal

Inhaltsverzeichnis

Gutachten für die Enquetekommission III 1

Vergabenummer 19115LO zur Einholung eines Gutachtens 1

Ausgangslage..... 1

Teil I..... 1

Theoretische Vorarbeiten 1

Kapitel 1 3

Konzeption des Gutachtens 3

1.1 Limitierende Zeitvorgabe und Lösungen im Gutachten 3

1.2 Konzeptionelles Vorgehen..... 5

1.3 Gliederung des Gutachtens 6

Kapitel 2 7

Partizipation und Partizipationsintensität 7

2.1 Dimensionen der Partizipationsbestimmung 7

2.1.1 Verfasste vs. nicht-verfasste Beteiligungsformen 8

2.1.2 Kooperative vs. konfliktorientierte Beteiligungen 9

*2.1.3 Entscheidungskonforme vs. nichtentscheidungskonforme
Handlungsformen 11*

2.1.4 Legitime vs. illegitime Partizipation..... 11

2.1.5 Dauerhafte vs. punktuelle Beteiligung	12
2.1.6 Räumlicher vs. allgemeiner Bezug des Beteiligungsziels.....	12
2.1.7 Low-Level vs. High-Level Participation.....	13
2.2 Beteiligungsformen und Verfahren.....	13
2.2.1 Politische Beteiligungsformen	13
2.2.2 Beteiligungsintensität.....	14
2.2.3 Partizipationsverfahren in NRW	15
2.3 Partizipationsmaß als Basis der Modellbildung	17
2.3.1 Sozialstrukturelle Merkmale	17
2.3.2 Zusammenhang von Repräsentativität und Legitimation.....	17
2.3.3. Aktives Wahlrecht	18
2.3.4 Partizipationsbereitschaft	19
2.3.5 Partizipationsqualität, -effektivität und -befähigung	20
2.3.6 Hürden	21
2.4 Faktoren der politischen Partizipation.....	22
2.4.1 Empowerment.....	22
2.4.2 Efficacy	23
2.4.3 Integration.....	24

2.4.4 Demokratiequalität.....	24
2.5 Thesen.....	25
Kapitel 3	27
Methoden.....	27
3.1 Aggregatdatenanalyse	27
3.2 Individualdatenanalyse	27
3.2.1 Evaluationsbögen.....	28
3.2.2 Nacherhebung.....	28
3.3 Analyse politischer Kommunikation	28
3.3.1 Quantitative Textanalyse verfahrensbezogener Berichterstattung	29
3.3.2 Qualitative Textanalyse der Evaluation	29
Teil II	31
Empirische Partizipationsforschung.....	31
Kapitel 4	33
Daten.....	33
4.1 Datenerhebung „Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide in NRW“.....	33
4.2 Datenerhebung „Beteiligungsmotivation und Befähigung in aleatorischer Demokratie“	34
4.3 Datenerhebung „Narrative von Beteiligungsmustern“	35
Kapitel 5	37
Partizipationsprofile NRW	37
5.1 Einflussfaktoren.....	37

5.1.1 Regionale Partizipationsprofile	37
5.1.2 Soziale Partizipationsprofile	53
5.2 Sozialstrukturelle Modelle der Partizipation.....	56
5.2.1 Umweltfaktoren in ihren Wirkungen auf Partizipationsprofile.....	56
5.2.2 Wahlen.....	59
5.2.6 Aleatorische Verfahren	75
5.3 Lebenszyklusmodell der Partizipation	79
Kapitel 6	83
Beschreibung von kontrastierenden Fällen.....	83
6.1 Vergleichende Textanalyse zu den Beispielfällen.....	85
6.1.1 Text Mining	85
6.1.2 Soziale Netzwerkanalyse	86
6.2 Fallbeispiele.....	87
6.3 Bocholt: Bürgerbeteiligungsanreize schaffen	94
6.3.1 Bürgerbegehren und Wahlen.....	94
6.3.2 Projekt Zukunftsstadt 2030+	95
6.3.3 Evaluation der Maßnahmen in Bocholt.....	96
6.4 Monheim: der parlamentarische Weg.....	97
6.4.1 Anfänge in gescheiterten Bürgerbegehren	97

6.4.2 Sonderweg Partieneugründung	98
6.4.3 Evaluation des Monheimer Weges	99
6.5 Wuppertal: zivilgesellschaftliche Impulse.....	100
6.5.1 Zivilgesellschaftliche Anfänge.....	101
6.5.2 Bürgerbegehren und deren Wirkung	102
6.5.3 Aufgreifen der Impulse	104
6.5.4 Evaluation der Wuppertaler Entwicklung.....	107
6.6 Vergleichende Zusammenfassung der Beispiele	108
Teil III	111
Diskussion der Ergebnisse	111
Kapitel 7	113
Zusammenfassung	113
7.1 Übersicht der Ergebnisse	113
7.1.1 Theoretische und empirische Grundlagen der Untersuchung	113
7.1.2 Abgeleitete Annahmen für NRW	114
7.1.3 Identifikation der Einflussgrößen	115
7.1.4 Konsequenzen für die Entwicklung eines Beteiligungskonzeptes auf Landesebene.....	115
7.1.5 Ansatzpunkte für Maßnahmen.....	116
7.2 Das zentrale Untersuchungsergebnis des Gutachtens: Die drei Haupttypen kommunaler politischer Partizipation	116

7.2.1	117
7.2.2	118
7.3 Die selbstrekrutierungsfähigen Aktivbürger	118
7.3.1 Die Aktivierbaren und Rekrutierungsbereiten.....	119
7.3.4 Sozio-ökonomisch Abgehängte und sozio-kulturelle.....	120
Kapitel 8	124
Ableitung möglicher Maßnahmen	124
8.1 Änderungen in der Landesgesetzgebung.....	124
8.1.1 <i>Gemeindeordnung</i>	125
8.1.2 <i>Wahlrecht</i>	127
8.2 Kommunalen Handlungsspielraum — Entschuldung.....	127
8.3 Chancengleichheit im Quartier	128
8.4 Bildung.....	128
8.5 Landesprogramm zur Bürgerbeteiligung (mit Begleitforschung)	129
Appendix.....	130
Tabellenverzeichnis.....	133
Literatur.....	137

Ausgangslage

Betrachtet man die faktische Teilnahme an verschiedenen Partizipationsmöglichkeiten im Spiegel der Forschungsliteratur, so zeigt sich als gesichertes Erkenntnis die Verzerrung der Beteiligung zu Gunsten von Bevölkerungsgruppen mit mittlerem bis höherem sozio-ökonomischem Status. Vor allem die Forschungen in der Nachfolge von Verba/Nie, und hier besonders die Arbeiten von Armin Schäfer, dokumentieren, dass sich ganz generell die Bevölkerungsgruppen mit höherem Bildungsniveau und mit mittleren bis höheren Einkommen verstärkt an Wahlen beteiligen.

Der Effekt zu Gunsten dieser Bevölkerungsgruppen ist daneben auch bei selbstselektiven Beteiligungsmöglichkeiten wie etwa Bürgerbegehren, Bürgerinitiativen, Demonstrationen, Bürgerversammlungen, Bürgerforen in der Regel noch wesentlich stärker ausgeprägt als bei Wahlen. Darüber hinaus ist generell die politische Beteiligungsbereitschaft bei Männern stärker ausgeprägt als bei Frauen. Und bezüglich der Altersverteilung ergibt ein genauer Blick, dass sich die Beteiligungsbereitschaft im Lebenszyklus von Menschen verändert: So kommt es gerade bei Wahlen nach einem ersten Höhepunkt beim Erreichen des Wahlalters zunächst zu einem starken Sinken der Beteiligung, die mit dem Eintritt in den Beruf vom dritten bis sechsten Lebensjahrzehnt ansteigt; sie erreicht eine Hochphase mit dem Renteneintrittsalter und nimmt danach wieder stetig ab.

Dieses Muster bleibt bei allen Querschnittsuntersuchungen ähnlich. Veränderungen in der Wahlbeteiligung einzelner Kommunen wirken sich dabei auf alle Altersgruppen ungefähr gleich aus. Doch kann man weiterhin feststellen, dass die Beteiligung vor allem dort groß ist, wo die Integration in die lokale Gesellschaft besonders entwickelt ist. Ortsgebundene Menschen mit einer hohen Identifikation beteiligen sich — vor allem kommunal — stärker als Menschen, die häufiger den Lebensmittelpunkt wechseln. Geringer ausgeprägt ist die politische Beteiligungsbereitschaft bei Menschen mit Migrationserfahrung oder Migrationshintergrund.

Bedeutsam erscheint, dass diese Verzerrungen in den vergangenen Jahrzehnten eher zugenommen haben und eine Trendwende bislang nicht ersichtlich ist. Selbst die Einführung von Partizipationsmöglichkeiten wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und von informellen Beteiligungsmöglichkeiten haben — auf

die Wahlbeteiligung bezogen — den Trend nicht umgekehrt. Generell scheint die Beteiligungsbereitschaft unter anderem auf den Grad subjektiver Integration in das jeweilige Gemeinwesen (Integration/Identifikation), das Gefühl, sich effektiv im Gemeinwesen einbringen zu können (Efficacy) und die Wissensressourcen über effektive Möglichkeiten der Beteiligung (politische Bildung/Empowerment) zurückzuführen zu sein.

Faktoren, welche die Gleichverteilung dieser Ressourcen in der Bevölkerung beeinflussen, bestehen unter anderem in der zunehmenden Differenzierung der Gesellschaft, dem zunehmenden Auseinanderfallen von sozialen Räumen für Beruf, Konsum/Freizeit und Wohnen sowie veränderten Mustern der Information und Organisation, die sich geographisch beobachten lassen. Zudem verläuft eine Trennungslinie entlang der Differenzierungsgrenzen der sozialen Integration in die Gemeinschaft.

Die zunehmende Heterogenität lässt sich unter anderem an der Ausdifferenzierung verschiedener Lebensentwürfe, Konsummuster etc. in verschiedenen Milieus beobachten. Häufige Ortswechsel und häufig sich ändernde berufliche Anforderungen in den Erwerbsbiographien erschweren die Einbindung in lokale Strukturen mit langfristigen Engagements wie etwa Vereinen, Verbänden und Parteien. Interessenartikulation und -aggregation erfolgt darüber hinaus viel häufiger nicht in Form (lokal gebundener) Vereine, sondern kurzfristig, auch überörtlich etwa in Form sozialer Netzwerke. Die in sozialen Netzwerken eingeübten Strukturen der Willensbildung sind darüber hinaus nicht wie in Vereinen an der bürgerschaftlichen Selbstproduktion von sozialen Gütern und an der demokratischen Integration abweichender Meinungen und Verhaltensmustern orientiert, sondern viel stärker dienstleistungsorientiert an der Erfüllung von Ansprüchen; sie sind kurzfristiger und weniger verbindlich.

Unter diesen Rahmenbedingungen sind Repräsentanz und Legitimation der parlamentarischen Demokratie problematisch geworden, was zu einem selbstverstärkenden negativen Effekt führen kann. Um dem entgegen zu wirken, ist es wichtig, die spezifische Konstellation im betreffenden Bereich zu untersuchen, welche Gruppen bei Entscheidungen auf kommunaler Ebene (verfasste und nicht verfasste Partizipationsformen) unterrepräsentiert sind und Vorschläge zu erarbeiten, wie Abhilfe geschaffen werden kann.

Die *Enquetekommission III „Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“* befasst sich mit der Frage nach den Bedingungen einer lebendigen Demokratie und deren Verbesserung. Um diese Bedingungen zu verbessern, geht die Enquetekommission von einem Bild aktiver Bürgerinnen und Bürger aus, das in diesem Gutachten zu Grunde gelegt wird:

Eine lebendige Demokratie ist auf die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Dazu müssen die Bürgerinnen und Bürger auf allen Ebenen an den Prozessen der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung partizipieren können. Auch auf kommunaler Ebene in NRW gibt es sozialstrukturelle Unterschiede, die Einfluss auf die Teilnahme an den verschiedenen Partizipationsformen haben. (...) In diesem Zusammenhang gilt es herauszufinden, mit welchen Konzepten mehr Bürgerinnen und Bürger in politische Prozesse einbezogen werden können. (Zitat Ausschreibungstext [im Auftrag als „Text zur Angebotsaufforderung“ bezeichnet] der EK III v. 10.04.2019, Seite 1).

Laut Prüfauftrag wird hier ein inklusives Bild von Bürgerinnen und Bürgern vorausgesetzt, gemäß dem vor allem als wünschenswert angesehen wird, die Beteiligung verschiedener Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern anzugleichen, die bislang unterdurchschnittlich politisch und gesellschaftlich partizipieren, namentlich von: „jungen Menschen, Frauen, Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund, Bürgerinnen und Bürgern mit Behinderung, Bürgerinnen und Bürgern mit niedrigem Bildungsabschluss, Bürgerinnen und Bürgern mit geringem Einkommen“ (ebd., S. 2). Zu diesem Zweck wird in diesem Gutachten nach diesen Merkmalen unterschieden und die unterschiedlichen Ausprägungen entsprechend empirisch dargelegt. Darüber hinaus werden mögliche Ursachen für die ungleiche Beteiligung diskutiert.

Das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) beforscht seit 1975 Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland und sammelt Daten zur Analyse. Wesentliche Forschungsschwerpunkte liegen auf der Analyse von nichtinstitutionalisierten, kooperativen *invited spaces* der Bürgerbeteiligung, *aleatorischen mini-publics* sowie von direktdemokratischen Verfahren als institutionalisierten Verfahren der Konfliktaustragung. Der Begriff des kommunalen Engagements verweist dabei begrifflich stärker auf freiwillige soziale Beteiligung in den Gemeinden, die in ihrer Tendenz eher kooperativ und wenig konfliktorientiert sind. Im Gegensatz dazu ist der Zweck der rechtlichen Verankerung politischer Partizipation in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass Konflikte in demokratische Entscheidungsregeln überführt werden. Entsprechend werden im Gutachten beide Formen diskutiert.

Wesentliche Faktoren, welche die Partizipationsneigung im Vergleich zu anderen Handlungsmöglichkeiten verändert haben könnten, dürften in den vergangenen Jahren unter anderem Effekte der Digitalisierung, der Mobilitätsentwicklung sowie der Arbeitsplatzstruktur sein. Die veränderten Strukturen in Arbeit und Freizeit wirken auf die Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger ein und wirken sich so auf die Partizipationsneigung aus.

In der Lebenswirklichkeit durchdringt z.B. die Digitalisierung alle Bereiche von der individuellen Kommunikation durch Smartphones, über soziale Netzwerke

wie auch den Bereich Arbeit, bei dem sowohl die Bereitschaft für lebenslanges Lernen und berufliche Veränderung als auch die Flexibilität eine immer größere Bedeutung erlangen, bis hin zu einer weiteren Diversifizierung des Freizeit- und Konsumbereichs; damit verbunden ist auch die Anzahl verschiedener Kanäle für Informationen und den Meinungs austausch. Der Kontakt zur Kommunalpolitik erfolgt immer weniger über die klassischen Medien — Lokalzeitungen und den persönlichen Kontakt zu politisch Aktiven — sondern zunehmend über heterogene Informationskanäle und Feedbackmöglichkeiten (vgl. z.B. VOWE 2017). Die Bedeutung und das Wissen über die Wirkung dieser verschiedenen Kanäle werden dabei immer schwerer einzuschätzen. Darüber hinaus ist die Bedeutung des jeweiligen Wohnumfeldes — der Wohnort war weithin das zentrale Kriterium, wenn es um die Beteiligung an lokaler Politik geht — möglicherweise geringer geworden. Mindestens aber hat sich die Bedeutung kommunalpolitischer und allgemeinpolitischer Informationsangebote durch die Digitalisierung vergleichsweise verringert, d. h. der Anteil, den politische Inhalte in den Medien einnehmen, hat sich verringert (vgl. LEIDENBERGER 2015). Auch die Veränderungen in der Struktur der Arbeitsplätze — z.B. eine höhere Zahl befristeter oder weiter vom Wohnort entfernter Arbeitsverhältnisse — wirken auf die Abwägung von Alternativen ein.

Ebenso wirkt sich im Freizeitverhalten eine höhere Anzahl unterschiedlicher (individueller) Optionen zur Freizeitgestaltung auf die Entscheidung aus, ob für ein langfristiges Engagement und für politische Beteiligung ein hinreichendes Zeitbudget in Frage kommt. Ein weiterer wichtiger Attraktivitätsfaktor, so steht zu vermuten, ist die Integration in ein soziales Umfeld, in dem die individuelle Bedeutung für politische Beteiligung positiv besetzt ist.

Während früher eine enge Vernetzung in lokale Gemeinschaften gesorgt hat, in denen kooperative Arbeit in Vereinen die zivilgesellschaftliche Einbindung gewährleisten konnte, wird diese Wirksamkeit durch eine abnehmende Verbindlichkeit von Vereinstätigkeiten schwieriger. Sie wird immer stärker durch soziale Medien ersetzt. Die Kurzfristigkeit, Ungleichzeitigkeit und die wenig diskursive Meinungsbildung erschweren es, diese wichtige soziale Funktion in ihrer tradierten Form aufrecht zu erhalten.

Gleichzeitig lässt sich durchaus beobachten, dass Menschen nicht weniger bereit sind, sich in gemeinsame Tätigkeiten einzubringen. Der Sozialisationsraum hierfür entwickelt sich aber in zunehmendem Maße in dem virtuellen Raum der sozialen Medien. Anders als in der Vereinsarbeit, die durch die demokratischen Wahlen und die Austragung von Konflikten zwischen den Vereinsmitgliedern geprägt ist, werden in virtuellen Gruppen Konflikte nicht diskursiv gelöst, sondern werden durch verschiedene, neuartige Eskalationsdynamiken ausgeklammert. Unter diesen Voraussetzungen bedarf es einer systematischen Untersuchung folgender Fragen, um Maßnahmen zur Verbesserung der Beteiligungsgleichheit zu entwickeln:

1. Was sind die zentralen Erklärungsmuster für kommunales Engagement in Nordrhein-Westfalen – unterschieden nach verfassten und nicht-verfassten Formen politischer Partizipation?
2. Welche Bevölkerungsgruppen partizipieren in welchem Ausmaß an den unterschiedlichen Beteiligungsformen von *low-intensity participation* bis *high-intensity participation* auf kommunaler Ebene in NRW? Und worin ist der jeweils unterschiedliche Partizipationsgrad begründet?
3. Welche Gründe bestehen dafür, nach einer aktiven Partizipationsphase sein Engagement ruhen zu lassen oder ganz zu beenden?
4. Wie muss eine Engagement- und Bildungsbiographie, d.h. eine Lebensverlaufsperspektive, gestaltet sein, damit Menschen (wieder) partizipieren können?
5. Wie kann die Vereinbarkeit zwischen politischem Engagement und Alltagsanforderungen in der sogenannten „Rush-Hour des Lebens“, die durch eine raumzeitliche Verdichtung privater und beruflicher biographischer Herausforderungen geprägt ist, verbessert werden?

Die Summe dieser Fragestellungen ist entscheidend für eine effektive Beteiligungspolitik in Zeiten des beschleunigten Wandels. Sie ist allerdings auch so ausgesprochen umfassend und weitreichend, dass sie auch im Rahmen des vorliegenden Gutachtens in ihrer Gänze und abschließend bearbeitet werden kann. Die wesentlichen Fragen können aber dennoch hinreichend und aufschlussreich bewertet und beantwortet werden.

Wuppertal, im November 2019

Die Autoren

Teil I
Theoretische Vorarbeiten

Kapitel 1

Konzeption des Gutachtens

Um das Ziel des Gutachtens in der gegebenen Zeit zu erreichen, einen Maßnahmenkatalog zu erstellen, welcher die Partizipationsbedingungen in Nordrhein-Westfalen (NRW) verbessern kann, musste ein gestrafftes Konzept entwickelt werden, um Formen erwünschter politischer Partizipation in der Breite abzubilden. Daher wird zunächst auf Basis aktueller Forschungsarbeiten dargestellt, welche Faktoren das Partizipationsverhalten beeinflussen, indem vorhandene Literatur über Partizipation zugrunde gelegt wird. Diese Ergebnisse werden mit aktuellen soziodemographischen Daten auf die regionalen und kommunalen Besonderheiten in NRW übertragen. Ergänzend werden Daten der Datenbank Bürgerbegehren der Bergischen Universität Wuppertal herangezogen, in der kommunale Beteiligungsdaten zusammengestellt sind. Zusätzlich gewähren die Archivalia der aleatorischen Verfahren, die durch das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung [IDPF] durchgeführt wurden, eine weitere einzigartige Quelle für Primärdaten.

Dabei sieht das Konzept des Gutachtens unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen vor, die Erkenntnisse der Partizipationsforschung mit den bereits gewonnenen Daten zur Wahlbeteiligung zu verknüpfen. Durch die gegebene Datengrundlage wird der Schwerpunkt des Gutachtens auf der Stufe der Bürgerbeteiligung liegen. Da diese nicht aber als Grundlage der Rekrutierung von Mandatsträgern gesehen wird, wird die Untersuchung zur Beteiligung durch die Annahme politischer Ämter einen geringeren Umfang haben.

1.1 Limitierende Zeitvorgabe und Lösungen im Gutachten

Einige Untersuchungen, die zur Beantwortung der Fragestellungen wünschenswert wären, sind im Rahmen des Gutachtens nicht durchführbar. So bezieht sich die in der Ausschreibung gemachte

Unterscheidung zwischen *high-* und *low-intensity-participation* auf die zeitlichen und sächlichen Ressourcen der Partizipation.

Die individuellen Gründe und Motivationsfaktoren, die auf die Partizipationsintensität einwirken — also die zeitlichen und sächlichen Ressourcen, die Menschen aus verschiedenen Bevölkerungsgruppen in die Partizipation investieren — müsste durch eine Individualdatenanalyse in Form von repräsentativen Befragungen untersucht werden. Darüber hinaus müssten Langzeituntersuchungen durchgeführt werden, die sich mit der Frage befassen, in welchen sozialen und historischen Situationen Menschen aus verschiedenen Bevölkerungsgruppen beginnen oder aufhören zu partizipieren und in welcher Form dies in verschiedenen Lebensphasen geschieht. Veränderungen von Meinungen sowie innere und äußere Einflussfaktoren lassen sich beispielsweise in einer Paneluntersuchung präziser identifizieren.

Um diese Fragen mit hinreichender empirischer Stärke für NRW darlegen zu können, müssten umfangreiche und langfristige Untersuchungen durchgeführt werden. Da dies kurzfristig nicht erhebbar ist, muss zu diesem Zweck auf Studien aus der Literatur zurückgegriffen und diskutiert werden, inwiefern die Ergebnisse auf NRW anwendbar sind. Aufgrund der zeitlichen Vorgaben ist deshalb die Konzipierung und Durchführung einer allgemeinen Bevölkerungsumfrage nicht umzusetzen; es wurden anstelle dessen anderweitige verfügbare Quellen für die Datenerhebung genutzt sowie im Rahmen der Wirkungsanalyse von Bürgerbeteiligung eine Teilnehmendenbefragung durchgeführt.

Aus methodischer Sicht ist es inpraktikabel, Messinstrumente für Einstellungsmuster auf der Individualdatenebene im verfügbaren Zeitraum zu entwickeln, zu testen und in repräsentativem Maße zu erheben. Spezifische Eigenerhebungen mit Fragestellungen zur Lebenszyklusanalyse benötigen neue Erhebungsinstrumente und eine Längsschnittanalyse in Form eines Testpanels über einen Zeitraum von zumindest mehreren Jahren. Genauere Aussagen zur Lage von Beteiligung und Beteiligungshürden lassen sich für Nordrhein-Westfalen jedoch auf kommunaler Ebene erheben und mit verfügbaren Daten zu Sozialstruktur und Beteiligungseinstellungen zu einem integrierten Modell zusammenführen.

Um nicht völlig auf die Untersuchung von Einstellungsmustern auf Individual-ebene zu verzichten, wurde im Rückgriff auf getestete Fragebatterien ein Fragebogen konzipiert, der an eine nicht repräsentative Stichprobe von Teilnehmenden aleatorischer Bürgerbeteiligungsverfahren verschickt wurde. Die Befragung dieser speziellen Bürgergruppe sollte helfen eine Forschungslücke bezüglich Beteiligungswirkung zu schließen. Dieser erste Ansatz ersetzt jedoch keine gründliche Beforschung des Themas. Die für dieses Programm erforderliche Auswahl geeigneter Untersuchungswerkzeuge wird im Kapitel *Methoden* erläutert.

1.2 Konzeptionelles Vorgehen

Methodisch erfolgt das Vorgehen in drei Schritten: Im ersten Schritt wird in Form von Literaturanalysen der Stand der Partizipationstheorien gesichtet und darauf aufbauend Forschungsthesen definiert.

In der Sekundärdatenanalyse werden in einem zweiten Schritt Annahmen zu Partizipationsprofilen für NRW spezifiziert. Dazu werden in Form einer quantitativen Analyse Erklärungsmuster für die Nutzung von Partizipationsformen ermittelt, sowie ein Erklärungsrahmen für die Partizipationsintensität gesetzt. Dabei orientiert sich das Konzept an bewährten Maßen zur Bestimmung von Partizipationsintensität (NIEDERMAYER 2005).

Im dritten Schritt werden Primärdaten und die zuvor gewonnenen Profile zu Modellen zusammengeführt, aus denen sich Handlungsempfehlungen ableiten lassen. Grundlage für die empirische Untersuchung sind Annahmen auf zwei Stufen: einmal die individuelle Entscheidung für Partizipation und deren Umfeld; zum anderen die Struktur der Kommune, die fördernd, aber auch hemmend für Beteiligung wirken kann.

1. Auf der individuellen Ebene sind vier Faktoren entscheidend
 - a) Wissens- und Handlungsressourcen sowie zeitliche bzw. sächliche Beschränkungen,
 - b) die Bewertung vorangegangener eigener Partizipationserfahrung und die entsprechende Erwartung an das Ergebnis der zukünftigen Partizipation,
 - c) die Abwägung, welche persönliche Zufriedenheit Beteiligung in der Kommune im Vergleich der alternativen Handlungsoptionen bringt, unter Berücksichtigung des persönlichen Umfeldes.
 - d) die Kultur demokratischen Handelns in der Gemeinde.¹

2. Auf der kommunalen Ebene werden ebenfalls vier strukturelle Faktoren berücksichtigt:
 - a) die Befähigung zum Handeln (*Empowerment*),
 - b) die Fähigkeit, Veränderungen zu bewirken (Kommunaler Handlungsspielraum und *Efficacy*),
 - c) die Struktur der Bedingungen für verschiedene Bevölkerungsgruppen (*Inklusion*) und
 - d) die Qualität der demokratischen Prozesse, insbesondere die Beteiligungskultur (*Quality*).

¹ Das Modell entspricht einem allgemeinen methodologischen Ansatz der empirischen Sozialforschung, dem Resourceful-Restricted-Evaluating-Expecting-Maximizing-Man (RREEMM)-Modell (ESSER 1993).

Die Herleitung dieser Grundlagen erfolgt im nächsten Kapitel, welches den bisherigen Stand des Fachdiskurses wiedergibt.

1.3 Gliederung des Gutachtens

Die Arbeit gliedert sich in drei Hauptteile:

I. Theoretische Vorarbeiten: hierin sind enthalten

- *Kapitel 1: Konzeption des Gutachtens*, welches einen Überblick gibt, über die Herangehensweise, wie und auf welchen Grundlagen die o.g. Fragen in diesem Gutachten bearbeitet werden sollen.
- *Kapitel 2: Partizipation und Partizipationsintensität* werden die vom Landtag genannten Unterscheidungsmerkmale (Geschlecht, Alter, Migrationshintergrund) im Spiegel der Forschungsliteratur diskutiert. Die sich daraus ergebende Auswahl an Theorien bildet die Grundlagen der Hypothesenbildung, mit der wir die Fragen der Enquetekommission wissenschaftlich untersuchen.
- *Kapitel 3: Methoden* werden die Methoden der Datengewinnung auf Individual- und Aggregatdatenanalyse dargestellt, die ausgewählt wurden, um die Hypothese zu testen.

II. Empirische Partizipationsforschung:

- *Kapitel 4: Daten*, in welchem die Durchführung der eigenen Datenerhebung und die sekundär und primär gewonnenen Daten erläutert werden.
- *Kapitel 5: Partizipationsprofile NRW* werden die Ergebnisse aus den verschiedenen Datenanalysen dargestellt und zu einem einheitlichen Bild zusammengefügt, mit denen die Gutachtenfragen diskutiert werden können. Hierunter fallen die gewonnenen Erkenntnisse zur Stärke von Einflussfaktoren, die Analyse der regionalen Differenzierung und Modelle zur Beschreibung von Partizipationswirkungen.
- Diese Befunde werden in *Kapitel 6: Beschreibung von kontrastierenden Beispielfällen* ergänzt durch Kurzberichte über drei verschiedene kommunale Ansätze im Umgang mit politischen Beteiligungen.

III. Die Diskussion der Ergebnisse gliedert sich in zwei Kapitel

- *Kapitel 7: Zusammenfassung* der gewonnenen Erkenntnisse;
- und abschließend *Kapitel 8* worin die *Ableitung möglicher Maßnahmen*, die sich aus den Erkenntnissen sinnvoll ergeben, dargestellt wird.

Kapitel 2

Partizipation und Partizipationsintensität

Der Begriff der Partizipation bezieht sich auf die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Politik und dem politischen Geschehen, vor allem auf die Beteiligung an der politischen Willensbildung und den politischen Entscheidungsprozessen.

Der Begriff ist zunächst offen für verschiedene Formen einer solchen Teilhabe und lässt sich sowohl bezüglich der Form als auch bezüglich der Intensität der Beteiligung unterschiedlich betrachten; hierbei geht es vor allem um Ressourcen, die die Bürgerinnen und Bürger einsetzen müssen, um sich wirkungsvoll an der demokratischen Willensbildung zu beteiligen. Für die Frage nach den Erklärungsmustern für kommunales Engagement in Nordrhein-Westfalen in verschiedenen Partizipationsformen werden zunächst die verschiedenen Formen unterschieden. Um zusätzlich zu klären, welche Unterscheidungen hier nach sozialen Merkmalen oder sogar im Lebenszyklus entscheidend sind, werden zudem verschiedene Überlegungen bezüglich der Intensität der Beteiligung diskutiert.

2.1 Dimensionen der Partizipationsbestimmung

In der Fachliteratur finden sich verschiedene Unterscheidungen von Partizipation. Diese sind z.T. hilfreich, um Partizipationen einzuordnen und nach diversen Gesichtspunkten in allgemeinen politischen und wissenschaftlichen Debatten zu verorten. Beispielhaft sollen im Folgenden einige Differenzierungen erörtert werden, auf die im Verlauf dieser Arbeit Bezug genommen wird. So lässt sich unterscheiden zwischen:

- den hier in Frage stehenden verfassten als auch nichtverfassten Beteiligungsformen, die jeweils wieder in Form von
 - kooperativer vs. konfliktorientierter Bürgerbeteiligung stattfinden kann. Politische Partizipation kann darüber hinaus in
 - entscheidungskonforme vs. nichtentscheidungskonforme Handlungsformen im Gegensatz zu
 - legitimer vs. illegitimer Partizipation unterschieden werden.
-
- Dauerhafte vs. punktuelle Beteiligungshandlungen können dabei Unterschiede in den Beteiligungsmustern genauso erklären wie Beteiligungen mit
 - räumlichem vs. allgemeinem Bezug,
 - um die unterschiedliche Intensität einer *low-level-* bzw. einer *high-level-participation* zu verdeutlichen.

Die Fragestellung der Gutachenausschreibung selbst unterscheidet bereits zwischen (kooperativem) Engagement und (konfliktorientierter) Partizipation sowie verfassten und nichtverfassten Formen der Beteiligung. Gerade für die unterschiedlichen Beteiligungsintensitäten erscheint es darüber hinaus wichtig zu überlegen, welche Hürden für verschiedene Formen der Partizipation bestehen sowie welche Formen von Partizipation gemeint sind, die als förderungswürdig betrachtet werden. Diese Unterscheidungen werden im Folgenden kurz beschrieben und ihre Relevanz für das Gutachten erläutert.

2.1.1 Verfasste vs. nicht-verfasste Beteiligungsformen

Die Unterscheidung hinsichtlich der Institutionalisierung der Beteiligung konzentriert sich auf die Gestaltungsfreiheit von Beteiligungen im politischen Prozess. Institutionalisierte Formen politischer Beteiligung sind durch Verfassung, Gesetze oder andere allgemeine Regelungen explizit vorgesehene, nach allgemeinverbindlichen Regeln ablaufende Aktivitäten, während die nicht institutionalisierten Formen durch offene Zugangs- und Rahmenbedingungen gekennzeichnet sind. (NIEDERMAYER 2005, S. 192; KAASE 1995, S. 521)

Verfasste Formen auf der kommunalen Ebene sind vor allem die Wahlen (Rat und Bürgermeister), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 26 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)), Einwohnerantrag (§ 25 GO NRW) sowie die verschiedenen Interessenvertretungen (§ 27 und 28 GO NRW), aber auch verschiedene Vertretungsregeln im Planungsrecht (z. B. §§ 5 und 9 Baugesetzbuch (BauGB)) können als verfasste Formen im weiteren Sinne aufgefasst werden. Nichtverfasste Beteiligungsformen sind dagegen alle Verfahren die im Rahmen der

Meinungs-, Versammlungs- und Koalitionsfreiheit (Art. 5, 8 und 9 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG)) ihre Grenzen finden. Dies kann sowohl in Form von öffentlichen Diskussionen, von Protesten, aber auch in Form von *invited spaces* wie runden Tischen oder Bürgerforen stattfinden (s. u.).

2.1.2 Kooperative vs. konfliktorientierte Beteiligungen

Kommunales Engagement wie etwa die Teilnahme an Vereinen gilt in der Fachdiskussion nicht als politische Beteiligung (NIEDERMAYER 2005, S. 192), jedoch ist die Bedeutung der ehrenamtlichen Vernetzung als soziales Kapital für politische Beteiligung spätestens seit den 1990er Jahren nahezu unbestritten (PUTNAM 1995). Politische Beteiligung, die aus Engagement erwächst, unterscheidet sich jedoch von Beteiligung, die etwa aus der Verstetigung von Protest (z.B. in Bürgerinitiativen) erwächst, geprägt durch einen eher auf Kooperation als auf Konflikt aufbauenden Handlungsstil.

Der Begriff Kooperative Beteiligung (HOLTKAMP/BOGUMIL/KISSELER 2006) bezieht sich darauf, dass Beteiligung von Entscheidungsbetroffenen vorab vor allem von Gemeinden, aber auch auf Landesebene, in den vergangenen Jahren immer stärker erwünscht und in konfliktarmen Bereichen organisiert wird. Dieser Bereich, in der internationalen Forschung auch *invited spaces* (vgl. z.B. KERSTING 2013) genannt, sieht kooperative Handlungsformen vor, betont die Gemeinsamkeiten gemeinwohlorientierter Betätigung und versucht, bürgerschaftliches und zivilgesellschaftliches Engagement als Ressource für politische Prozesse einzubeziehen. Konkret sind solche kooperativen *invited spaces* entweder als sog. *stakeholder* Beteiligungen in Form etwa von runden Tischen organisiert oder aleatorisch in Form von deliberativen Beratungen in *mini-publics* (Planungszellen, Bürgergutachten), bei denen Teilnehmende in Zufallsprozessen ausgewählt und mit konkreten politischen Entscheidungsfragen konfrontiert werden. Kooperative Verfahren sind bislang in der Regel nichtinstitutionalisierte Beteiligungen, allerdings lässt sich mit der Errichtung von Bürgerbeteiligungsprozessen und Leitlinienentwicklungen eine Tendenz zur Institutionalisierung beobachten.

2.1.2.1 Stakeholder-Beteiligungen

Stakeholder-Beteiligungen vertrauen auf die Expertise zivilgesellschaftlicher Akteure und darauf, dass die gefundenen Lösungen mögliche Widerstände im Vorfeld minimieren und die Akzeptanz der Ergebnisse frühzeitig sicherstellen. Beispiele für solche Beteiligungen finden sich in der Verkehrspolitik (z. B. Flughafenmediation Frankfurt, Verkehrsforum Marburg) genauso wie in der Stadtentwicklung (z. B. Strategische Planung – Innovatives Bocholt).

Vorteil von Stakeholder-Beteiligungen ist, dass das Wissen von interessierten Bürgerinnen und Bürgern in einem transparenten Prozess in Entscheidungen eingebracht werden kann und Bürgerinteressen bereits in aggregierter Form z.B. über Vereine und Berufsverbände in die Verfahren eingespeist werden. Gleichzeitig verstärken diese Formen der Beteiligung jedoch die ungleiche Beteiligung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen durch ein geringes Maß an *Inklusion*.

2.1.2.2 Aleatorische *mini-publics*

Aleatorische Verfahren kombinieren die Möglichkeit einer intensiven Auseinandersetzung mit einem Beteiligungsgegenstand mit einer möglichst breiten Beteiligung verschiedener Bevölkerungsgruppen. Eine intensive inhaltliche Auseinandersetzung erscheint im Gespräch nur bei einer begrenzten Teilnehmendenzahl möglich, was eine Auswahl der Gesprächsteilnehmenden voraussetzt. Andererseits setzt das Prinzip der Demokratie eine gleiche Chance der Beteiligung und Durchsetzung für jeden Bürger bzw. jede Bürgerin voraus. Verschiedene Autoren haben darauf hingewiesen, dass auch eine Zufallsauswahl dem Prinzip der Chancengleichheit für jeden entspricht. Der Begriff der Aleatorischen Demokratie verweist auf dieses Prinzip (BUCHSTEIN 2009). Dieses Grundprinzip wurde in den vergangenen Jahren immer wieder eingehend untersucht (REYBROUCK 2016) oder praktisch entwickelt und untersucht (DIENEL 2002; LUSKIN et al. 2005).

Das Prinzip aleatorischer Beteiligung besteht darin, nicht nur diejenigen als Teilnehmende anzusprechen, die sich bereits mit einer Fragestellung auseinandergesetzt haben, sondern durch eine Zufallsauswahl der Beteiligten möglichst allen Bürgerinnen und Bürgern die gleiche Chance zu geben, sich zu beteiligen. Die in der englischsprachigen Fachliteratur gebräuchliche Bezeichnung „*mini-publics*“ bezeichnet den Umstand, dass der Willensbildungsprozess in diesen Verfahren repräsentativ ist, auch wenn die Zahl der Teilnehmenden zu gering ist, um ihre individuellen Einstellungen als repräsentativ für die gesamte Öffentlichkeit zu werten (SMITH/SETÄLÄ 2018).

2.1.2.3 Konfliktorientierte Beteiligungen

Im Gegensatz zu kooperativer Beteiligung werden in konfliktorientierten Beteiligungen Interessen und Werte artikuliert und die Teilnehmenden versuchen, ihrer Position Geltung zu verschaffen. In parlamentarischen Arenen, aber auch in direktdemokratischen Verfahren werden politische Prozeduren zur Verfügung gestellt, um einen Interessenausgleich oder eine verbindliche Festsetzung von Werten herbeizuführen. Generell bedürfen Beteiligungen, in denen Konflikte ausgetragen werden, vorab festgelegter Regeln, sind also vor allem als verfasste Formen der politischen

Beteiligung zu finden. Über diese Unterscheidungen hinaus erscheinen noch weitere begriffliche Festlegungen bedeutsam, die im Folgenden erläutert werden.

2.1.3 Entscheidungskonforme vs. nichtentscheidungskonforme Handlungsformen

Das Augenmerk in diesem Gutachten richtet sich auf entscheidungskonforme Handlungen. Hiermit sind Handlungen gemeint, die in demokratischen Rechtsstaaten als legale Partizipationsformen definiert sind, entweder als Grund- und Bürgerrechte in Form von Abwehrrechten gegen die Unterbindung von Partizipation (Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit) oder als politische Rechte wie das aktive und passive Wahlrecht oder das Recht, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu initiieren.

Nichtentscheidungskonforme Handlungsformen beginnen, soweit sie auf politische Einflussnahme zielen, bei der Teilnahme an nichtgenehmigten Demonstrationen, Eingriffen in den Straßenverkehr, Zahlungsverweigerung von Steuern über Gewalt gegen Sachen bis hin zu Aufruf zur oder Ausübung von Gewalttaten gegen Menschen (NIEDERMAYER 2005, S. 192).

2.1.4 Legitime vs. illegitime Partizipation

Auch wenn generell angenommen werden kann, dass legale Partizipation meist als legitim betrachtet werden kann und illegale als eher illegitim, so fallen beide Begriffspaare aus der Perspektive der politischen Soziologie nicht zusammen. Deutlich wird dies, wenn man etwa vergleichbare Proteste in verschiedenen politischen Systemen vergleicht. Als Beispiel kann die friedliche Revolution in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) dienen, die innerhalb der damals geltenden Rechtsordnung als illegal (nichtentscheidungskonform) galt, jedoch in der Bevölkerung als legitim. Ob sich eine Person beteiligt oder nicht, hängt dann zu einem Teil davon ab, wie stark die Beteiligung von den handelnden Personen, deren Umfeld, der Öffentlichkeit und von den Entscheidungsakteuren als legitim eingeschätzt wird. Die Legitimität von Partizipation kann daher — unabhängig vom rechtlichen Kontext — als messbarer Parameter in der Partizipationsforschung gelten; immer bezogen auf die Frage, bei welchen sozialen Gruppen und in welchem Ausmaß bestimmte Partizipationsmuster als legitimer Ausdruck politischer Willensbildung gelten.

Die Unterscheidung zwischen Legalität und Legitimität erscheint deshalb als bedeutsam, weil auch die Wahrnehmung, ob die eigene Beteiligung im eigenen sozialen Umfeld für legitim gehalten wird, die Motivation für oder gegen eine Beteiligung bzw. die Intensität der Beteiligung erklären kann (NIEDERMAYER 2005, S. 192).

2.1.5 Dauerhafte vs. punktuelle Beteiligung

Bürger können ihre Beteiligungsbereitschaft dauerhaft — beispielsweise durch aktive Beteiligung in Parteien oder Bürgerinitiativen — oder punktuell etwa durch die einmalige Teilnahme an Unterschriftenaktionen, Demonstrationen etc. zum Ausdruck bringen.

Es liegt nahe anzunehmen, dass politische Aktivität in vielen Fällen zunächst punktuell aus einer Position persönlicher Betroffenheit mit einem konkreten Entscheidungsgegenstand beginnt, beispielsweise durch Protesthandlungen gegen Entscheidungen, durch die sich die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betroffen fühlen, aber auch dadurch, dass ein allgemeines Engagement in Vereinen aus den konkreten alltäglichen Tätigkeiten heraus politisch aufgeladen wird.

Es lässt sich feststellen, dass langfristige Beteiligung in den vergangenen Jahrzehnten zu Gunsten kurzfristiger, punktueller Beteiligung zurückgegangen ist oder dass möglicherweise die Hürden langfristiger Beteiligung höher geworden sind, während gleichzeitig die Möglichkeiten sich punktuell mit der Absicht der Änderung politischer Entscheidung zu beteiligen vielfältiger geworden sind (z. B. ALBERT et al. 2015).

Ehrenamtliche Arbeit jedoch ist auf längerfristige Tätigkeit in der bürgerschaftlichen Selbstgestaltung angelegt. Anreize für ehrenamtliche Tätigkeit bestehen in der sozialen Anerkennung, die ggf. größer sein muss als der individuelle wirtschaftliche Nachteil, der dadurch entsteht, sich für andere und nicht für sich selbst einzusetzen. Vereinsarbeit erscheint wenig attraktiv für Jugendliche, wenn die individuelle Lebensplanung absehbar erscheinen lässt, dass die Tätigkeit nicht auf Dauer durchgeführt werden kann, weil ein Wohnortwechsel plausibel erscheint oder wenn die Tätigkeit und die soziale Anerkennung geringer ist als die Beschäftigung mit individuellen, nutzenorientierten Tätigkeiten.

2.1.6 Räumlicher vs. allgemeiner Bezug des Beteiligungsziels

Beteiligung findet bis heute in aller Regel zunächst mit räumlichem Bezug statt, in der Nachbarschaft, dem Quartier, der Stadt. Auch Anliegen, die allgemeiner angelegt sind, wie etwa zum Klimaschutz, dürften in aller Regel zunächst örtlich orientiert sein. Zwar sind durch soziale Medien die Möglichkeiten erhöht, Beteiligung vom räumlichen Bezug zu trennen, dennoch sind Forderungen, die politische Wirkung entfalten, auf örtliche Sichtbarkeit angewiesen (u.a. *Jasminrevolution*, *Fridays for Future*). Es liegt nahe anzunehmen, dass es umso wahrscheinlicher ist, dass sich Menschen beteiligen, je konkreter und näher der räumliche Bezug ist.

2.1.7 Low-Level vs. High-Level Participation

Die Unterscheidung zwischen *low-level* vs. *high-level participation* zielt auf die Ressourcen, welche die Bürgerinnen und Bürger in die Beteiligung investieren. Die Bereitschaft, mehr zu investieren dürfte davon abhängen, wie attraktiv Beteiligung im Vergleich zu alternativen Handlungsoptionen ist.

2.2 Beteiligungsformen und Verfahren

2.2.1 Politische Beteiligungsformen

Die Formen politischer Beteiligung¹ sind nicht nur über Wahlgesetze geregelt, sondern sind über Meinungs-, Versammlungs- und Koalitionsfreiheit im Grundgesetz verankert. Hierzu zählen:

- Aktive Formen der Mediennutzung (hierzu zählen klassischer Weise mediale Diskussionen im Bekanntenkreis, Leserbriefe, Kontaktaufnahme zu politischen Entscheidungsträgern, heute zusätzlich: soziale Medien als Mittel der Beteiligung (MITTENDORF/SCHMALE 2018), bis hin zur Medienarbeit als Karriere). Die Nutzung von Medien in verfassten Verfahren wird in diesem Gutachten exemplarisch untersucht.
- Teilnahme an politischen Veranstaltungen (virtuell, real) — hierunter fallen öffentliche Diskussionsveranstaltungen (etwa auch solche, die im Rahmen der Volkshochschulen organisiert werden), aber auch Formen von *invited spaces*. Anhand von Beispielfällen werden im Rahmen dieser Studie die Effekte von sog. Bürgergutachtenverfahren (und Planungszellen) näher analysiert.

Darüber hinaus zählen dazu:

- Teilnahme an Protesten (virtuell, real).
- Bürgerinitiativen.
- Verbandsbezogene Aktivitäten (z.B. Gewerkschaften, Berufsverbände) / Nichtregierungsorganisationen (Greenpeace).
- Parteibezogene Aktivitäten. (Leider liegen keine verlässlichen Daten über Mitglieder von Parteien, Vereinen und Verbänden in der Unterscheidung zwischen aktiven und passiven Mitgliedern vor.)
- Wahl(-kampf) und Abstimmungsbezogene Aktivitäten. Im Gutachten werden im Folgenden Wahlen und Abstimmungsdaten näher untersucht.

¹ Illegale Beteiligung wie etwa Gewalt gegen Sachen wird im Folgenden explizit aus der Betrachtung von Beteiligungsmöglichkeiten ausgeschlossen.

- Wahrnehmung des passiven Wahlrechts.
- Politische Karriere.

Eine systematische Analyse, welche Bedingungen den Übergang von einer Beteiligungsform mit niedrigem Aufwand zu einer mit höherem Aufwand bestehen und welche Faktoren eine nachhaltige Beteiligung wahrscheinlicher machen, ließ sich im Rahmen der Recherchen zu diesem Gutachten nicht durchführen. Es lassen sich allerdings Argumente für eine Rangstufe der Beteiligungsintensität finden.

2.2.2 Beteiligungsintensität

Oskar Niedermayer argumentiert für verschiedene Stufen der Beteiligungsintensität anhand des „Schwierigkeitsgrades“, des Ressourcenaufwandes, den eine individuelle Beteiligung nach sich zieht. Demzufolge sieht die Rangfolge einer solchen Beteiligungsintensität wie folgt aus (NIEDERMAYER 2005, S. 194 f.):

- Wahlen/Abstimmungen,
- Parteibezogene Aktivitäten,
- lokale, wahlkampf- und politikerbezogene Beteiligung,
- legaler Protest,
- ziviler Ungehorsam,
- politische Gewalt gegen Sachen,
- politische Gewalt gegen Menschen.

Niedermayer schließt soziale Beteiligung im Sinne ehrenamtlichen Engagements aus der Betrachtung aus. Dies ist jedoch nicht notwendig: Robert Putnam weist demgegenüber auf den verstärkenden Effekt hin, den (vorpolisches) Engagement als „soziales Kapital“ auf die politische Beteiligungsbereitschaft hat. Eine systematische Einbeziehung dieses Faktors kann hier jedoch nicht erfolgen. Für die hier diskutierte Rangfolge ist vor allem der Grad der Beeinflussung der Ergebnisse von Politik von Bedeutung in Verbindung mit dem Aufwand an „Hürden“, die zu überwinden sind, um eine Beteiligungsbereitschaft auf der nächsthöheren Stufe zu zeigen. Dieser Blickwinkel nimmt die Systemwirkungen in den Blick.

Auf individueller Ebene ist ein Ansatz wie der von Whiteley und Seyd zu *low-level* vs. *high-level participation* erklärend für die Frage, unter welchen Bedingungen einzelne Personen ihr individuelles Zeitbudget verwenden, um politisch zu partizipieren. Nachteil dieses Ansatzes ist die einseitige Konzentration auf Parteibezogene Aktivitäten (WHITELEY/SEYD 2002).

Wichtig, um die Beteiligungsintensität genauer zu klären, wäre ein integrierter Ansatz, der vor dem Hintergrund unterschiedlicher politischer Kommunikationsformen und politischer Orientierungen die Wege in die demokratiequalifizierenden

Partizipationsformen aufzeigt und die individuellen Ressourcen und Restriktionen sowie die Umfeldfaktoren, die auf die tatsächliche Motivation zur Beteiligung einwirken (Beteiligungswahrscheinlichkeit) in den Blick nimmt.

2.2.3 Partizipationsverfahren in NRW

Der Beteiligungsintensität auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger stehen verschiedenen intensive Formen der institutionellen Beteiligungsverfahren gegenüber.

2.2.3.1 Obligatorische Wahlen

Die klassische Art der Partizipation ist die turnusmäßige Wahl, die sowohl in der Form des *aktiven* wie *passiven Wahlrechts* genutzt werden kann. Wahlberechtigte in NRW haben die Wahl zum Europa-, Bundes-, Landes- und Kommunalparlament sowie für das Amt des Bürgermeisters.

2.2.3.2 Teilhabe und Interessenvertretung

Menschen mit Benachteiligungen genießen einen besonderen Zugang zum System durch einen Integrationsrat (§ 27 GO NRW) bzw. eine besondere Interessenvertretung (§ 27a GO NRW).

2.2.3.3 Entscheid

Eine spezielle Form der Wahlhandlung sind Entscheide, zu deren Teilnahme Bürgerinnen und Bürger aufgerufen sind. Diese gibt es auf Landesebene als *Volksentscheid* (§ 22 ff Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (VIVBVEG)) und auf kommunaler Ebene als *Bürgerentscheid* (§ 26 GO NRW). Diese fakultativen Formen der Wahlen können sowohl vom Parlament (was dann korrekter Weise Volksbefragung bzw. Ratsreferendum heißen müsste) als auch von den Wahlberechtigten (durch Begehren) ausgehen.

2.2.3.4 Begehren

Volksbegehren (§ 6 ff VIVBVEG) auf Landes- und *Bürgerbegehren* (§ 26 GO NRW) auf Kommunalebene kommen aus der Bevölkerung und lassen sich in Initiativbegehren und Korrekturbegehren (in Bezug auf Parlaments- oder Ratsbeschluss) unterteilen. Für die Gültigkeit eines Begehrens gibt es zahlreiche Hürden, z.B. ein Unterschriftenquorum. Ist ein Begehren rechtlich zulässig und wird ihm vom Parlament nicht entsprochen, kommt es zum Entscheid.

2.2.3.5 Initiative

Die *Volksinitiative* (§ 1 ff VIVBVEG) bzw. der *Einwohnerantrag* (§ 25 GO NRW) ist ähnlich dem Begehren geregelt, hat jedoch keine Abstimmung zum Ziel, sondern lediglich, dass das Parlament sich mit dem Anliegen befassen muss.

2.2.3.6 Anregungen und Beschwerden

Auf Gemeindeebene sind Anregungen und Beschwerden (§ 24 GO NRW) die schwächste der Partizipationsformen, die von Bürgerinnen und Bürgern ausgeht. Hier besteht lediglich die Verpflichtung den Antragsteller über die Stellungnahme zum Antrag zu unterrichten. Durch das Petitionsrecht (Art. 17 GG) besteht darüber hinaus ein Recht sich mit Bitten oder Beschwerden an zuständige Stellen wenden zu können auch auf Landesebene.

2.2.3.7 Unterrichtung

Unterrichtung der Einwohner (§ 23 GO NRW) bildet die unterste Stufe der Beteiligung auf Kommunalebene. Sie wird vom Rat initiiert und informiert über Beschlüsse. Eine Beteiligung ist nur insofern vorgesehen, dass es eine Möglichkeit zur Stellungnahme, z.B. bei einer *Bürgerversammlung* geben soll.

2.2.3.8 Bürgergutachten

Eine nicht gesetzlich geregelte Form eines Beteiligungsverfahrens stellt das Bürgergutachten dar. Hierbei werden aleatorisch geloste Bürgerinnen und Bürger aufgefordert, ein Gutachten zu einem komplexen Sachverhalt (z.B. Verkehrsplanung, Flächennutzung) zu erstellen. Die Teilnehmenden werden dabei in der mehrtägigen Veranstaltung mit zumeist technischen Informationen versorgt, die in Verbindung mit dem eigenen bürgerschaftlichen Alltagswissen eine spezifische Expertise ergeben. Diese Verfahren treten in verschiedenen Formen unter Namen wie *mini-publics*, *Planungszellen* oder *Reallabore* auf. In den Untersuchungen im zweiten Teil des Gutachtens werden sie als *aleatorische Verfahren*, *Bürgerbeteiligungsverfahren* oder präziser als *Bürgergutachtenverfahren* zusammengefasst. Mangels gesetzlicher Verankerung gibt es keine Regeln zur Verbindlichkeit solcher Verfahren. Während die Beteiligungsintensität bzw. das Engagement von Seiten der Bürger hoch ist, beruht die Intensität bzw. die Verbindlichkeit für den Träger auf der freiwilligen Anerkennung der Ergebnisse.

2.2.3.9 Sonstige Bürgerbeteiligungsverfahren

Es gibt noch weitere halbstandardisierte oder individualisierte Formate, mit denen Kommunen Bürgerinnen und Bürgern eine politische Beteiligung anbieten, z.B. runde Tische und Mediationsverfahren, digitale Formate, sonstige aleatorische Verfahren bis hin zu Bürgerhaushalten. Diese fallen zwar auch unter *Bürgerbeteiligungsverfahren*, sind aber in den Untersuchungen in den folgenden Kapiteln drei bis fünf nicht gemeint. In ihrer Verschiedenheit sind diese im Rahmen dieses Gutachtens nicht generalisiert untersuchbar und daher finden sie erst wieder Erwähnung im *Kapitel 6: Beschreibung von kontrastierenden Beispielfällen*, in dem auf kommunale Einzellösungen eingegangen wird. Die Wirkungen solcher Verfahren näher zu untersuchen, wäre im Sinne einer *best-practice-method* zur Weiterentwicklung demokratischer Verfahren dringend zu empfehlen.

2.3 Partizipationsmaß als Basis der Modellbildung

Die erste Frage lautete:

Was sind Erklärungsmuster für kommunales Engagement in Nordrhein-Westfalen – unterschieden nach verfassten und nicht-verfassten Formen politischer Partizipation?

Ein stabiles Ergebnis der empirischen Partizipationsforschung für diese Frage ist die Aussage, dass vor allem sozialstrukturelle Merkmale ein guter Prädiktor für Beteiligung ist.

2.3.1 Sozialstrukturelle Merkmale

Sozialstrukturelle Merkmale werden als Faktoren der Partizipationsintensität seit Verba/Nie (1972) diskutiert und zeigen ähnliche Befunde: Die Partizipationsintensität ist nach Bildung und Einkommen differenziert, wobei Frauen in der Regel weniger stark partizipieren als Männer, Migranten weniger stark als Personen ohne Migrationshintergrund.

2.3.2 Zusammenhang von Repräsentativität und Legitimation

Nach Ewert/Bars/Buchstein (2010) sei es für die Wahlentscheidung wichtiger, „inhaltlich gut vertreten“ als „formal exakt repräsentiert“ zu sein. Abweichungen der Parlamentszusammensetzung von der Bevölkerung wären somit nicht delegitimierend, da „den meisten Bürgern ein kompetenter Abgeordneter weitaus wichtiger

ist als ein Vertreter seiner eigenen sozialen Gruppe“. Die Autoren stützen sich auf eine Analyse von Wahldaten durch Mackenrodt (2008), welche zeigt, dass z.B. ein akademischer Titel und der Amtsbonus bei Direktkandidaten zum Bundestag positiv auf den Stimmenanteil wirkten, während das gleiche Geschlecht oder die regionale Herkunft keinen Effekt zeigten. Dies könnte man so interpretieren, dass für Wählende hauptsächlich der Output als Legitimationsgrund zählt. Diese Aussage beruht jedoch auf dem Mehrheits-Verhalten von Wählenden, d.h. jener Gruppe der Gesellschaft, die sich für eine Teilnahme an der Wahl entschieden hat. Nichtwählende und evtl. auch „destruktive“ Protestwählende scheinen dieser Logik der Outputlegitimation nicht zu folgen. Für das Verhalten dieser Gruppe lassen sich zwei Hypothesen aufstellen:

- a) Die Nichtrepräsentativität der Kandidaten ist eine Ursache für Wahlabstinenz.
- b) Der zu erwartende Output ist in jedem Fall nicht der gewünschte, bzw. berührt in keinem Fall die Lebenswirklichkeit der Betroffenen, so dass eine Wahlbeteiligung keinen vorhersagbaren Unterschied macht.

Hypothese a) wäre jedoch inkonsistent zu den Ergebnissen von Mackenrodt. Gäbe es eine Gruppe von Wahlberechtigten, die das Wahlsystem insgesamt für legitim halten und nach Gesichtspunkten der persönlichen Repräsentation entscheiden, müsste in den Fällen, wo es einen passenden Kandidaten gibt, auch ein zweiter Effekt neben der Outputorientierung messbar sein. Da dieser Effekt fehlt, scheint es, dass für diese Personengruppe das parlamentarische System insgesamt nicht als Vertretung der eigenen Interessen wahrgenommen wird. Da sich diese Argumentation nur auf Indizien stützt scheint es sinnvoll, diesen Ansatz weiter zu beforschen.

2.3.3. Aktives Wahlrecht

Die Forschung zur Wahlmotivation ist — verglichen mit der Wahlmotivforschung, welche Motive zur Auswahl einer Partei oder eines Kandidaten führen (CAMPBELL/ CONVERSE et al. 1944; BERELSON/LAZARFELD/MCPHEE 1954; CONVERSE 1972) — ein jüngeres Forschungsfeld. In der Bundesrepublik war die Wahlnorm, der Anspruch, wählen zu gehen, in der Bevölkerung zunächst weit verbreitet, so dass hohe Wahlbeteiligungen eine Beschäftigung mit dieser Frage wenig wichtig erscheinen ließen.

Wesentliches Unterscheidungsmerkmal für die empirische Untersuchung erscheint die Unterscheidung zwischen allgemeinen (sozio-ökonomischen) Faktoren und kurzfristigen, wahlbezogenen Faktoren, die eine Teilnahme an genau dieser Wahl wichtig oder weniger wichtig erscheinen lassen. Wahlbezogene Faktoren sind auf der individuellen Ebene die Bedeutung der Wahl, etwa als „Richtungswahl“,

der subjektive Eindruck, mit der eigenen Stimme entscheidend zum Wahlausgang beitragen zu können, die erwartete Knappheit des Wahlausgangs oder die inhaltliche Differenz zwischen den zur Wahl stehenden Parteien (NIEDERMAYER 2005).

2.3.4 Partizipationsbereitschaft

Betrachtet man die faktische Beteiligung an verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten im Spiegel der an empirischen Daten orientierten Forschungsliteratur, so zeigt sich als stabiles Muster eine Verzerrung der Beteiligung zu Gunsten von Bevölkerungsgruppen mit mittleren bis höherem sozio-ökonomischen Status. Vor allem die Forschungen in Folge der Untersuchungen von Verba/Nie, hier insbesondere die Arbeiten von Armin Schäfer, dokumentieren, dass generell Gruppen mit höherem Bildungsniveau und mittlerem bis höherem Einkommen sich verstärkt an Wahlen beteiligen. Der Effekt zu Gunsten dieser Bevölkerungsgruppen ist a) bei allen selbstselektiven Beteiligungsformen wie etwa Bürgerbegehren, Bürgerinitiativen, Demonstrationen, Bürgerversammlungen, Bürgerforen und ähnlichen Beteiligungsformen in der Regel stärker ausgeprägt als bei Wahlen und b) im Verlauf der vergangenen Dekaden stärker geworden. Generell ist die politische Beteiligungsbereitschaft bei Männern stärker ausgeprägt als bei Frauen (VERBA/NIE 1972; SCHÄFER/SCHOEN 2013).

Bezüglich der Altersverteilung legen nähere Betrachtungen nahe, dass sich die Beteiligungsbereitschaft im Lebenszyklus von Menschen verändert: gerade bei Wahlen kommt es nach einem ersten Höhepunkt beim Erreichen des Wahlalters zunächst zu einem starken Sinken der Beteiligung, die mit dem Eintritt in den Beruf vom dritten bis sechsten Lebensjahrzehnt ansteigt und eine Hochphase bis zum Renteneintrittsalter erreicht und danach wieder stetig abnimmt. Dieses Muster bleibt bei allen Querschnittsuntersuchungen ähnlich. Veränderungen in der Wahlbeteiligung wirken sich in allen Altersgruppen ungefähr gleich aus (NIEDERMAYER 2005).

Weiterhin kann man feststellen, dass die Beteiligung vor allem dort groß ist, wo die Integration in die lokale Gesellschaft besonders hoch ist. Ortsgebundene Menschen mit hoher Identifikation beteiligen sich — vor allem kommunal — stärker als Menschen, die häufiger den Lebensmittelpunkt wechseln. Geringer ausgeprägt ist die politische Beteiligungsbereitschaft bei Menschen mit Migrationserfahrung oder Migrationshintergrund (vgl. ebd.).

Bedeutsam erscheint, dass diese Verzerrungen in den vergangenen Jahrzehnten eher zugenommen haben und eine Trendwende nicht ersichtlich ist. Auch die Einführung von Partizipationsmöglichkeiten wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und informeller Beteiligungsmöglichkeiten haben — auf die Wahlbeteiligung bezogen — den Trend nicht umgekehrt.

Generell scheint die Beteiligungsbereitschaft unter anderem auf den Grad subjektiver Integration in das jeweilige Gemeinwesen (Integration/Identifikation), das Gefühl, sich effektiv im Gemeinwesen einbringen zu können (Efficacy) und die Wissensressourcen über effektive Möglichkeiten der Beteiligung (politische Bildung/Empowerment) zurückzuführen zu sein (FUNG 2006).

Faktoren, welche die Gleichverteilung dieser Ressourcen in der Bevölkerung beeinflussen, bestehen unter anderem in der zunehmenden Differenzierung der Gesellschaft, dem zunehmenden Auseinanderfallen von sozialen Räumen für Beruf, Konsum/Freizeit und Wohnen sowie veränderten Mustern der Information und Organisation, die sich geographisch beobachten lassen. Zudem verläuft eine Trennungslinie entlang der sozialen Grenze der sozialen Integration in die Gemeinschaft (BÖDEKER 2012, S. 37 f.).

Die zunehmende Differenzierung lässt sich unter anderem an der Ausdifferenzierung verschiedener Lebensentwürfe, Konsummustern etc. in verschiedenen Milieus beobachten; häufige Ortswechsel und häufig sich ändernde berufliche Anforderungen in den Erwerbsbiographien erschweren die Einbindung in lokale Strukturen und in langfristige Engagements wie etwa Vereine, Verbände und Parteien. Interessenartikulation und -aggregation erfolgt darüber hinaus viel häufiger nicht in Form (lokal gebundener) Vereine, sondern kurzfristig, auch überörtlich etwa in Form sozialer Netzwerke.

Die in sozialen Netzwerken eingeübten Strukturen der Willensbildung sind darüber hinaus nicht (wie z.B. in Vereinen) an der bürgerschaftlichen Selbstproduktion von sozialen Gütern und der demokratischen Integration abweichender Meinungen und Verhaltensmuster orientiert. Sondern sie sind insgesamt viel dienstleistungsorientierter, d.h. auf die Erfüllung von Ansprüchen, gerichtet sowie kurzfristiger und unverbindlicher (BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND 2017).

2.3.5 Partizipationsqualität, -effektivität und -befähigung

Anhand der bislang aufgezeigten Merkmale lassen sich verschiedene Bedingungen benennen, an denen sich die individuelle Partizipation prinzipiell orientiert. Betrachtet man Menschen als Akteure in ihrem sozialen Umfeld, so hängt die Handlungsmotivation von individuellen UND von Umfeldbedingungen ab. Die Wahrscheinlichkeit, sich an etwas zu beteiligen, steigt demzufolge, wenn der oder die Einzelne sich physisch und mental dafür kompetent erachten. Zu dieser Kompetenz zählt zum einen das verfügbare Wissen über die Sachverhalte, an denen man sich beteiligen kann, das Wissen, wie eine Beteiligung stattfinden kann sowie die zeitlichen und sächlichen Ressourcen für eine Beteiligung. Die Befähigung (*Empowerment*) zur Beteiligung besteht also aus verfügbaren Ressourcen und Kompetenzen sowie dem Wissen darüber, wie diese eingesetzt werden können. Das *Empowerment* ist jedoch nicht allein entscheidend zur Beantwortung der Frage, ob

man sich konkret beteiligt oder nicht. Eine Motivation entsteht erst, wenn die beteiligungsfähige Bürgerin oder der beteiligungsfähige Bürger aus der Bewertung vorhergehender Erfahrung bzw. der Erwartung über die Wirkung der Beteiligung die Motivation gewinnt, sich und seine Ressourcen in die Beteiligung einzubringen, also effektiv etwas zu verändern (*Efficacy*). Je nach sozialem Umfeld erscheint es plausibel, dass die Beteiligungsbefähigung in einer Beziehung zum persönlichen sozialen Umfeld steht. Die *Inklusion* in das Umfeld ist gekennzeichnet durch die Aufmerksamkeit und Anerkennung, die man erfährt, wenn man sich politisch am demokratischen Gemeinwesen beteiligt. Anerkennung kann in Form von Prestige und Wertschätzung erfolgen, aber auch im Falle von Konfliktpartizipation in Form von Aufmerksamkeit und darin, ob man mit seinem Beteiligungsbeitrag ernst genommen wird. Letztlich erscheint für die tatsächliche Beteiligung entscheidend, ob und in welcher Form eine demokratische politische Kultur partizipationsfördernd ist oder nicht (*Qualität der demokratischen Beteiligungskultur*).

Diese vier Faktoren für die Beteiligungsbereitschaft sind nicht allein als individuelle Faktoren ermittelbar, sondern müssen auch — zumindest für regional verankerte Beteiligung — in der jeweiligen Gemeinde oder dem gesamten politischen System ihre Entsprechung finden. Das Ausmaß des Gefühls der eigenen Befähigung dürfte auch davon abhängen, wie man sich im Vergleich zu seinem Umfeld wahrnimmt. Wer sich selbst weniger stark befähigt fühlt als das gesamte Umfeld, muss subjektiv weit höhere Hürden überwinden, um sich selbstbewusst zu beteiligen (*lokales Umfeld des Empowerments*). In einem Umfeld, in dem kein Handlungsspielraum zur Verfügung steht, etwa weil rechtliche Gründe einer Entscheidung entgegenstehen oder weil keine finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, sind die Erwartungen an die eigene Beteiligung schwach ausgeprägt (*lokales Umfeld der Efficacy*). Wer sich in seinem Umfeld wenig integriert fühlt, etwa weil er oder sie gerade zugezogen ist, wird weniger Beteiligungsbereitschaft zeigen als eine Person, die im Umfeld von Familie, Schule, Verein etc. Anerkennung für die eigenen Handlungen findet (*Bedingungen für partizipationsspezifische Integration*). Und letztlich werden alle potentiell Beteiligten sich eher engagieren, wenn eine partizipationsoffene Kultur vorherrscht (*Beteiligungsqualität*).

2.3.6 Hürden

Bürgerbeteiligungsverfahren weisen unterschiedliche Hürden auf. So sind viele *invited spaces* auf einen längeren Zeitraum angelegt und erfordern entsprechende Zeitressourcen der Beteiligung, die von beteiligungswilligen Bürgerinnen und Bürgern gegen den Nutzen (den Effekt des Verfahrens) abgewogen werden müssen.

Unterschriftensammlungen im Rahmen von Bürgerbegehren verlangen viel Wissen über die Arbeitsweise des Rates, rechtlich sichere Formulierung von Bürgerbegehren, zeitliche und sächliche Ressourcen, Unterschriftensammlung und Öffentlichkeitsarbeit. Darüber hinaus gelten weite rechtliche Restriktionen. So engen der obligatorische Kostendeckungsvorschlag und der Ausschluss von Gebühren und Satzungen mögliche Politiken ein. Ordnungspolitische Politiken wie Planungen und Satzungsbeschlüsse sowie redistributive Politiken, etwa in Form von Änderungen der Hebesätze, können in diesem Zusammenhang nicht durchgeführt werden (vgl. genauer zu den Politikmustern unter 5.2.1). Andere Hürden, wie Unterschriftenquoten und Einreichungsfristen bei Bürgerbegehren senken zudem die Wahrscheinlichkeit, dass ein Begehren rechtlich zulässig wird und es damit zu einer Bürgerentscheid kommen kann.

2.4 Faktoren der politischen Partizipation

Die aufgeführten Befunde und Schemata lassen sich zur Operationalisierung in verschiedene systematische Elemente überführen, die als Messgrößen in der Forschung Anwendung finden:

- a) Empowerment,
- b) Efficacy,
- c) Inklusion und soziale Integration,
- d) Demokratiequalität.

2.4.1 Empowerment

Empowerment meint die Befähigung zur Teilhabe an Entscheidungsprozessen, die die eigene soziale Lebenswelt betreffen. Im politischen Rahmen dieses Gutachtens zielt der Begriff auf die persönliche Möglichkeit ab, an demokratischen Partizipationsverfahren teilzunehmen. Faktoren für die Teilhabemöglichkeit sind auf der individuellen Ebene Artikulationsfähigkeit und Sachkenntnis, soziale Ressourcen wie gesellschaftlicher Status und verfügbare Zeit, Kenntnisse des politischen Systems und der Zugangswege zu Entscheidungsprozessen, sowie materielle Ressourcen.

Auf der Aggregatebene korrelieren u. a. hierzu Bildungsgrad, Alter und (immer noch) Geschlecht sowie politische Vorerfahrung. In einem vereinfachten Modell ist daher die Beteiligungswahrscheinlichkeit bei einem Mann im oberen Altersdrittel mit hohem Bildungsabschluss und Einkommen, sowie Vorerfahrungen mit Partizipation am höchsten. Die korrelierenden Größen skalieren hierbei im Verhältnis zum jeweiligen Bezugsumfeld. In einem sozialen Umfeld mit hohem Bildungsniveau

ist die Artikulationsfähigkeit für Menschen mit mittlerem Bildungsniveau im Verhältnis gesehen gering, hingegen in einem Umfeld mit geringem Niveau hoch. Beim Faktor Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen konkurrieren Wissen und Erfahrung auf Seiten des Bürgers mit der Höhe der Zugangsschwellen des Systems. Empowerment-Prozesse zielen meist auf Faktoren wie Bildung, Anerkennung und partizipatorische Praxis, um die Beteiligungswahrscheinlichkeit zu erhöhen.

2.4.2 Efficacy

Ursprünglich wurde Efficacy als eindimensionale Größe entwickelt, die als „Sense of political efficacy“ (CAMPBELL/GURIN/MILLER 1954) das Gefühl beschreibt, das politische System durch politisches Engagement beeinflussen zu können (VETTER 1997). Weitere Arbeiten haben gezeigt, dass Efficacy aus zwei Komponenten besteht, die miteinander in Verbindung stehen, aber nicht auf eine Dimension reduzierbar sind (vgl. CONVERSE 1972; BALCH 1974; CRAIG 1979, und andere). Diese werden als interne und externe Efficacy bezeichnet. Die interne Efficacy wird dabei als Gefühl persönlicher politischer Kompetenz (CONVERSE 1972) bzw. Glaube an die eigenen Einflussmöglichkeiten (BALCH 1974) verstanden. Die externe Efficacy hingegen entspräche dem Vertrauen in die Responsivität des Systems (CONVERSE 1972). Somit berührt die Efficacy als Wahrnehmung der eigenen politischen Wirksamkeit zum einen den Punkt Empowerment, da dies die Voraussetzung für interne Efficacy schafft, zum anderen den Punkt Demokratiequalität, da die Erfahrung von Systemoffenheit die Voraussetzung für die gefühlte Systemresponsivität ist.

Die Messung der Efficacy erfolgt über Fragebögen mit Standardbatterien, deren Items bei verschiedenen Untersuchungen über die Jahre vergleichbar gehalten werden. Es wurden dabei mit verschiedenen Modellen getestet, welche Parameter die Efficacy beeinflussen. Unter anderem scheinen Bildung und sozial-ökonomische Spreizung, sowie Vorerfahrungen aus politischer Beteiligung eine Rolle zu spielen. Mehrere Untersuchungen um 1980 haben gezeigt, dass das persönliche Bildungsniveau einen Einfluss auf das Messergebnis haben (JENNINGS/ALLERBECK/ROSENMAYR 1979b; JENNINGS/ALLERBECK/ROSENMAYR 1979a; sowie BAKER/DALTON/HILDEBRANDT 1981), während z.B. die familiäre Herkunft, also der Vergleich zum Efficacy-Wert der Eltern keinen messbaren Einfluss habe (ABRAMSON 1983). Da der Trend einer allgemeinen Efficacy-Steigerung nicht mit dem allgemein steigenden Bildungsniveau übereinstimmt, sondern teilweise sogar wieder Efficacy-Abnahmen zu verzeichnen sind, müssen weitere erklärende Variablen hinzugezogen werden.

Ein Ansatz ist das Gewinner-Verlierer-Modell (CONVERSE 1972), das die relativen Veränderungen des Sozialstatus als Parameter nimmt. Der Begriff Sozialstatus ist umfassender als der des Bildungsniveaus, und rückt die relative Verortung des

Individuums in der Gesellschaft in den Fokus. Durch die Zunahme der Spreizung des Sozialstatus innerhalb einer Gesellschaft kann, trotz absoluter Verbesserungen der individuellen Lebensumstände, ein Rückgang der gefühlten eigenen Kompetenz erklärt werden. Bezüglich Vorerfahrungen bei Beteiligung sind die Effekte auf interne und externe Efficacy asymmetrisch. So sollen positive Ergebnisse eigener politischer Aktivität besonders die interne Efficacy steigern, hingegen negative Ausgänge vor allem die externe Efficacy negativ beeinflussen (MADSEN 1987).

Auch Umfeldvariablen beeinflussen die subjektive Wahrnehmung, durch Beteiligung einen Effekt auf das Umfeld auszuüben. Um mit Handeln Wirkung zu erzielen, müssen Alternativen existieren, zwischen denen entschieden werden kann. Gemeinden ohne Handlungsspielraum, etwa durch eine enge Auslegung der kommunalen Selbstverwaltung durch den Landesgesetzgeber, dürften weniger motivierend zur Beteiligung sein als weite Handlungsräume. Von großer Bedeutung erscheinen in diesem Zusammenhang die finanziellen Spielräume von Gemeinden, die bei ungünstiger Verschuldungssituation und geringen Möglichkeiten, die Spielräume durch Steueränderungen zu verbessern, die Wirksamkeit eigener Beteiligung gering erscheinen lässt.

2.4.3 Integration

Selbst wenn man annimmt, dass Bildungs-, zeitliche und sächliche Ressourcen zur Verfügung stehen, um sich wirkungsvoll zu beteiligen, erscheint es als wesentlicher Faktor, dass Beteiligung im persönlichen Umfeld mit Aufmerksamkeit (z.B. bei konfliktorientierter Beteiligung) oder Wertschätzung (für Engagement und Orientierung am Gemeinwohl) wahrgenommen wird. Einbindung in Familie, Nachbarschaft und Kollegenkreis erleichtern den Zugang zu Engagement in Vereinen oder Beteiligung an Politik.

So erscheint es plausibel, dass eine Sozialisation in einem örtlichen Umfeld und eine längere Anwesenheit vor Ort ein Engagement wahrscheinlicher machen, als eine Karriere, die von häufigen Umzügen geprägt ist. Die Möglichkeit, Verwandte oder Kollegen in einer anderen sozialen Rolle im Verein anzutreffen, erhöht die Bereitschaft zum Engagement. Der gemeinsame Sozialisationshintergrund erhöht die Organisationsfähigkeit von Interessen und die Vernetzung der Aktivitäten (vgl. etwa OHLEMACHER 1993).

2.4.4 Demokratiequalität

Die allgemein vorherrschende demokratische Kultur und die Qualität der Beteiligung sind ein weiterer entscheidender Faktor, der die Wahrscheinlichkeit von Engagement und Beteiligung fördert. Politische Kulturforschung unterscheidet

daher klassisch zwischen parochialen (politikfernen), partizipativen und untertannengeprägten politischen Kulturen sowie einer Mischform, einer Engagementkultur (*civic culture*), die für eine Beteiligung förderlich sei (ALMOND/VERBA 1963).

Für Partizipationsangebote, welche in Städten angeboten werden, um Beteiligung zu fördern und Beteiligungsansprüche zu diskutieren, erscheint ein Ansatz von Sherry Arnstein zielführender (ARNSTEIN 1969). Ausgangspunkt für die Einstufung verschiedener Partizipationsangebote war die Beobachtung in Planungsprozessen, dass Bürgerinnen und Bürger sich oftmals nicht ernst genommen fühlen. Bereits 1969 stellte sie in ihrem Aufsatz „A Ladder of Citizen Participation“ für die USA fest, dass die Partizipationsverfahren der Bürgerinnen und Bürger auf einem wenig effektiven Niveau angesiedelt seien, so dass Beteiligung keinen nachhaltigen Effekt zeitigen konnte. Arnstein vergleicht in ihrem Aufsatz Bürgerbeteiligung mit Spinat: niemand sei im Prinzip dagegen, da es sich um etwas Gutes handle. Dennoch sei die Partizipation in den Städten auf eher schwachem Niveau zu verorten. Um die Qualität von Beteiligung zu bemessen, schlägt Arnstein eine Typologie der „Partizipationsleiter“ von Bürgerbeteiligungsverfahren auf einer Skala von absoluter Machtlosigkeit bis hin zu vollständiger Kontrolle durch die Bürger vor. Die Skalierung besteht aus acht Stufen:

1. Manipulation,
2. Therapie,
3. Bürgerinformation,
4. Konsultation,
5. Beschwichtigung,
6. Partnerschaftliches Entscheiden,
7. Delegation von Macht und
8. Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger.

2.5 Thesen

- These I: Empowerment und (soziale) Integration sind soziale Merkmale, die stark mit Bildung und ökonomischem Wohlergehen in Verbindung stehen. Bildung und (über-)durchschnittliches Einkommen sind Indikatoren für Empowerment und Integration. Die Beteiligungshäufigkeit nimmt mit zunehmender Beteiligungintensität bei geringerem Empowerment überproportional ab.
- These II: Individuelle Efficacy ist vor allem ein persönliches Erleben. Positive Erinnerungen erhöhen die Wahrscheinlichkeit für weiteres Engagement.

Da die Ursachenzusammenhänge für das Efficacymaß komplex sind, lässt sich die Efficacy jedoch kaum durch einzelne kurzfristige Maßnahmen beeinflussen. Für eine Steigerung braucht es eine systematische Integration der Maßnahmen in einen entsprechenden gesellschaftlichen und politischen Hintergrund. Dabei spielt auch eine Rolle, wie die örtlichen Bedingungen (Handlungsspielräume) für effektives Handeln sind.

- These III: Die Qualität (Zutrittschürden) von Beteiligung bestimmt mit über das Maß der Bereitschaft zur Beteiligung.
- These IV: In Gemeinden mit eingeschränktem finanziellen Handlungsspielraum werden fehlende kommunale Gemeinschaftsleistungen vermehrt durch Engagement aus „bürgerlichen“ Bevölkerungsteilen substituiert. Dies führt dazu, dass sich einerseits Kommunalpolitik auf die nötigsten Verwaltungsaufgaben beschränkt und somit entpolitisiert wird, während andererseits die politische Teilhabe sozio-ökonomisch schwächer gestellter Gruppen weiter marginalisiert wird. Der einseitige partizipative Zugewinn in politischen Handlungsfeldern zugunsten kleiner Bevölkerungsteile bewirkt eine Delegation von Beteiligungsverfahren repräsentativer Demokratie, da sie keinen politischen Outcome erzeugen und somit als Transmission für die Interessen ökonomisch Benachteiligter funktionslos geworden ist.
- These V: Eine voranschreitende sozio-ökonomische Spreizung der Gesellschaft limitiert die Wirksamkeit von Empowermentmaßnahmen. Während gruppenspezifische Ungleichheiten bei der Beteiligung teilweise zurück gehen (Frauen, Bürger mit Migrationshintergrund) (GEISSEL 2012), zeigt sich eine wachsende Wahlabstinenz bei bildungsfernen und einkommenschwachen Bevölkerungsschichten (GEISSEL 2012; SCHÄFER 2012), die sich vom politischen System insgesamt nicht mehr vertreten fühlen.

Diese These müssen getestet und in eine integrierte Darstellung überführt werden, um gängige Faktoren zu identifizieren, die genutzt werden können, um politische Partizipationsbereitschaft allgemein und besonders in denjenigen sozialen Gruppen, die unterdurchschnittlich partizipieren, zu erhöhen?

Kapitel 3

Methoden

Die Übersetzung praktischer Probleme in wissenschaftliche Fragen erfolgt durch Operationalisierung in Messgrößen. Damit verbunden ist die Auswahl der Mess- und Analysemethoden, die geeignet sind, Antworten auf die praktischen Ausgangsfragen zu liefern.

3.1 Aggregatdatenanalyse

Um die Bedeutung sozialstruktureller Einflussfaktoren auf der Kommunalebene abschätzen zu können, werden vor allem Aggregatdaten untersucht, - also zusammengefasste Datenbestände, die auf Gemeinde- oder Wahlkreisebene in NRW verfügbar sind. Diese werden aber zusätzlich durch kontinuierlich erhobene Datenbestände des IDPF zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie zu weiteren Partizipationsverfahren wie Einwohneranträgen, Bürgerbefragungen, Unterschriftensammlungen und ähnliches auf Gemeindeebene ergänzt. Die insgesamt verfügbaren Daten werden anhand der Regionalschlüssel der Gemeinden und der zugehörigen Wahlkreise zusammengeführt. Der so ermittelte und neu herausgebildete Datensatz erlaubt grundlegende Analysen und Rückschlüsse der soziostrukturellen Faktoren auf kommunale Beteiligungsprofile.

3.2 Individualdatenanalyse

Individualdaten, die Einstellungsmuster und Verhaltensabsichten auf Gemeinde- oder Landkreisebene ermitteln, werden in der Regel auf der Ebene des Bundeslandes oder der Bundesrepublik Deutschland erhoben. Daten, mit denen für alle Gemeinden der Zusammenhang zwischen soziostrukturellen Daten und individuellen Einstellungsmustern betrachtet werden können, liegen nicht vor. Im Rahmen einer Individualdatenanalyse wird jedoch in einem weiteren methodischen

Schritt die Wirkung von Partizipationserfahrung auf individuelle Einstellungen im Rahmen aleatorischer Verfahren befragt.

3.2.1 Evaluationsbögen

Das IDPF verfügt über eine Reihe von Datensätzen, mit denen durchgeführte Beteiligungsverfahren im Anschluss an die Veranstaltung evaluiert werden können. Diese Datensätze werden im Rahmen von Sekundärdatenanalysen untersucht.

3.2.2 Nacherhebung

Die Wirkung von aleatorischen Bürgergutachtenverfahren wurde durch einen Fragebogen gemessen, der an Teilnehmende von aleatorischen *mini-publics* verschickt wurde. Um sicherzustellen, dass bei deren Beurteilung eine hinreichende emotionale Distanz zu dem intensiven mehrtägigen Verfahren gewährleistet war, wurde eine Mindestfrist von einem Jahr eingehalten. So werden auch verlässliche Bewertungen der Teilnehmer zu dem Ergebnis des Verfahrens möglich.

Die Fragen bezogen sich auf *Efficacy*, *Empowerment* und *Demokratiequalität* und beinhalteten einen soziodemographischen Teil zur Ermittlung des Profils der Antwortenden. Für die Messung der *Efficacy* wurden die Fragen der Political Efficacy Kurzsкала (PEKS) verwendet, da sie auf die Kriterien Objektivität, Reliabilität und Validität getestet ist und es zumindest für die *interne Efficacy* Referenzwertetabellen gibt (BEIERLEIN et al. 2014). Eine weitere Fragekategorie bildete die standardmäßige Frage nach dem *Politikinteresse*. Diese wurde erweitert durch Fragen nach einer Veränderung des Politikinteresses durch das Verfahren. Eine weitere Frage zum *Politikverständnis* sowie die Auswertung offener Fragen dienten als Grundlage der Einschätzung des *Empowerment*.

3.3 Analyse politischer Kommunikation

Ein anderes Verfahren zur Erfassung von Partizipation in NRW bildet die Untersuchung politischer Kommunikation in den (Print-) Medien. Das methodische Vorgehen zur Untersuchung politischer Kommunikation wird in diesem Gutachten mit Hilfe von zwei Vorgehensweisen umgesetzt.

Zum einen wird auf Basis von Inhalten politischer Kommunikation in den (Print-) Medien eine mögliche Bewertung der Verfahrensprozesse erarbeitet, um Öffentlichkeit klassisch zu untersuchen. Der Korpus der Zeitungsartikel entstammt der Datenbank Bürgerbegehren und diese dienen dort als Quellen zur Erfassung

der Daten. Zum anderen wird mit Hilfe der Programmierschnittstelle des sozialen Netzwerks *Twitter* ein ergänzender Korpus erstellt, welcher in die quantitative Textanalyse einbezogen wird. Das sogenannte Twitter-Mining dient der Untersuchung einer breiteren Öffentlichkeit in Bezug auf die kontrastierenden Beispiele *Bocholt*, *Monheim* und *Wuppertal*.

3.3.1 Quantitative Textanalyse verfahrensbezogener Berichterstattung

Die Text Mining Verfahren sind eine Menge von Algorithmen, welche als statistisches Analyseverfahren "zur Entdeckung von Bedeutungsstrukturen aus un- oder schwachstrukturierten Textdaten" dienen. Dabei kommen sowohl statistische als auch linguistische Verfahren zur Datenauswertung zum Einsatz. Auf diese Weise wird es möglich, eine Vielzahl von Texten, sogenannten Korpora, zu analysieren. Zu der Gruppe der Text Mining Verfahren gehören u.a. die Sentiment Analyse, welche als „Stimmungserkennung“ fungiert oder das Topic Modelling zur Erfassung verborgener Textstrukturen. Die Sentiment Analyse wird auf Basis von Wortlisten bzw. Wörterbüchern vollzogen, welche auf unterschiedlichen Grundlagen basieren. Es kommen hierbei die für den deutschen Sprachraum verfügbaren Wörterbücher des Leipzig Sentiment Wortschatzes, Berliner Affektive Wortliste (The Berlin Affective Word List Reloaded (BAWL-R)) und die The NRC Word-Emotion Association Lexicon (NRC) zum Einsatz.

3.3.2 Qualitative Textanalyse der Evaluation

Die Qualitative Inhaltsanalyse (QIA) ist ein Verfahren, welches aus der empirischen Sozialforschung stammt, um die zugrundeliegenden Daten zu sortieren, zu ordnen, zu kategorisieren und zu strukturieren. Grundlegendes Ziel der QIA ist „eine systematische und intersubjektiv überprüfbare Textanalysemethode“, die wissenschaftlichen Standards und Ansprüchen genügt (MAYRING 1993). Das Verfahren, welches von Philipp Mayring seit 1980 verwendet wird, verfolgt dafür nicht eine quantitative Bestimmung der Daten, sondern stützt sich auf die Interpretation von Sinn, von Deutungsstrategien und Intentionen.

In diesem Sinne steht die QIA vor allem in einer Reihe der *Objektiven Hermeneutik* nach Ulrich Oevermann oder der *Grounded Theory* nach Glaser und Strauss. Hier markiert die Qualitative Inhaltsanalyse den Ausgangspunkt, um mittels der Erfassung und Codierung von Parlamentsprotokollen, Zeitungsartikeln und Social Media-Inhalten prominente Diskurse wie auch wichtige Ereignisse zu identifizieren. Diese Ergebnisse dienen neben den Wörterbüchern als Grundlage für die quantitativen Verfahren.

Die offenen Fragen wurden mit einer Software zur Erarbeitung und Codierung von Textdaten (MaxQDA) in zweifacher Weise codiert: In verfahrenstechnischer Hinsicht wurde der Fokus auf die *sachliche Entwicklung* des Verfahrens und die *Demokratiequalität* gelegt; hinsichtlich einer Stimmungsanalyse (Sentiments) wurde der Fokus besonders auf *externe Efficacy* und *Empowerment* gerichtet. Zusammengefasst wurden die Daten ausschließlich unter Berücksichtigung der unmittelbaren Fragestellung codiert, um die notwendigen Rahmenbedingungen der „Grounded Theory“ einzulösen (also dem Verfahren der unmittelbaren und mittelbaren Interpretation). So wird sichergestellt, dass die Antworten von Voreingenommenheiten bereinigt codiert und schlüssig analysiert werden können.

Teil II
Empirische Partizipationsforschung

Kapitel 4

Daten

4.1 Datenerhebung „Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide in NRW“

Das Projekt „Datenbank Bürgerbegehren“ ermittelt Daten und erstellt Auswertungen zur Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Deutschland. Die Daten werden in einem Forschungsprojekt des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung [IDPF]. Unterstützt wird das Projekt vom Verein „Mehr Demokratie e.V.“ sowie von EuCiP e.V. – Institut für Europäische Bürgerschaftliche Politik, Wuppertal.

Die Daten werden kontinuierlich in Umfragen bei den Innenministerien, Landtagen, kommunalen Spitzenverbänden und Kreisverwaltungen sowie seit dem Jahr 2000 durch Mediendokumentationen erhoben. Darüber hinaus werden weitere Daten fortlaufend durch Fragebogenerhebungen bei Kreisen und Gemeinden gewonnen. Ein weiterer Anteil von Daten stammt aus „citizen science“, d.h. aus verifizierten Selbstmeldungen von initiiierenden Gruppen, Medienvertreterinnen und -vertretern sowie engagierten Bürgerinnen und Bürgern. Da keine einheitliche amtliche Statistik geführt wird und in den meisten Ländern überhaupt keine statistische Erfassung von Bürgerbeteiligungsverfahren stattfindet, können die Daten keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Es handelt sich jedoch unter Ausschöpfung aller verfügbaren Informationsquellen und unter Wahrung eines maximalen Standards in der Quellendokumentation und höchster akademischer Professionalität um die umfangreichste verfügbare Statistik zum Thema in Deutschland und Europa.

4.2 Datenerhebung „Beteiligungsmotivation und Befähigung in aleatorischer Demokratie“

In verschiedenen teilnehmenden Beobachtungen und Befragungen des IDPF zeigt sich, dass eine langfristige Beteiligung eher schwieriger geworden ist. So ist ein häufiger Befund, der in Fokusgruppen und in Begleituntersuchungen zu aleatorischen Verfahren dokumentiert werden konnte, dass Bürgerinnen und Bürger in Sachfragen oftmals Kompetenzen einbringen können und sich in den Domänen ihrer Spezialinteressen auch kompetent und teilnahmewillig fühlen, jedoch die konflikthafte Arena der politischen Konkurrenz um Stimmen eher meiden.

Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass Bürgerbeteiligungsverfahren positive Effekte haben, die durch eine systematische Nutzung von Bürgerbeteiligung, etwa in Form von Begutachtungen und Beurteilungen durch aleatorische Bürgergremien fruchtbar gemacht werden könnten. Um die Wirkung der Erfahrungen mit aleatorischen Beteiligungsverfahren bei Teilnehmenden zu untersuchen, wurde für dieses Gutachten eine Befragung unter diesen durchgeführt. In der Kürze der Zeit war es nicht möglich, eine repräsentative Erhebung vorzunehmen. Jedoch ergeben sich solide und bedeutungsstarke Trends, die für die Bewertung und Durchführung künftiger Verfahren aufschlussreich sind.

Der wichtige und richtige Schutz personenbezogener und persönlicher Daten stellt sich für die politologische Forschung zunehmend als Herausforderung dar. Aus Datenschutzgründen werden die Adressdaten ehemaliger Teilnehmenden von Verfahren, die das IDPF selbst durchführt, nicht langfristig gespeichert, so dass das Institut bei Nachbefragungen auf die Zusammenarbeit mit den Meldeämtern (gemäß § 34 Bundesmeldegesetz (BMG)) angewiesen ist. Von den fünf angefragten Meldeämtern von Gemeinden in NRW, in denen Verfahren stattgefunden haben, haben wir bis zur Durchführung der Befragung von drei Stellen Auskünfte bekommen. Bei einer Gemeinde konnten wir durch die noch laufende Begleitung der weiteren Verfahrensentwicklung auf eigene Adressquellen zurückgreifen. In der Zusammenarbeit mit den Meldebehörden zeigt sich, dass der berechtigte Schutz persönlicher Daten von Bürgern bei manchen Dienststellen zu Verunsicherung oder Erschwerung des Umgangs mit Forschungsinteressen führt. Wünschenswert wäre eine klare Kommunikation mit den Dienststellen darüber, wie die Unterstützung öffentlicher Forschung auch unter Datenschutzerfordernissen zu gewährleisten sei. In der Praxis waren die Reaktionen von Kooperationsvermeidung bis hin zu vorbildlichem Bemühen gestreut.

Eine weitere Datenquelle bilden die vollständigen Datensätze aus den Archivalia des IDPF, welche bei der Durchführung aleatorischer Verfahren erstellt wurden. Da Bundestagswahlen unter den verschiedenen Formen politischer Partizipation

als die repräsentativste gilt (SCHÄFER/SCHOEN 2013), sollte die Repräsentativität aleatorischer Verfahren an diesem Standard gemessen werden. Dies gestaltete sich schwierig, da die vorliegenden soziodemographischen Vergleichsdaten zur Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen erhebliche Inkonsistenzen aufwiesen und nur einige Basisgrößen diejenige Qualität boten, die mit derjenigen unserer eigenen Daten aus dem aleatorischen Verfahren kompatibel waren.

4.3 Datenerhebung „Narrative von Beteiligungsmustern“

Das IDPF erhebt in einem Langzeitprojekt in Kooperation mit dem Verein „Mehr Demokratie e.V.“ Daten zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Die Datenbank Bürgerbegehren umfasst in etwa 60.000 Zeitungsartikel zu Bürgerbegehren in der Bundesrepublik. Seit 2008 kommen die im Internet verfügbaren Artikel als Quelle für die Daten zum Einsatz, indem diese von Codern erfasst werden. Im Rahmen dieses Gutachtens wurden zusätzlich in der Zeit vom 1. Juni 2019 bis zum 31. August 2019 die lokalen Rubriken des Online-Angebots von Tageszeitungen untersucht, um abschätzen zu können, welchen Stellenwert (*Salienz*) verschiedene Verfahren der Bürgerbeteiligung in der lokalen Öffentlichkeit besitzen.

Für die Untersuchung wurden die im Internet verfügbaren Zeitungsartikel danach ausgewählt, ob die Zeichenfolge „Bürger“ in der Überschrift enthalten ist. Unter den so ermittelten Zeitungsartikeln wurde codiert, ob es sich um ein Bürgerbegehren, einen Bürgerentscheid oder eine sonstige Form der Bürgerbeteiligung (Bürgerinitiativen, Bürgerhaushalte, digitale Bürgerbeteiligung, runde Tische etc.) handelt. Schließlich wurde für das Gutachten die Programmierschnittstelle des sozialen Mediums *Twitter* angesteuert, um Inhalte bezüglich der drei kontrastierenden Beispiele zu ermitteln. Demzufolge wurde sowohl nach den Begriffen „Bürger“ und „Bürgerinitiative“, als auch nach „Bocholt“, „Monheim“ und „Wuppertal“ gesucht. Auch in diesem Fall wurde ermittelt, ob sich der kommunikative Akt auf einen Bürgerentscheid oder eine sonstige Form der Beteiligung bezieht.

Kapitel 5

Partizipationsprofile NRW

5.1 Einflussfaktoren

Im Folgenden werden zunächst die regionalen und Partizipationsprofile von verfassten Beteiligungsformen dargestellt. Eine flächendeckende Erhebung von nicht-verfassten Beteiligungsformen ist dagegen empirisch nicht leicht durchführbar. Es bestehen aufgrund der freien Gestaltung der Partizipationsmöglichkeiten Abgrenzungsprobleme, zudem ist die Datenlage zu diesem Bereich auch in der Literatur eher qualitativ und meist an Einzelfallstudien orientiert. Der Fokus liegt auf einzelnen Gemeinden oder auf singulären Entscheidungsverfahren.

5.1.1 Regionale Partizipationsprofile

Nordrhein-Westfalen ist ein Bundesland mit großen regionalen Unterschieden. Ländliche Räume im Norden und Süden unterscheiden sich deutlich von den urbanen Räumen des Ruhrgebiets, des Rheinlands bzw. des Bergischen Städtedreiecks; in gleicher Weise unterscheiden sich die Wirtschaftsräume sowie die lokalen und regionalen politischen Mentalitäten (SCHÜRMANNS/SCHUMANN 2018).

Vor diesem Hintergrund lassen sich Partizipationsmuster in ihren lokalen Unterschieden betrachten. Dies geschieht im Folgenden auf der Ebene der Landtagswahlkreise, die aufgrund der wahlrechtlichen Vorgabe gleicher Größe erlauben, die Partizipation in geographisch vergleichbaren Einheiten zu betrachten. Betrachtet werden hier Beteiligungsmöglichkeiten, für die Daten in hinreichender Qualität verfügbar waren: die in ihrer demokratischen Funktion zentralen Wahlen von der Kommunalebene bis zur Europäischen Ebene; sowie andererseits Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die ihrer Form nach fakultativ sind und auf einen sozialen und politischen Bedarf aus der Bürgerschaft (Bürgerbegehren) oder der Ratsmehrheit (Ratsbürgerentscheid) reagieren.

5.1.1.1 Wahlen und Abstimmungen

Die Wahldaten entstammen z. T. den Erhebungen des IDPF zu Partizipation in Kommunen sowie dem Angebot des statistischen Landesamtes, soweit sie auf kommunaler Ebene erhoben wurden und den jeweiligen Landtagswahlkreisen zugerechnet werden können. Die Daten wurden zu einem gemeinsamen Datensatz zusammengeführt.¹

Die Ursachen für die Wahlmotivation und — in umgekehrter Betrachtung — Wahlabstinenz lassen sich auf verschiedenen Ebenen finden (vgl. NIEDERMAYER 2005, S. 201):

- sozio-ökonomischer Status (*Empowerment*),
- sozio-politische *Integration*,
- politische Orientierungen gegenüber dem Gemeinwesen allgemein sowie wahlbezogene Faktoren der aktuellen Wahl (*Efficacy*) sowie der
- politischen Kultur und Kommunikation (*Demokratiekultur*).

Die regionalen Differenzen ergeben dabei vor allem bei Wahlen vergleichbare Ergebnisse.

a) Wahlen zum europäischen Parlament

Die Wahldaten der Wahlen zum europäischen Parlament liegen für die Gemeindeebene bislang nur für den Zeitraum zwischen 1979-2014 vor, die Daten für 2019 sind für die Gemeindeebene bislang nicht in auswertbarer Form verfügbar. Die Daten sind getrennt nach kreisangehörigen und kreisfreien Städten in überlagernden Linien dargestellt.

¹ Da die Daten nicht auf Ebene der Stimmbezirke zur Verfügung stehen, führt dies für die Landtagswahlergebnisse dazu, dass Ergebnisse in kreisfreien Städten mit mehreren Wahlkreisen mehrfach zugeordnet werden. Dennoch ergeben die Ergebnisse einen guten Eindruck von der jeweiligen Partizipationsstendenz der Gemeinden.

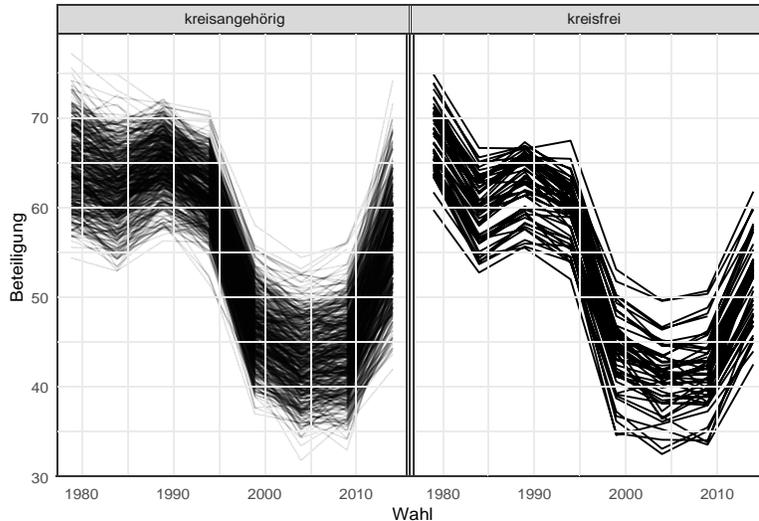


Abb. 5.1: Europa-Wahlbeteiligung (Zeitverlauf)

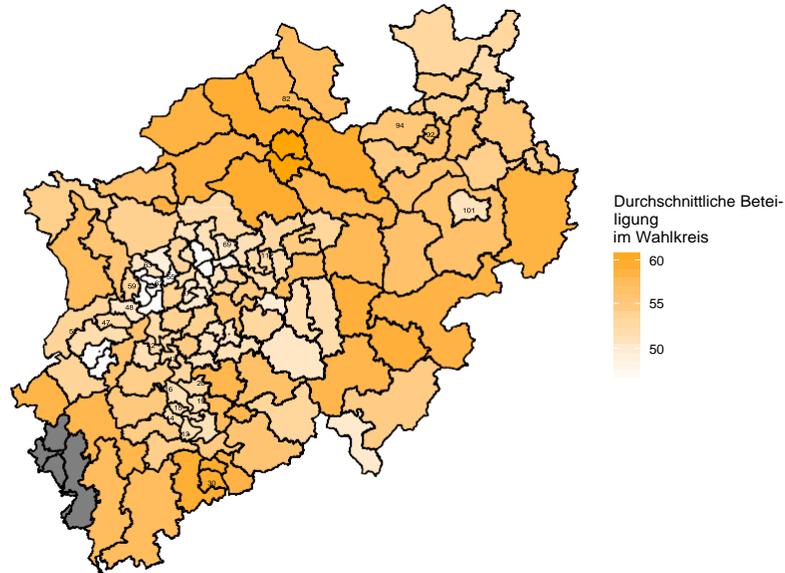
Es zeigt sich, dass die Entwicklung bei der Europawahl zwei klare Bruchstellen und keine einheitliche steigende oder fallende Tendenz aufweist. Generell ist der Verlauf der Beteiligung zwischen den einzelnen Gemeinden weitgehend parallel und verläuft entlang der Gemeinden, die in der Regel entweder durchgängig eine stärkere oder eine schwächere Partizipationsintensität aufweisen. Darüber hinaus lassen sich zwischen kreisfreien Städten (die im Durchschnitt größer sind als kreisangehörige Gemeinden) Unterschiede erkennen.

Im zeitlichen Verlauf lassen sich klar zwei Bruchstellen unterscheiden: Zum einen sinkt die Beteiligung zwischen den Wahlen 1989 und 1994, also zeitlich in etwa mit der Fertigstellung des Vertrages von Maastricht, deutlich ab und steigt zur Wahl 2014 deutlich an; dieses höhere Niveau setzt sich 2019 in der Tendenz fort. Dies alles zeigt deutlich, die Ursachen in wahlbezogenen Faktoren der Efficacy zu suchen, also einer gefühlten Einschätzung geringerer (1994) bzw. höherer (2014) Unterscheidbarkeit der zur Wahl stehenden Programme und Parteien sowie einer gesunkenen (1994) bzw. gestiegenen (2014) Wichtigkeit der Wahl. Der Sinn für die Beeinflussung der Wahl durch die eigene Stimme ist erkennbar gestiegen.

Gleichzeitig lassen sich zwischen den Parteien große Unterschiede erkennen, die aufgrund des parallelen Entwicklungsverlaufs der Wahlbeteiligungen nicht nur als zufällige Varianzen der Wahlbeteiligung gedeutet werden können, sondern Gründe haben dürften, die in den sozio-ökonomischen Umfeldfaktoren des Ortes gesucht werden müssen, in denen die Wahlergebnisse zustande gekommen sind.

Betrachtet man die regionalen Ergebnisse der Wahlbeteiligung im Durchschnitt der Wahlen von 1979 bis 2014, so ergibt sich folgendes Bild:

Durchschnittliche Wahlbeteiligung Europ. Parlament
Mittelwerte der Gemeinden der Wahlkreise (LT) 1999–2014



Datenquelle: IT-NRW

Abb. 5.2: Karte: Europawahl Beteiligung

Die Beteiligung hat ein klares regionales Muster, das nicht zufällig streut, sondern regionale Regelmäßigkeiten aufweist. In der Regel liegt die Beteiligung in städtisch geprägten Bereichen und deren Umland niedriger als in ländlichen Regionen. Besonders niedrig ist die Beteiligung jedoch im Raum Mönchengladbach sowie im zentralen und nördlichen Bereich des Ruhrgebiets im Raum Oberhausen, Duisburg sowie Gelsenkirchen. Weniger städtisch geprägte Bereiche mit niedriger Beteiligung finden sich im Bereich Siegen-Wittgenstein. Regionen mit hoher Wahlbeteiligung finden sich im Raum Münster und dem gesamten Münsterland, dem Sauerland, Ostwestfalen und Rhein-Sieg. Das Gebiet der Städteregion Aachen ließ sich aufgrund von Änderungen des Gebietsschlüssels nicht für den gesamten Zeitraum in die Darstellung einbeziehen.

b) Bundestagswahlen in NRW

Für die Bundestagswahlen zeigt sich ein Bild, das weitgehend den Mustern der Wahlen zum Europäischen Parlament ähnelt: Die Kennlinien der Wahlbeteiligungen über die Zeit verlaufen entlang weitgehend paralleler Kurven. Obwohl die Wahlbeteiligung zur Bundestagswahl zu allen Zeitpunkten höher liegen als die Wahlbeteiligungen zur Europawahl, streuen die Beteiligungsdaten in den einzelnen Gemeinden nicht zufällig um die Gesamtwahlbeteiligung, sondern unterscheiden sich systematisch vom Mittelwert, tendieren also allgemein höher oder niedriger als der Mittelwert. Eine systematisch niedrigere Wahlbeteiligung in den kreisfreien Städten als in Gesamt-NRW lässt sich nicht feststellen.

Generell lässt sich für die Bundestagswahlen nicht davon sprechen, dass die Wahlbeteiligung stetig sinkt. Vielmehr deutet die Kurve darauf hin, dass diese Wahlbeteiligung seit 1990 schwankt. In der Gesamtbetrachtung der Entwicklung seit 1949 handelt es sich zwar bei der Wahl im Jahr 2009 um den niedrigsten Beteiligungswert, jedoch stieg die Wahlbeteiligung danach wieder deutlich an, so dass wahlbezogene Faktoren wie etwa die subjektive Einschätzung über die Unterschiede zwischen den Parteien, das Gefühl der Bedeutung der Wahl und das Gefühl, mit der eigenen Stimme die Wahl beeinflussen zu können, in den vergangenen 20 Jahren in den Vordergrund treten.

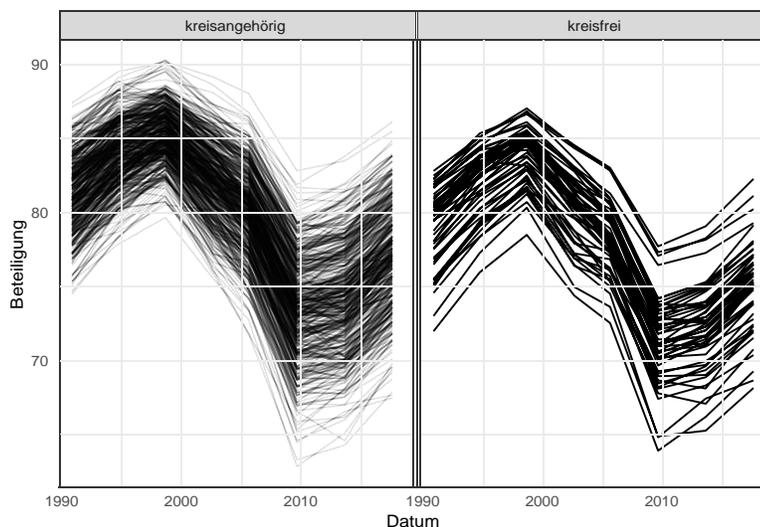
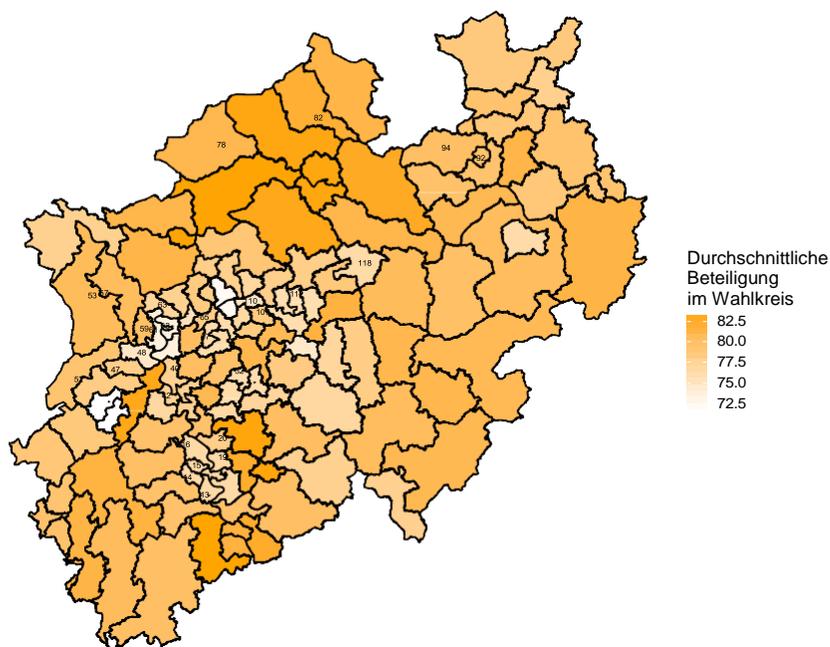


Abb. 5.3: Bundestags-Wahlbeteiligung (Zeitverlauf)

Auch die regionale Verteilungskarte zeigt ein ähnliches Bild wie bei den Europawahlen. Die Wahlbeteiligung ist zwar durchgängig höher, doch entsprechen die regionalen Muster höherer und niedrigerer Beteiligungen dem Bild, das sich zuvor gezeigt hatte: eine in den Städten niedrigere Beteiligung als in ländlichen Gebieten, die vor allem in den Räumen nahe Mönchengladbach, Duisburg und dem nördlichen Ruhrgebiet besonders niedrig ist. Höhere Beteiligungen finden sich vor allem im Münsterland, dem Gebiet Rhein-Sieg, dem Rheinisch-Bergischen Kreis sowie dem Rhein-Kreis-Neuss III.

Durchschnittliche Bundestagswahlbeteiligung
Mittelwerte der Gemeinden der Wahlkreise (LT) 1990–2017



Datenquelle: IT-NRW

Abb. 5.4: Bundestags-Wahlbeteiligung (Karte)

c) Landtagswahlen in NRW

Auch bei der Darstellung der Landtagswahlen wiederholt sich das Muster der Beteiligungsdaten, wie bei den zuvor diskutierten Ergebnissen: die Beteiligung variiert zwischen den Gemeinden, die Tendenz zu erhöhter und verringerter

Wahlbeteiligung ist jedoch in den einzelnen Städten und Gemeinden stabil. Während die Wahlbeteiligung nach 1990 zunächst sinkt, schwankt sie im Zeitverlauf danach deutlicher als bei den anderen Wahlen. Als generelle Tendenz lässt sich jedoch feststellen, dass sie bei allen Wahlen vor 1990 allgemein ein stabil höheres Niveau aufweist und danach deutlich stärker schwankt. Allen gemeinsam ist jedoch, dass um das Jahr 2010 auf allen Wahlebenen die Wahlbeteiligung am niedrigsten ist, während sie im übrigen Zeitraum stärker schwankt.

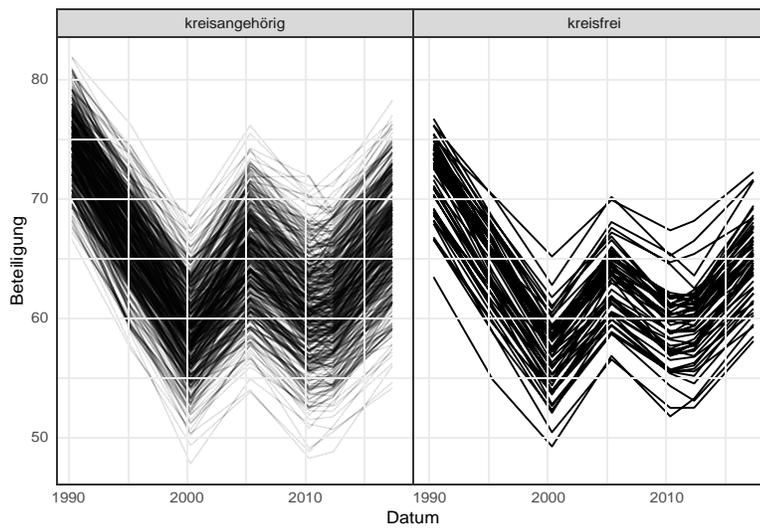
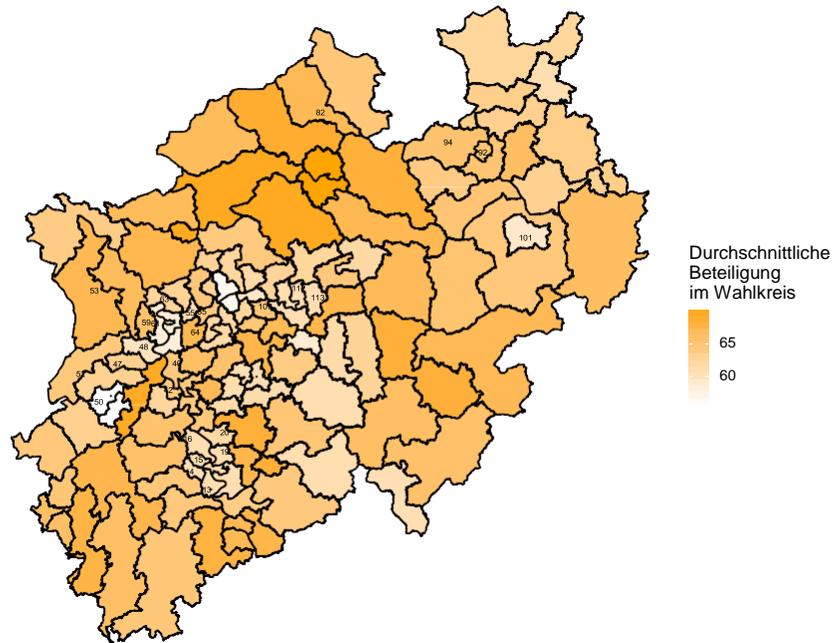


Abb. 5.5: Landtags-Wahlbeteiligung (Zeitverlauf)

Auch die Karte der regionalen Unterschiede der Landtagswahlbeteiligungen ähnelt den Beteiligungsdaten der Bundestagswahl auf etwas niedrigerem Niveau. Es zeigt sich auch hier ein ähnliches Muster mit einer niedrigeren Beteiligung in den Städten. Die Beteiligungsmuster der Wahlen zum Bundestag und zu den Landtagen ähneln sich damit stark.

Durchschnittliche Landtagswahlbeteiligung
Mittelwerte der Gemeinden der Wahlkreise (LT) 1990–2017



Datenquelle: IT-NRW

Abb. 5.6: Landtags-Wahlbeteiligung (Karte)

d) Kommunalwahlen

Im Gegensatz zu den übrigen Ebenen zeigt sich für die kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden in NRW im Zeitverlauf einen stetigen, fast linearen Trend nach unten. In den kreisangehörigen Kommunen ist der Trend stärker, in den kreisfreien Städten schwächer ausgeprägt, allerdings ist hier die Beteiligung schon zu Beginn des Jahrtausends niedriger, so dass man von einer Angleichung sprechen kann. Aber generell handelt es sich um einen längerfristigen Trend abnehmender Wahlbeteiligungen. Die wahlbezogenen Faktoren wie das Auftreten einer relevanten neuen Wählendengruppierung, eine relevante programmatische Neuausrichtung oder wichtige lokalpolitische Streitfragen haben — anders als auf den anderen Wahlebenen — keinen oder allenfalls geringen Einfluss auf die Wahlbeteiligung in den Städten und Gemeinden des Landes. Stattdessen zeigt sich ein Muster, dass

wie bei den übrigen Wahlebenen erhöhte Wahlbeteiligungen im Zeitverlauf stabil bleiben, geringere Beteiligungen ebenfalls.

Mit wenigen Ausnahmen² sind hier sozio-ökonomische oder sozial-integrative Randbedingungen als Erklärung plausibler und liegen näher als wahlbezogene Beteiligungsmuster.

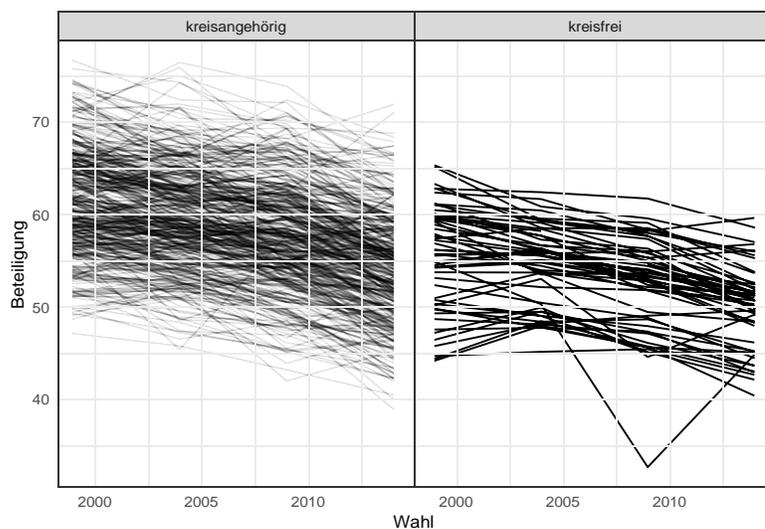


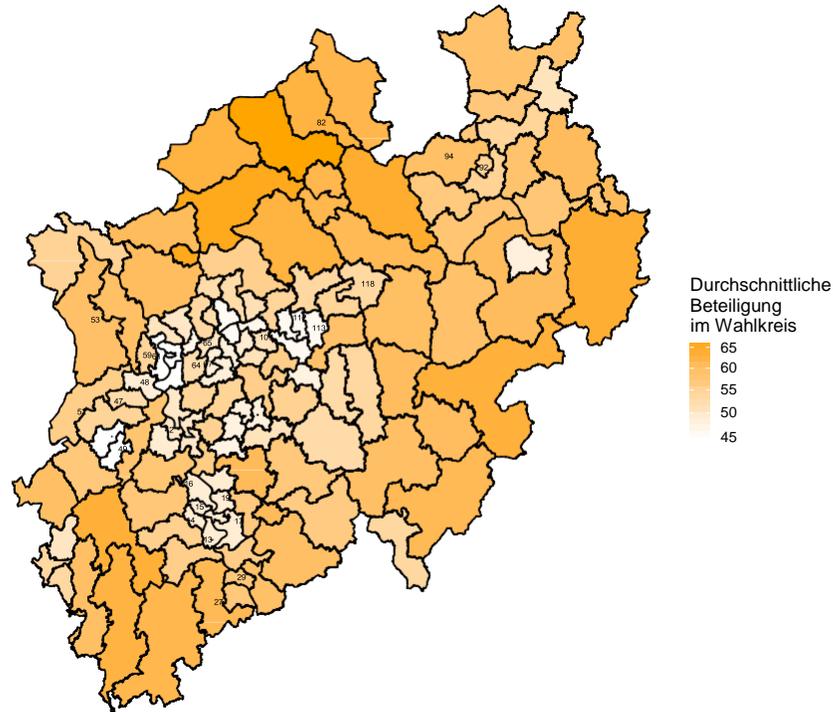
Abb. 5.7: Kommunalwahlbeteiligung (Zeitverlauf)

Bei der regionalen Betrachtung erweist sich das Bild regionaler Unterschiede stabil und kohärent zu den übrigen Wahlebenen. Auch hier sind es wieder die städtisch geprägten Räume vor allem um Mönchengladbach, Duisburg, das nördliche Ruhrgebiet und besonders Dortmund.³ Auch die Daten der übrigen städtischen Gebiete, vor allem das Bergische Städtedreieck, Paderborn und Köln, weisen — verglichen mit den übrigen Ebenen — verringerte Werte auf. Regionen mit hoher Wahlbeteiligung finden sich im Raum Münster und in Teilen des Münsterlands, dem Sauerland, in Ostwestfalen und dem Rhein-Sieg.

² Die auffallend niedrige Wahlbeteiligung unter den kreisfreien Städten 2009 reflektiert besonders die Wahlbeteiligung der Wiederholungswahl in Dortmund, die am 26.08.2012 angesetzt worden war.

³ Hierzu trägt jedoch besonders die historisch niedrige Wahlbeteiligung der Wiederholungswahl 2012 bei.

Durchschnittliche Kommunalwahlbeteiligung
Mittelwerte der Gemeinden der Wahlkreise (LT) 1999–2014



Datenquelle: IT-NRW

Abb. 5.8: Kommunalwahlbeteiligung (Karte)

5.1.1.2 Bürgerentscheide

Anders als Wahlen finden Bürgerentscheide in den Gemeinden nicht regelmäßig, sondern punktuell und fakultativ statt. Eingeleitet werden Bürgerentscheide entweder initiiert von Bürgerinnen und Bürgern (*Initiativbegehren*) bzw. auf Antrag gegen einen getroffenen Ratsbeschluss (*Korrekturbegehren*) oder auf Antrag von zwei Dritteln des Rates (*Ratsbürgerentscheid/Ratsreferendum*). Ein Bürgerentscheid in Folge eines gültigen Bürgerbegehrens kann abgewendet werden, wenn das Anliegen des Begehrens vom Rat mehrheitlich ohne Änderungen übernommen wird. In der Auswertung wurden Daten im Zeitraum seit Einführung des Verfahrens bis heute erfasst. Bislang (01.09.2019) wurden in 168 Gemeinden, Städten und Landkreisen Nordrhein-Westfalens 270 Bürgerentscheide durchgeführt, darunter 27 Ratsbürgerentscheide (10 %). Aufgrund der Erhebungssituation lassen sich nur

wenig flächendeckende Aussagen über nichtverfasste Verfahren treffen. Dennoch lässt sich plausibel argumentieren, dass Bürgerentscheide einen groben Einblick über informelle Beteiligungsbedarfe bilden, die aus der Bürgerschaft heraus im Rahmen der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit artikuliert werden (KRIESI et al. 1981).⁴ Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass dies aufgrund der im Vergleich zur Schweiz sehr stark eingeschränkten Themenoffenheit des § 26 GO NRW nicht für redistributive Politiken (Ausschluss von Steuern und Haushaltsatzung) sowie wichtige Bereiche des Planungsrechts gilt (vgl. 5.2.1). Dennoch erscheint es aufschlussreich, die Beteiligung in Bürgerentscheiden analog zu Wahlen zu betrachten.

In 68 von 168 Gemeinden mit Bürgerentscheiden wurde bislang mehr als ein Bürgerentscheid durchgeführt. Ein zeitlicher Vergleich wie bei Wahlen ist daher nicht flächendeckend möglich. Die folgende Graphik untersucht, ob die Tendenz in den Gemeinden eher auf eine Zu- oder Abnahme der Beteiligung hindeutet, wie sie bei den Kommunalwahlen beobachtet werden konnte.

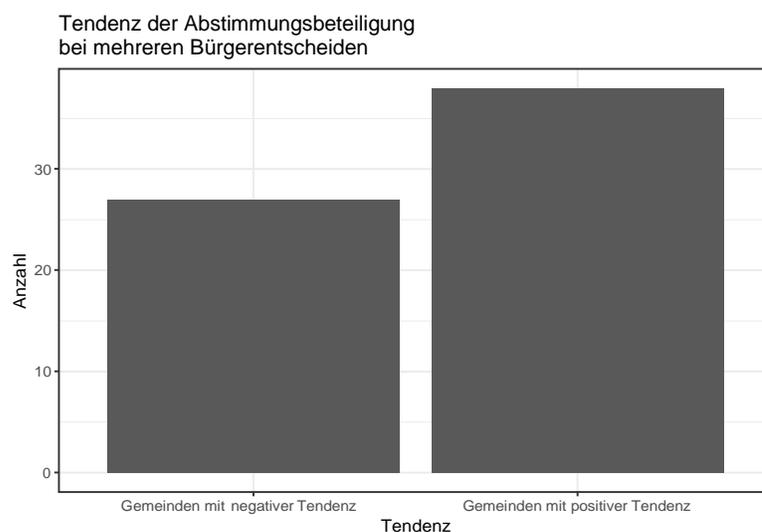


Abb. 5.9: Bürgerentscheide (Wahlrend)

Die Graphik zeigt, dass zumindest eine leichte Tendenz für eine steigende Abstimmungsbeteiligung erkennbar ist. Allerdings erscheint die jeweilige Stimmbeteiligung plausibler Weise von abstimmungsbezogenen Faktoren abhängig, da Bürgerentscheide zu sehr verschiedenen singulären Themen durchgeführt wurden.

⁴ Ähnlich argumentiert Kriesi bereits (1981) in Erhebungen zu politischen Bewegungen in der Schweiz.

Tab. 5.1: Ergebnisse Bürgerbegehren

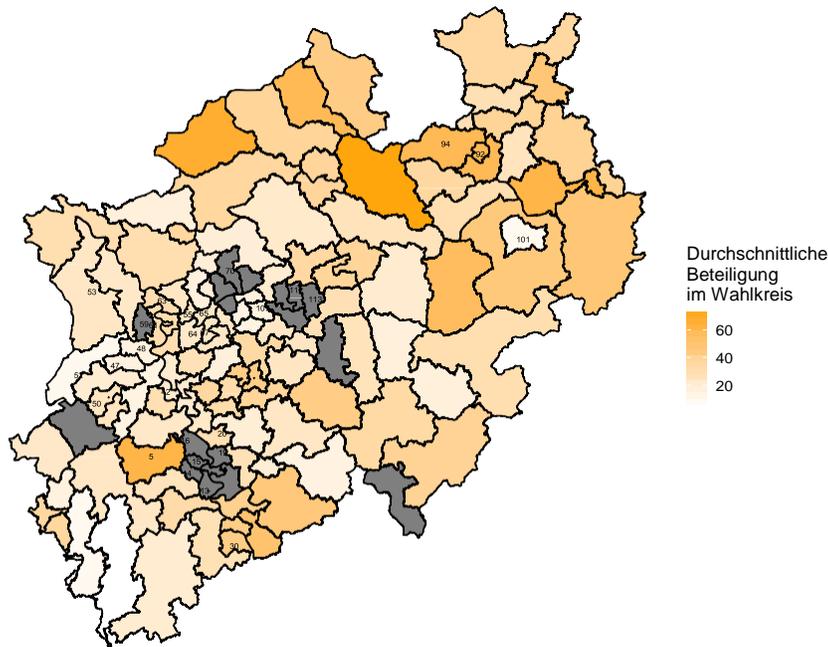
Themenbereich	n	(Teil-)Erfolg	Misserfolg	Quorum verf.
A. Öff. Infrastr./Versorgung	48	23	9	16
B. Soziale Infrastr.	103	33	19	51
C. Kultur	14	4	5	5
D. Entsorgung	6	4	0	2
E. Wirtschaft	24	11	2	10
F. Verkehr	41	14	12	15
G. Abgaben	1	0	0	1
H. Hauptsatzung	3	0	3	0
I. Wohngebiete	4	2	0	2
K. andere Bauleitplanungen	7	2	2	3
Z. Sonstiges	16	5	3	8

Darüber hinaus lassen sich bei der Auswertung der verfügbaren Daten immer wieder Fälle von „Abstimmungsobstruktion“ (vgl. u. a. LACKNER/MITTENDORF 1999) feststellen, bei denen Initiativen öffentlich die Vermutung äußern, dass die Festlegung des Abstimmungstermins und öffentliche Stellungnahmen von den (Ober-)Bürgermeisterinnen und -meistern bzw. den Fraktionen im Rat so waren, dass die öffentliche Bedeutsamkeit (*Salienz*) des Begehrens sinkt und dadurch die Sperrklausel im Bürgerentscheid, d. h. das Zustimmungsquorum, nicht erreicht wird. Für die Untersuchung lässt sich hier die Folgerung ziehen, dass die Beteiligung in hohem Maß von der Salienz, dem Themenbereich, dem örtlichen Bezug und dem Grad der Konkretheit des Inhalts der Abstimmungsvorlage abhängt.

Regional ergibt sich gleichwohl ein aussagekräftiges Bild der Beteiligungsmuster. Auch bei Bürgerentscheiden ist die lokale Beteiligungsbereitschaft in ländlichen Räumen höher als in städtisch geprägten Wahlkreisen. Tendenziell zeigt sich, dass die Beteiligung im Bereich des Münsterlandes und im Norden des Landes leicht erhöht ist, während sie im Südwesten des Landes tendenziell geringer ist. Eine geringe Abstimmungsbeteiligung findet sich in Paderborn und Düren / Euskirchen. Die Bereiche niedriger Beteiligung unterscheiden sich dabei in den Räumen Mönchengladbach, Duisburg, Essen und Oberhausen nicht wesentlich von anderen, städtisch geprägten Gebieten. Die Beteiligung liegt in der Regel unter der Wahlbeteiligung zu den kommunalen Räten.⁵

⁵ Die Beteiligungsdaten für Direktwahlen der Bürgermeister konnten nicht herangezogen werden, da sie nicht in verarbeitbarer Form im Angebot des Statistischen Landesamtes oder des Landeswahlleiters verfügbar sind.

Durchschnittliche Beteiligung Bürgerentscheide
Abstimmungen in Gemeinden der Wahlkreise, 1995–2019



Datenquelle: IDPF,
graue Flächen: keine Daten verfügbar

Abb. 5.10: Bürgerentscheide (Karte)

5.1.1.3 Bürgerbegehren

Bürgerbegehren lassen sich als eine mögliche, außerparlamentarische Beteiligungsform betrachten, die einen Kanal für nichtverfasste, nicht eingeladene (*non-invited*) Beteiligungsformen zur wirksamen Artikulation von Beteiligungsbedarf öffnet. Die folgende Graphik vermittelt ein Bild von der Nutzung dieses Beteiligungsinstruments.

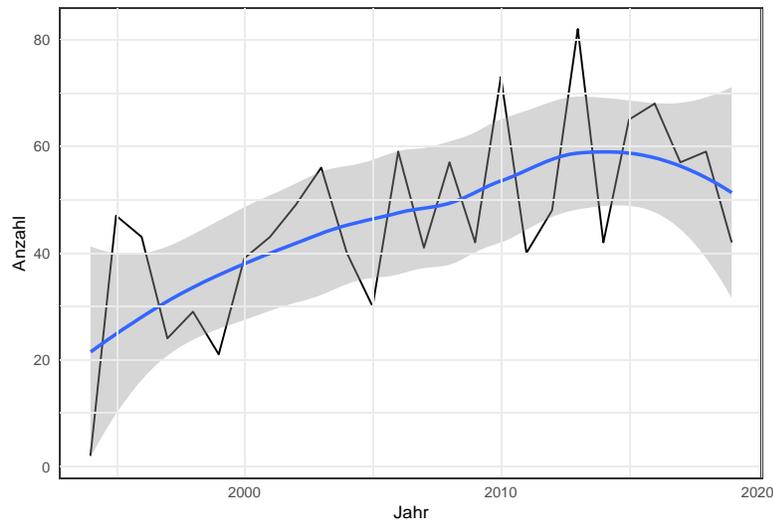


Abb. 5.11: Bürgerbegehren (Zeitreihe)

Die Graphik zeigt, dass seit der Einführung dieses Beteiligungsinstrumentes eine steigende Tendenz in der Nutzung von Bürgerbegehren zu beobachten ist. Diese schwächt sich allerdings in den vergangenen 5 Jahren ab. In der Tendenz werden in NRW pro Jahr in ca. 50 Gemeinden mindestens eine Unterschriftensammlung gestartet, also in etwa einem Viertel der Kommunen.

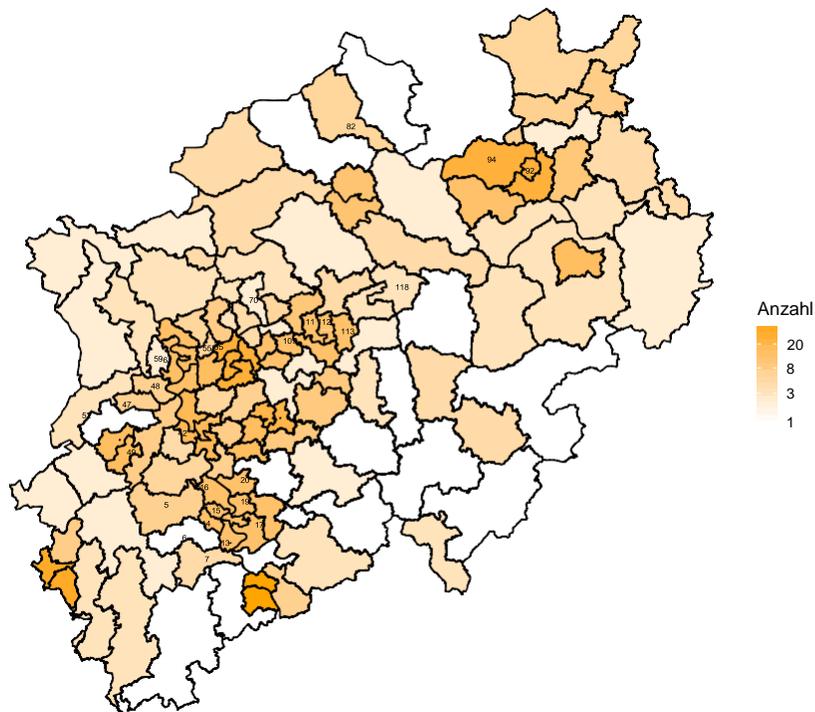
Im Ergebnis sind die Bürgerbegehren dabei in der Mehrzahl bereits aus formalen Gründen nicht erfolgreich. Sie scheitern im Vorfeld an den notwendigen Ressourcen, an den rechtlichen Hürden oder an mangelnder Teilnahme. Die qualitativen Beobachtungen der Diskussionsverläufe lassen darauf schließen, dass Diskussionen über die rechtliche Zulässigkeit verbunden mit einem hohen Risiko, die Zulässigkeitschürde nach einer längeren Phase der Unterschriftensammlung zu verfehlen, eine demotivierende Wirkung auf die Motivation partizipationsbereiter Bürgerinnen und Bürger haben. Dies gilt auch für die Erfahrung eines knappen Scheiterns am Zustimmungsquorum, der Gültigkeitshürde im Bürgerentscheid.

In der geographischen Verteilung zeigt sich, dass vor allem in städtischen Bereichen die Häufigkeit von gestarteten Bürgerbegehren erhöht ist. Aachen, Bonn, Mönchengladbach, das westliche und nördliche Ruhrgebiet sind in der Karte ebenso dunkler eingefärbt wie die Wahlkreise Bielefelds und seiner Nachbarschaft. Das gleiche gilt für Paderborn. Wahlkreise, die ein niedriges Beteiligungsniveau beim dem eher niederschweligen Verfahren der Wahl aufweisen, zeigen sogar ein eher höheres aggregiertes Partizipationsniveau bei Bürgerbegehren.

Tab. 5.2: Ergebnistabelle Bürgerbegehren in NRW

Ergebnis	Erfolg	Anzahl
nur angekündigt	Offen/Nicht ermittelbar	310
Unzulässig	Misserfolg	283
BB nicht eingereicht	Misserfolg	125
Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss	(Teil-)Erfolg	124
BE unecht gescheitert	Misserfolg	114
BE im Sinne des Begehrens	(Teil-)Erfolg	100
BE nicht im Sinne des Begehrens	Misserfolg	56
Offen	Offen/Nicht ermittelbar	40
Kompromiss	(Teil-)Erfolg	18
BB zurückgezogen	Misserfolg	17
Nicht ermittelbar	Offen/Nicht ermittelbar	3
Unbekannt	Offen/Nicht ermittelbar	3
Versandet	Misserfolg	3
BE in Stichentscheid angenommen	(Teil-)Erfolg	1
BE in Stichentscheid gescheitert	Misserfolg	1

Häufigkeit von Bürgerbegehren
Anzahl in Gemeinden der Wahlkreise, 1995–2019

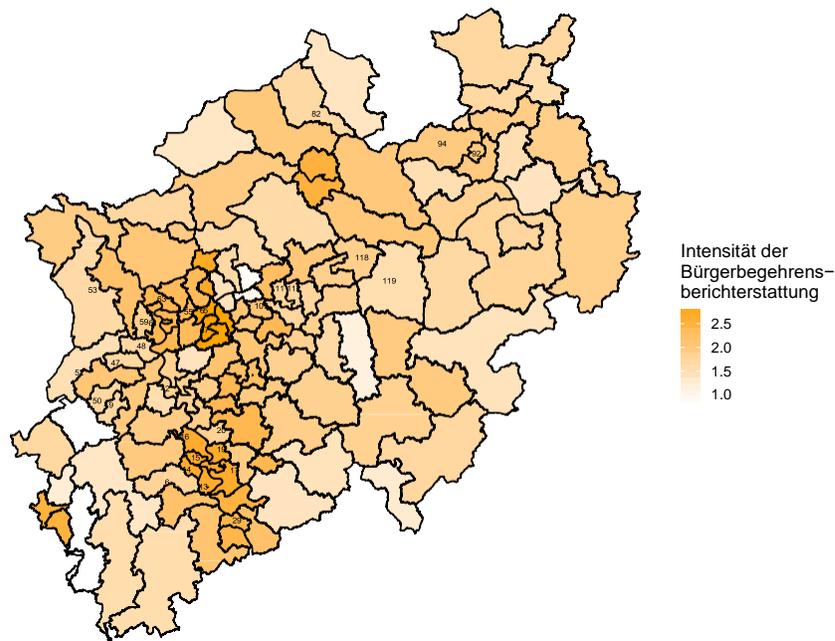


Datenquelle: IDPF

Abb. 5.12: Bürgerbegehren (Karte)

Wesentliches abstimmungsbezogenes Merkmal für die Beteiligung ist die Wichtigkeit, die einem Thema beigemessen wird. Für das Gutachten wurden die ermittelten Zeitungsartikel ausgezählt. Die Stichprobe bestand aus einer regelmäßigen Medienbeobachtung seit 1995; das Verfahren wurde im Jahr 2005 von Beobachtung der Printmedien auf Beobachtung der Online-Ausgaben von Lokalzeitungen geändert, die Erhebung wird jedoch kontinuierlich durchgeführt, so dass keine systematischen Verzerrungen zu erwarten sind. Die Karte der Verfahrenswichtigkeit zeigt folgendes regionales Bild:

Durchschnittliche Intensität der Berichterstattung
 Ausgewertete Artikel in Gemeinden der Wahlkreise (LT) 1999–2014



Datenquelle: IT-NRW,
 graue Flächen: keine Daten verfügbar

Abb. 5.13: Berichterstattung (Bürgerbegehren)

Die höchste Berichterstattungsintensität weisen die städtisch geprägten Gebiete des Rheinlandes (Köln, Bonn, Düsseldorf) auf, gefolgt vom nördlichen Ruhrgebiet, Münster und dem Raum Aachen.

5.1.2 Soziale Partizipationsprofile

Die Untersuchung der unterschiedlichen Partizipationsniveaus in Städten und Gemeinden zeigt, dass es plausibel ist anzunehmen, dass zwischen den Städten und Gemeinden Unterschiede bestehen, welche als Ursache dafür in Frage kommen, ob eine Gemeinde ein eher höheres oder niedrigeres Partizipationsniveau aufweist. Ein besonderes Augenmerk lag in der Ausschreibung auf verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Soweit dies mit den verfügbaren Daten möglich war, wird untersucht, wie stark sich diese Zusammenhänge auf der Aggregatebene für junge Menschen (Erst- und Jungwählende), Frauen, Personen mit Migrationshintergrund und für Bildungsunterschiede nachweisen lassen. Für Menschen mit Behinderung und für Einkommensungleichheiten standen keine aussagefähigen Daten auf Aggregatebene der Gemeinden zur Verfügung.

5.1.2.1 Junge Menschen

Die Partizipationsbereitschaft junger Menschen steigt nicht linear mit dem Alter an. Die empirischen Befunde zeigen, dass Erstwählerinnen und Erstwähler ein erhöhtes Interesse zur Teilnahme an Wahlen zeigen (NIEDERMAYER 2005). Erstwählende sind ähnlich stark bereit, sich an Wahlen zu beteiligen wie Menschen mittleren Alters, der Altersgruppe mit der größten Beteiligungsbereitschaft. Nach der Erstwahl ist die Beteiligungsbereitschaft junger Menschen geringer, während in Altersgruppen über 30 bis zur Rente die Beteiligung auf höherem Niveau bleibt. Im höheren Rentenalter wiederum sinkt die Wahlbeteiligungsbereitschaft stetig. Dieses Muster scheint für Wahlen zu verschiedenen Zeitpunkten stabil, unabhängig von der tatsächlichen Höhe der Wahlbeteiligung. Das politische Interesse junger Menschen ist in verschiedenen Alterskohorten unterschiedlich, wobei seit geraumer Zeit, etwa in den Shell-Jugendstudien, eine Abwendung junger Menschen von verfassten Beteiligungen und eine Hinwendung zu informellen Beteiligungen festgestellt wird (ALBERT et al. 2015, 2019). Die Beteiligung ist dabei eher thematisch bezogen und punktuell (RUCHT et al. 2010). Dabei gilt das Jugendalter als wesentliches Alter der Politisierung (BUSSE/EHSES/ZECH 1999). Daraus lässt sich die These ableiten, dass politische Bildung hier ansetzen sollte, um die Wahrscheinlichkeit für politische Partizipation im Lebensverlauf zu erhöhen.

Die Untersuchung der Höhe der Wahlbeteiligung bei Erstwählenden und Jungwählenden zeigt in beiden Fällen einen positiven Zusammenhang mit dem Politisierungsinteresse, der nicht durch zufällige Abweichungen zu erklären ist. Während dies bei Erstwählenden der üblichen Erfahrung entspricht, dass sie ein starkes Interesse an Wahlen aufweisen, widerspricht der Zusammenhang der Erwartung bei Jungwählerinnen und Jungwählern. Da es sich grundlegend um eine

Aggregatdatenanalyse handelt, widerlegt dies nicht die Hypothese, dass die Wahlbeteiligung von jungen Wählenden geringer ist als die von Wählenden mittleren Alters, da die Möglichkeit von sogenannten „ökologischen Fehlschlüssen“ besteht. Dennoch lässt sich vermuten, dass eine verminderte Beteiligung junger Leute in Kommunalwahlen eine weniger ausgeprägte Rolle spielt als andere Faktoren, die mit einem — im Vergleich zu allen Gemeinden in NRW — höheren Anteil jüngerer Einwohnerinnen und Einwohner in Verbindung stehen. So lässt sich ferner vermuten, dass der Anteil junger Menschen durch den Zuzug von Arbeitskräften in Orte steigt, in denen die sozio-ökonomischen Bedingungen günstiger für eine hohe Wahlbeteiligung sind.

5.1.2.2 Frauen

Für Bundestagswahlen wird in den vergangenen Jahren eine Angleichung der Beteiligung von Frauen und Männern konstatiert (GEISSEL 2012). In einigen Altersgruppen ist die Beteiligung von Frauen höher als die Beteiligung von Männern gleichen Alters. Allerdings zeigt sich, dass die Wahlbeteiligung in Gemeinden mit einem im Vergleich zu anderen Gemeinden in NRW höheren Frauenanteil signifikant geringer ist. Der Zusammenhang ist, obwohl die Anteile sich zwischen den Gemeinden nur in geringem Maße unterscheiden, stabil auch über verschiedene lineare Modelle zur Erklärung der Höhe der Wahlbeteiligung.

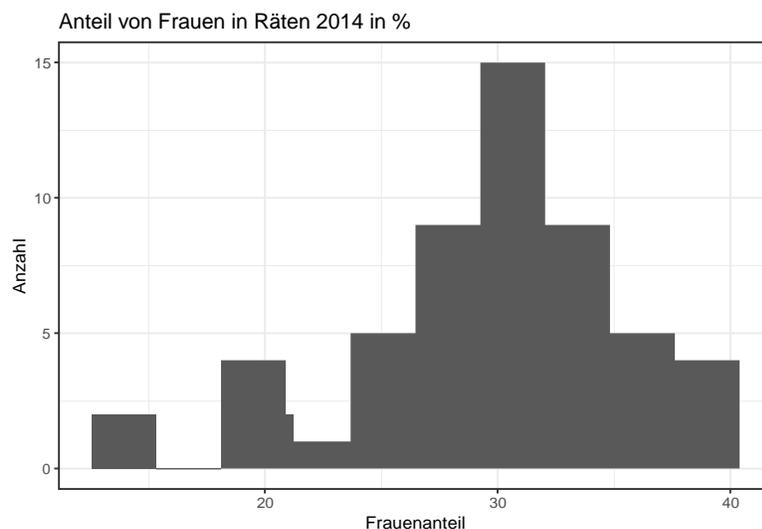


Abb. 5.14: Vertretung von Frauen in den Räten

Insbesondere beim Anteil von Frauen in Räten zeigt sich, dass Frauen an Verfahren mit höherer Intensität nur sehr schwach beteiligt sind. In keinem einzigen der Räte sind mehr Frauen als Männer vertreten, der Frauenanteil liegt im Durchschnitt bei knapp 30 % der Mitglieder.

5.1.2.3 Personen mit Migrationshintergrund

Die Annahme, die dem Gutachtauftrag zu Grunde liegt, ist, dass Menschen mit Migrationshintergrund in der Partizipation benachteiligt sind. Die Untersuchung ergab, dass die Beteiligung bei Kommunalwahlen dort niedriger ist, wo der Anteil an Migrantinnen und Migranten hoch ist. Für die Wahlbeteiligungen wurde daher der Anteil von Neueinbürgerungen an der Bevölkerungsanzahl als Indikator für Migrationshintergrund zusammen mit dem Ausländeranteil der Gemeinden herangezogen, um zu prüfen, ob es einen Zusammenhang zwischen Migration und Beteiligung gibt. Das Ergebnis zeigt, dass es einen starken, mehr als zufälligen Zusammenhang zwischen dem Anteil (nicht wahlberechtigter) Ausländer und der Wahlbeteiligung gibt. Dies deutet darauf hin, dass die Hürden für die Wahlbeteiligung durch ein Ausländerwahlrecht auf kommunaler Ebene sinken könnten.

5.1.2.4 Bürgerinnen und Bürger mit niedrigem Bildungsabschluss

Die individuelle Befähigung zu Engagement und Beteiligung ist bildungsabhängig; dies ist ein stabiles Ergebnis empirischer Untersuchungen zur Partizipation. Während es für Menschen mit höherem Bildungsniveau leichter und attraktiver ist, sich zu beteiligen, erscheint es vor allem eine persönlich wahrgenommene Differenz zwischen den Bildungsniveaus zu sein, die partizipationshemmend wirkt. Die Korrelationen der Wahlbeteiligung mit den Bevölkerungsanteilen mit höherer, mittlerer und niedriger Bildung, gemessen an den höchsten Berufsbildungsabschluss wurde daher um die Bildungsspreizung, also das Verhältnis der Anteile von höchstem zu niedrigstem Bildungsniveau ergänzt.

Es erweist sich als stabile Tatsache, dass ein hoher Anteil von Personen mit niedrigem Bildungsniveau deutlich mit niedriger Wahlbeteiligung verknüpft ist. Dieser Zusammenhang ist robust in allen Erklärungsmodellen und deutlich stärker als die Korrelationen mit dem Anteil des mittleren Niveaus. Ein erhöhter Bevölkerungsanteil von Menschen mit hohem Abschluss hat demgegenüber nur einen geringen, allerdings auch weit mehr als zufälligen positiven Einfluss auf die Wahlbeteiligung. Dies bedeutet, dass die Beteiligung umso geringer ist, je stärker die Schere zwischen Menschen mit geringem Bildungsstatus und Menschen mit hohem Bildungsniveau auseinander geht. Dies erweist deutlich, dass das Ausmaß von *Bildungsungleichheit* eine starke Auswirkung auf die Befähigung und Bereitschaft zu politischer Partizipation hat.

5.2 Sozialstrukturelle Modelle der Partizipation

Beteiligung benötigt Kompetenz bzw. Befähigung (*Empowerment*) im Sinne von Wissen, zeitlichen und sächlichen Ressourcen; sie benötigt die Erfahrung und die Einschätzung, dass die Beteiligung wirkungsvoll ist (*Efficacy*), aber auch den sozialen Hintergrund, vor dem sich eine Beteiligung lohnt (*demokratische Inklusion/soziale Integration*) sowie eine demokratische Verhaltens- und Einstellungskultur im Umfeld, die wiederum Beteiligung begünstigt (*Demokratiequalität/ demokratische Kultur*).

Diese Faktoren sind mit unterschiedlicher Betonung in der ein- oder anderen Form Gegenstand der meisten empirischen Untersuchungen von Partizipation (vgl. u.a. NIEDERMAYER 2005; CARSON/HART 2005; LIETZMANN/MITTENDORF 2011). Während in Individualdatenanalysen die Einstellungsmuster, vor allem das demokratische Interesse am Empowerment und das Ausmaß des Effektivitätsgefühls von Bedeutung sind, sind es auf der Ebene der politischen Systeme, etwa der Kommunen, die Aggregatdaten als Indikatoren, die regionale und lokale Spezifika der Beteiligung hinweisen. In der Folge werden deshalb mögliche Umweltfaktoren aufgezeigt und mit den Daten auf Gemeindeebene verknüpft.

5.2.1 Umweltfaktoren in ihren Wirkungen auf Partizipationsprofile

a) Empowerment

Wesentliches Merkmal für die Befähigung zu politischem Handeln ist die Ressource Wissen bzw. Bildung. Als Indikator für diese Befähigung wird hier der höchste berufsqualifizierende Abschluss, unterteilt in „Ohne beruflichen Ausbildungsabschluss“ als niedriges, „Abschluss einer beruflichen Ausbildung von mindestens 1 Jahr“ als mittleres und „Fachhoch-/ Hochschulabschluss“ als hohes Bildungsniveau auf Gemeindeebene betrachtet.

Darüberhinaus sind natürlich auch einzelne sozio-ökonomische Daten von Bedeutung, wenn es darum geht, die Rahmenbedingungen für die Kompetenz und Möglichkeit zu Engagement und eine Beteiligung zu bestimmen. In diesem Sinn verfügen z.B. Auspendler aus einer Gemeinde nur über eine begrenzte „Zeit“-ressource.

b) Efficacy

Für die Wirksamkeit von Beteiligungsverfahren sind auf der (aggregierten) Gemeindeebene die politischen Handlungsspielräume entscheidend. Nach Lowi (LOWI 1972) sind es vor allem vier Politikformen, die den Handlungsspielraum bestimmen:

- **Distributive Politiken:** Verteilungsspielräume der Gemeinden sind durch die Einnahmesituation begrenzt. Freie Spitze und Stand der Kassenkredite sind bei Gemeinden als Körperschaften des Landes wesentliche Sachverhalte. Distributive Politiken spielen aber bei Bürgerbegehren ebenso wie bei nichtverfassten Beteiligungsformen der *invited spaces*, wie z.B. dem Bürgerhaushalt etc., eine Rolle. Verteilungspolitik ist im Gegensatz zu redistributiven Politiken in der Regel weniger konfliktuell.
- **Redistributive Politiken:** Umverteilungsspielräume ergeben sich durch die Möglichkeiten des Steuerfindungsrechts sowie die Hebesätze. Redistributive Politiken sind von einem partizipativen Zugriff über direktdemokratische Verfahren durch die Regelungen des § 26 GO NRW weitgehend ausgeschlossen und spielen auch bei nichtverfassten Beteiligungsformen keine wesentliche Rolle.
- **Ordnungspolitik:** Satzungen, Planungen und ähnliche Entscheidungen sind die wesentlichen ordnungspolitischen Entscheidungen. Entscheidungen über ordnungspolitische Maßnahmen sind in der Regel in den Gemeinden über die Räte legitimiert und im § 26 GO NRW vom Bürgerentscheid weitgehend ausgenommen. Gerade Planungsentscheidungen sind jedoch in der Regel oftmals Gegenstand von *invited spaces*, sowohl als *Stakeholder*-Beteiligungen wie auch als *mini publics*. Die erwartete Efficacy wird daher im weiteren Verlauf auch nochmals in der Untersuchung aleatorischer Verfahren als Beispiel für *mini publics* vertieft.
- **Konstitutionelle Politiken:** Der wesentliche Akteur konstitutioneller Politik für die Kommunalebene ist der Landesgesetzgeber; er formuliert die Gemeindeordnung und das Kommunalwahlrecht. Der hauptsächliche Handlungsspielraum der Gemeinden liegt in ihrer Satzungsgewalt für die Hauptsatzung. Konstitutionelle Themen im weiteren Sinne liegen allerdings auch in der Erstellung von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung. Da der rechtliche Rahmen für die Gemeinden sich nur wenig unterscheidet und Aggregatdaten für redistributive Politiken — also systematische Unterschiede in der politischen Praxis der Steuern und Abgaben — nicht verfügbar sind, ist der Schuldenstand der wesentliche Beurteilungsmaßstab für den Umfang der Efficacy; er spielt in der öffentlichen Diskussion eine wesentliche Rolle und gilt ebenso wie die Überschüsse des Verwaltungshaushaltes als wichtiges Reservoir für politisch alternative Vorhaben.

c) Inklusion und soziale Integration

Aussagen über den Grad der sozialen Integration auf Aggregatdatenebene zu treffen, ist schwierig. Dennoch bleibt es sinnvoll, anhand verschiedener Sozialdaten Integrationsprobleme zu identifizieren. So ist es unmittelbar plausibel, dass eine hohe Bevölkerungsdichte und eine hohe Bevölkerungszahl auf die Größe der Gemeinde hinweisen; in ihnen sind die Menschen regelmäßig weniger in unmittelbare Nachbarschaftsverhältnisse und soziale Kontexte eingebunden. Auch werden sich bereits weitgehend sozial integrierte Menschen mit Migrationshintergrund eher für eine formale Einbürgerung entscheiden als Menschen, die sich noch wenig integriert fühlen. All das macht es unwahrscheinlich, dass ein hoher Anteil an ausländischen Personen ohne Wahlrecht in der Nachbarschaft ein soziales Interesse und Wertschätzung für Beteiligung verspüren.

d) Demokratische Qualität und Kultur

Daten über das Ausmaß an ziviler politischer Kultur und den Umfang der vorherrschenden Partizipationsorientierung, wie sie in der politischen Kulturforschung diskutiert werden (LIETZMANN 2019a), liegen nicht flächendeckend für die Gemeinden vor. Doch ist die Anzahl von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in einer Gemeinde, wie sie sich aus den Datenbeständen des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung [IDPF] ergibt, ein wichtiger Indikator für die Konflikthaftigkeit und Streitlösungskultur der jeweiligen Kommune. Als besonders wichtig und ausdrucksstark gilt zudem die Anzahl unzulässiger Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die trotz Mehrheit unter den Abstimmenden, die nötige Stimmzahl (Quorum) verfehlt haben; sie sind ein Abbild der Streitlösungskultur der jeweiligen Community. So lässt sich etwa in Baden-Württemberg beobachten, dass abgelehnte oder unzulässige Bürgerbegehren trotz alledem oftmals auf einem anderen, alternativen Wege zur Abstimmung gebracht werden; das kann als besonders gemeinschaftsschonend angesehen werden. In Nordrhein-Westfalen ist dieses Verhalten kaum vorzufinden, obwohl § 26 GO NRW eine Beratung der Initiatoren von Bürgerbegehren vorsieht. Eine restriktive Nutzung von rechtlichen Interpretationsspielräumen, um Anliegen abzuwehren, deutet in diesem Verständnis auf eine defizitäre und unproduktive Streitschlichtung hin. Er forciert auf der Gegenseite den trotzigen Versuch, selbst offensichtlich unzulässige Begehren zu starten. Auch wenn die Gründe der Unzulässigkeit vielfältig sein mögen, deutet so eine regional unterschiedliche Praxis der Zulässigkeitsprüfung auf Unterschiede in der demokratischen Streitkultur hin.

Auch bei Bürgerentscheiden lässt sich beobachten, dass Diskussionen darüber die Debatte bestimmen, dass eine Seite versuche, die Abstimmungsbeteiligung niedrig zu halten. Auch hier sind die Gründe vielfältig; doch lassen sich beide Fallgruppen als der Versuch für eine begünstigende oder erschwerende, für eine konfliktäre oder eine integrative Partizipationskultur interpretieren.

5.2.2 Wahlen

Für die Frage der Wahlbeteiligung wurden Aggregatdatenanalysen exemplarisch für verschiedene Großstädte in Deutschland von Armin Schäfer, Sigrid Roßteutscher sowie der Bertelsmann-Stiftung durchgeführt, auf die hier aufgebaut werden kann. So stellen Roßteutscher und Schäfer (ROSSTEUTSCHER/SCHÄFER 2016) dar, dass nicht allein eine individuelle Entfremdung herangezogen werden sollte, um Wahlabstinz zu erklären, sondern dass die Integration in das soziale Umfeld von wesentlicher Bedeutung sei. Dabei sei es – neben der Wirkung, die Armut und Arbeitslosigkeit in das soziale Umfeld haben – die Wahlkampfaktivität der Parteien, die ihre Aktivitäten auf solche Stadtteile konzentrierten, in denen ohnehin die Wahlbeteiligung höher sei bzw. in denen sie in der Vergangenheit besser abgeschnitten haben. Als wesentliche Erklärungsfaktoren werden in ähnlichen Aggregatdatenanalysen Arbeitslosigkeit, Bildungsniveau sowie das Milieu diskutiert (BERTELSMANN-STIFTUNG 2013) und anhand von 28 Großstädten belegt. Für die Städte Aachen, Bielefeld, Düsseldorf, Gelsenkirchen, Köln, Krefeld, Münster und Wuppertal wurden die Daten dieser Publikation entnommen und für die Beteiligung an der Bundestagswahl 2013 in den folgenden Graphiken dargestellt.

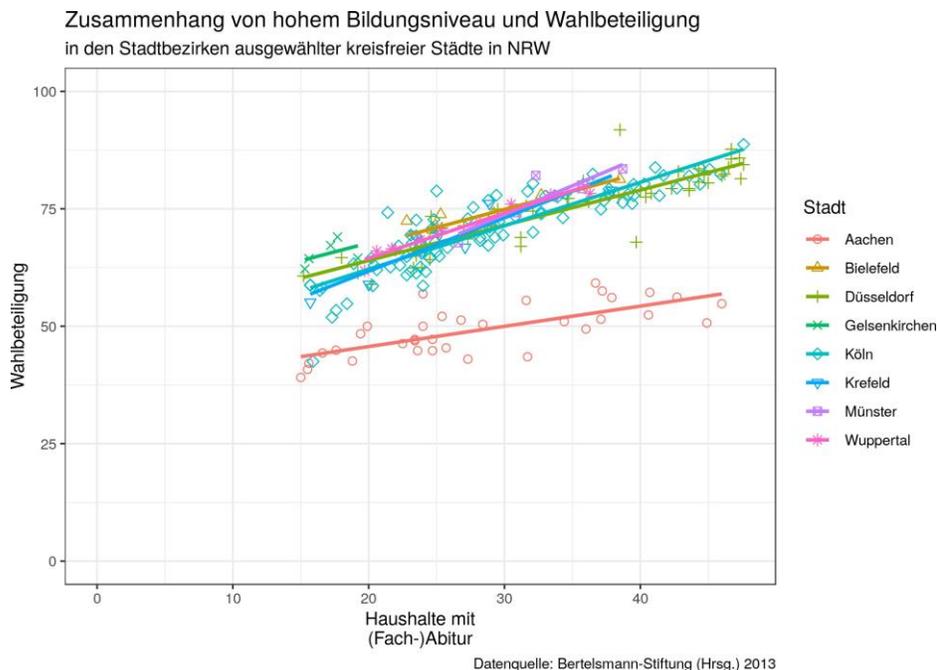


Abb. 5.15: Anteil hoher Bildung in Stadtbezirken

Für die Bundestagswahl 2013 zeigt die Graphik aus den Daten der Bertelsmann-Stiftung einen deutlichen Zusammenhang in allen acht untersuchten Städten in Nordrhein-Westfalen zwischen dem Bildungsgrad in der Wohnbevölkerung von Stadtbezirken und der Wahlbeteiligung. Je höher der Anteil der Personen mit mindestens einem Fachabitur als höchstem Bildungsabschluss, desto höher ist die Wahlbeteiligung. Während für Aachen allein die Daten der Urnenwahl in die Betrachtung einbezogen waren, wurden für die anderen Städte auch die Briefwähler den Stadtbezirken zugerechnet und lassen mit großer Bestimmtheit einen aussagekräftigen (signifikanten) Zusammenhang zwischen der Höhe der Wahlbeteiligung und dem Bildungsumfeld erkennen.

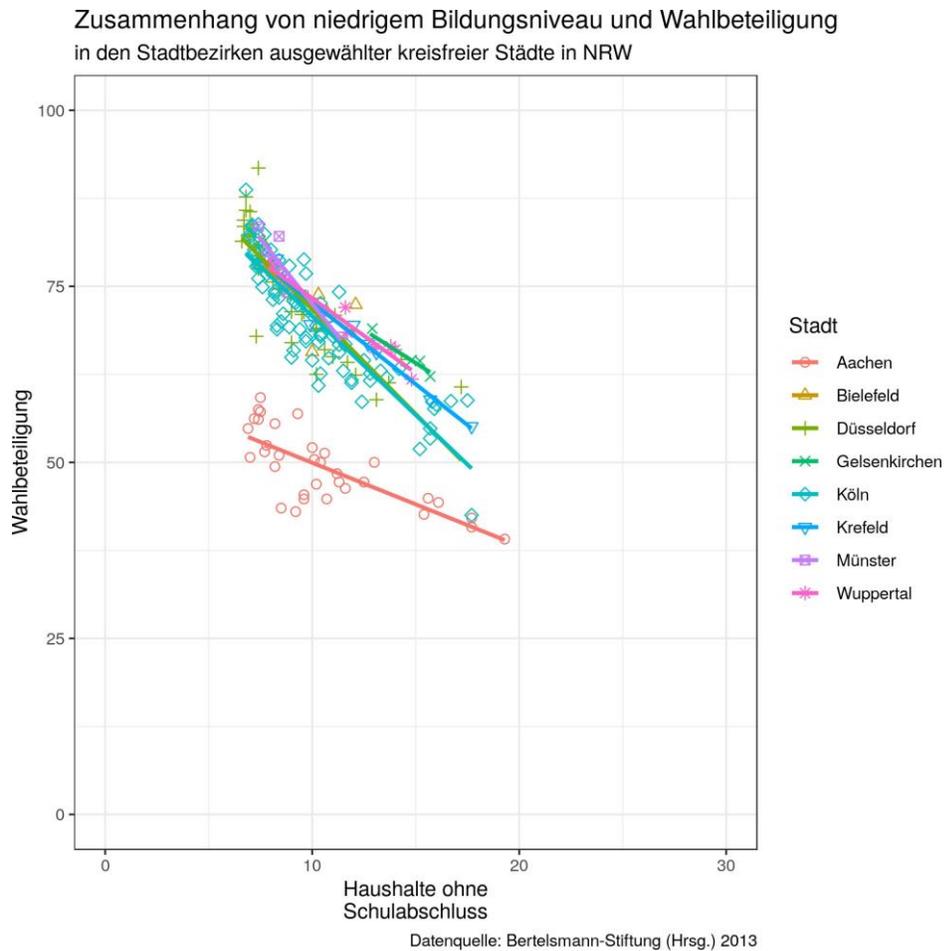


Abb. 5.16: Anteil niedrige Bildung in Stadtbezirken

Entsprechend gegenläufig ist das Bild, das sich bezüglich der Anteile von Personen ohne Schulabschluss in den Stadtbezirken ergibt. In sehr ähnlicher Weise lässt sich die Wahlbeteiligung über die untersuchten Städte hinweg mit dem Anteil von Personen ohne Bildungsabschluss ablesen. Die Bevölkerungsanteile variieren in allen Städten in einem ähnlichen Bereich zwischen 6,6 Prozent (Düsseldorf-Carlstadt) und 19,3 Prozent (Aachen-Panneschopp). Auffällig ist in diesem Bild neben dem sehr aussagekräftigen Zusammenhang der starke Effekt, den bereits geringe Änderungen des Bildungsniveaus im Umfeld auf die Wahlbeteiligung haben.

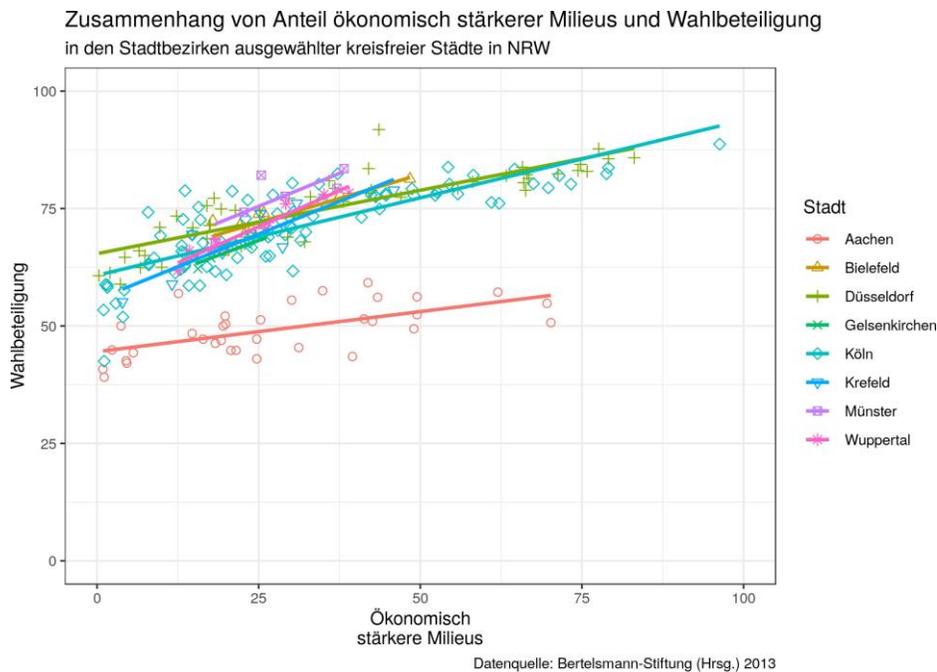


Abb. 5.17: Anteil stärkerer Milieus in Stadtbezirken

Auch der Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Situation im Wohnumfeld und der Wahlbeteiligung stellt sich ähnlich dar, wie der Bildungszusammenhang. Je stärker ausgeprägt die sozio-ökonomische Milieustruktur im Wohnumfeld von Wählern ist, desto höher ist auch die Wahlbeteiligung. Die sehr ähnlich verlaufenden Schätzlinien aller Städte (Aachen weicht auch hier wieder aufgrund der fehlenden Berücksichtigung der Briefwählerinnen und -wähler ab) zeigen den Zusammenhang zwischen der ökonomischen Situation und der Wahlbeteiligung, wobei sich jedoch die Spannweite der ökonomische Stärke der Milieus zwischen den Städten hier deutlicher unterscheidet als die Anteile der Bildungsniveaus.

Zusammenhang von Anteil ökonomisch schwächerer Milieus und Wahlbeteiligung
in den Stadtbezirken ausgewählter kreisfreier Städte in NRW

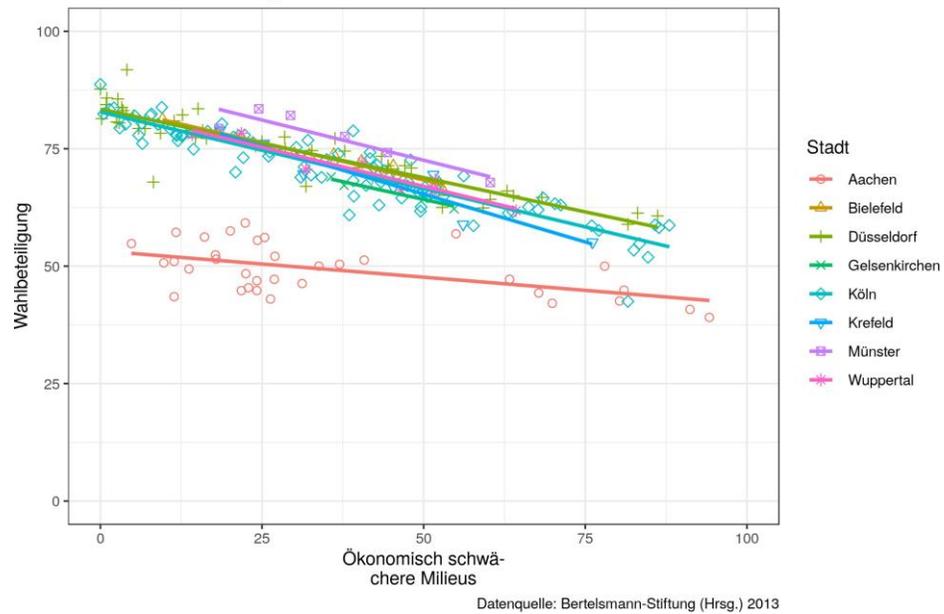


Abb. 5.18: Anteil schwächerer Milieus in Stadtbezirken

Korrespondierend mit den ökonomisch stärkeren Milieus in den Stadtbezirken zeigt sich für die Anteile ökonomisch schwächerer Milieus, dass die Wahlbeteiligung deutlich geringer ist, je mehr Personen diesem Milieu zurechenbar sind. So spricht auch alles dafür, dass in Stadtbezirken mit hohen Anteilen ökonomisch stärkerer Milieus und gleichzeitig hohen Bildungsabschlüssen die Wahrnehmung des Wahlrechts in noch höherem Maße gesichert ist, - dass also hier Menschen leben, die nahezu sicher partizipieren. Dies im Gegensatz zu anders strukturierten Stadtteilen mit Menschen, die nicht sicher partizipieren, jedoch aktivierbar sein dürften. Genauso plausibel erscheint es hingegen auch, dass es auch Personen gibt, die nur schwer aktivierbar sind und sich auch generell von der Teilhabe an der Politik abwenden.

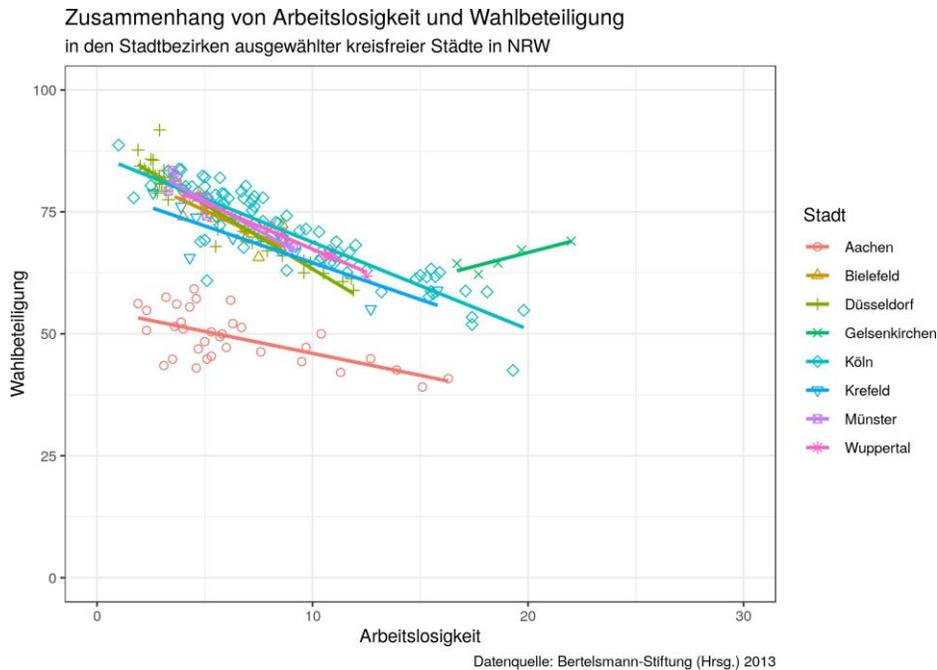


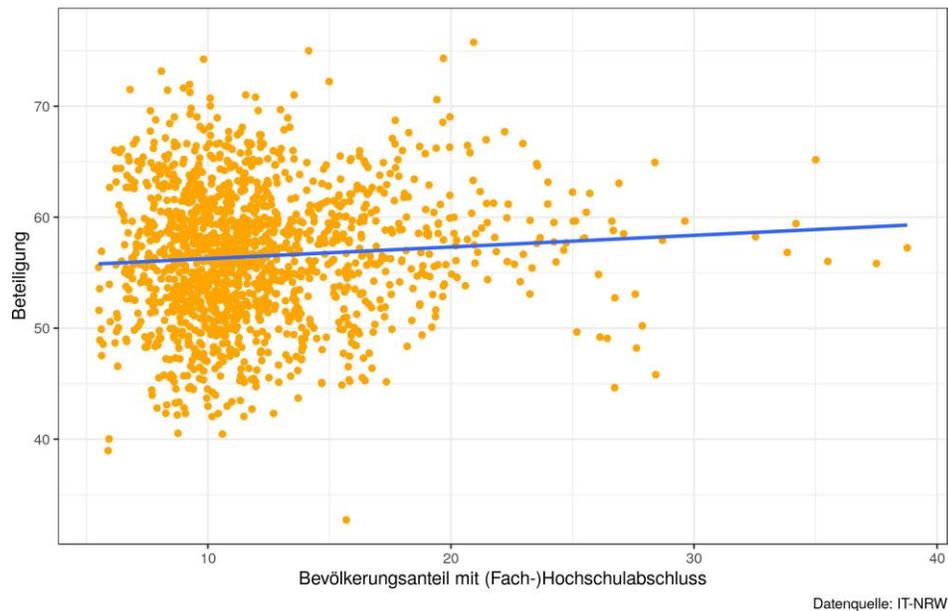
Abb. 5.19: Anteil Arbeitslose in Stadtbezirken

Für die Annahme der Existenz dieser drei Gruppen – generelle Aktivbürgerinnen und -bürger, Aktivierbare und Abgehängte – spricht darüber hinaus, dass die hier verwendeten Daten einen starken Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeit im Stadtbezirk und der Wahlbeteiligung erkennen lassen. Die Arbeitslosenquote unterliegt generell starken zeitlichen Schwankungen, so dass man erwarten muss, dass eine Änderung der Arbeitssituation entsprechend temporal aktivierend bzw. deaktivierend wirkt. Das Bild zeigt, dass der Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote ähnlich stark ist wie die der anderen gezeigten Faktoren.⁶

Plausibel wird aus den Daten zur Bundestagswahl 2013 in den Stadtbezirken, dass neben individuellen Faktoren der Beteiligung – der Befähigung der Teilnahme und der individuellen Motivation, mit der Beteiligung etwas zu bewirken – vor allem die Kontextfaktoren im Lebensumfeld der Menschen für die Beteiligung von Bedeutung sind, also ein Umfeld, das bewirkt, dass eine Beteiligung sinnvoll und normal erscheint.

⁶ Die Daten für Gelsenkirchen wurden der Studie entnommen, widersprechen jedoch den in der Studie gemachten Aussagen (Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) 2013). Es muss davon ausgegangen werden, dass die Datentabelle hier fehlerhaft abgedruckt ist.

Zusammenhang von hoher Bildung und Kommunalwahlbeteiligung
in den Gemeinden in NRW



Datenquelle: IT-NRW

Abb. 5.20: Beteiligung und höheres Bildungsniveau in den Städten

Um weitere Anhaltspunkte auch für Kommunalwahlen zu ermitteln, wurden die für diese Studie verfügbare Daten auf der Aggregatebene der Gemeinden zusammengefügt. Für die Wahlen 1999 bis 2014 wurden Daten zu den Gemeinden in NRW zu insgesamt 1750 Datensätzen, bestehend aus den Werten der Wahlbeteiligung und den soziodemographischen Angaben (vgl. Tab. 5.4) der jeweiligen Zeitperiode, zusammengeführt. Da Milieudaten zu allen Gemeinden nicht verfügbar waren, wurde vor allem der Zusammenhang zur Verteilung der Anteile von Bildungsniveaus in den Städten untersucht. Bei der Codierung der Bildung wurde das Item „Bevölkerungsanteil mit (Fach-)Hochschulabschluss“ des statistischen Landesamtes beibehalten. Insgesamt konnten den Angaben zur Wahlbeteiligung in 1494 Fällen entsprechende Daten zur Bildung in den Gemeinden zugeordnet werden.

Die Darstellung der Daten zur Verteilung der Bildungsabschlüsse zeigt, dass Gemeinden, die einen höheren Anteil an Personen mit mindestens Fachhochschulabschluss aufweisen, tendenziell auch eine höhere Wahlbeteiligung in den Kommunalwahlen aufweisen. Der Zusammenhang ist jedoch weniger deutlich im Sinne der erklärten Varianz ($R^2 = 0,05$) als bei der Untersuchung des Zusammenhangs innerhalb von Gemeinden bei einer Bundestagswahl. Da jedoch mehrere Wahlen in die Untersuchung einbezogen wurden, und in den Gemeinden andere wahlkampfbezogene Faktoren als bei der

gemeindeübergreifenden Bundestagswahl Einfluss auf die Wahlbeteiligung haben können, kann man davon ausgehen, dass der für die Stadtbezirke festgestellte Zusammenhang auch für die Gesamtheit der Gemeinden zutrifft. Es legt allerdings den Schluss nahe, dass es noch weitere Kontextfaktoren geben muss, die die Beteiligungsintensität bei Kommunalwahlen in NRW erklären.

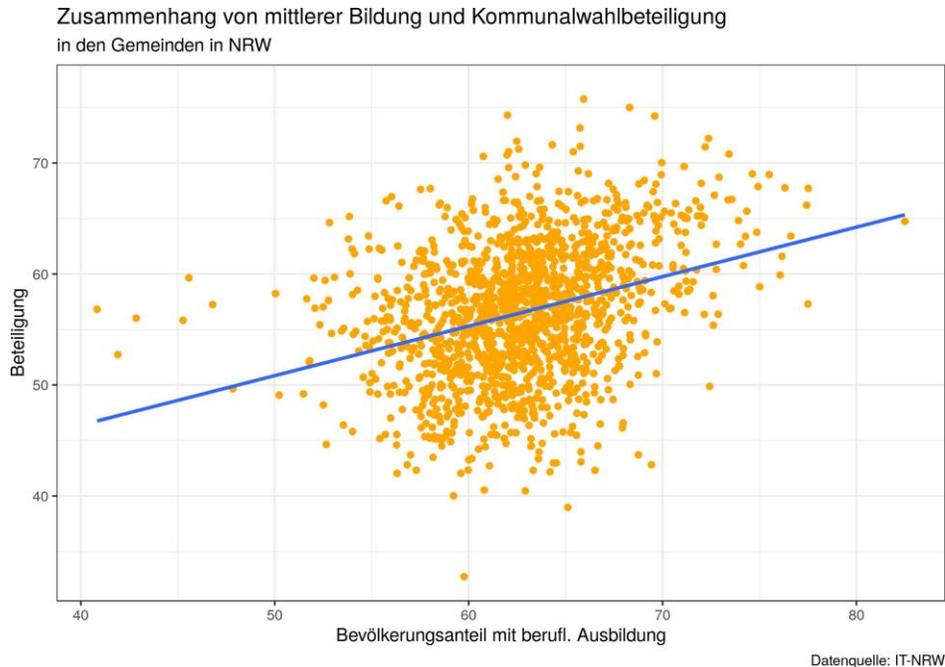


Abb. 5.21: Beteiligung und mittleres Bildungsniveau in den Städten

Ein positiver Einfluss auf die Beteiligung in Kommunalwahlen zeigt sich in diesem Zusammenhang, wenn der Anteil der Bevölkerung mit abgeschlossener Ausbildung betrachtet wird. Der statistische Zusammenhang ist signifikant und erklärt mit etwa 10 Prozent der freien Varianz die Bedeutung der Bildung mit stärkerer Bestimmtheit. Gleichzeitig ist der Zusammenhang deutlicher ausgeprägt. Die Tatsache, dass die Beteiligungsbereitschaft dort am höchsten ist, wo Menschen mit mindestens einem qualifizierenden Bildungsabschluss wohnen, liegt auf der Hand.

Zusammenhang von geringer Bildung und Kommunalwahlbeteiligung
in den Gemeinden in NRW

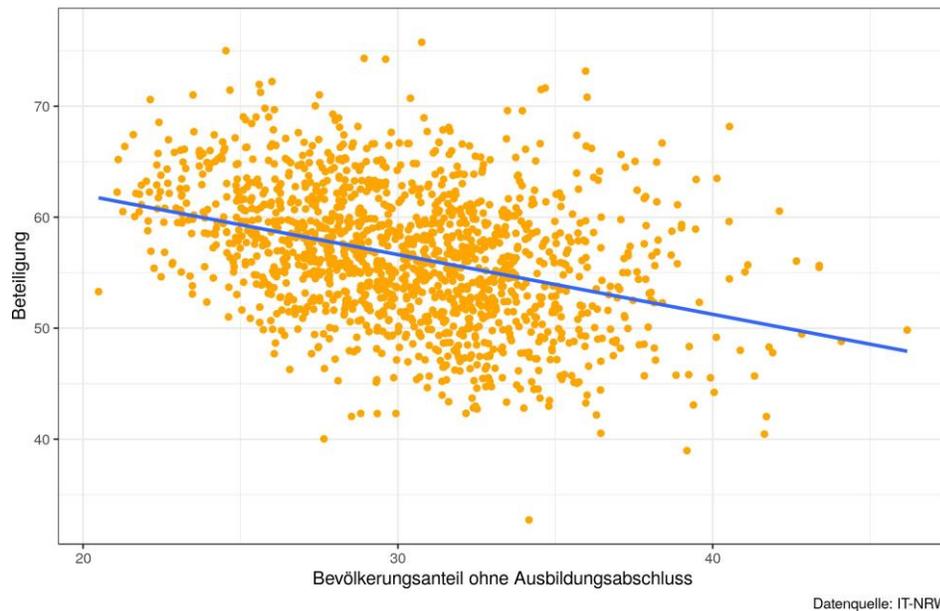


Abb. 5.22: Beteiligung und geringes Bildungsniveau in den Städten

Ein gegensätzliches Bild ergibt sich, wenn man den Bevölkerungsanteil ohne abgeschlossene Ausbildung berücksichtigt. Je höher der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Ausbildung in der Bevölkerung, desto geringer ist die Wahlbeteiligung in den Gemeinden im gesamten Beobachtungszeitraum. Im Vergleich zwischen den Gemeinden stellt sich dieser Zusammenhang jedoch geringer dar als beim Vergleich zwischen den Stadtbezirken gleicher Städte in den Arbeiten von Schäfer.

Vor dem Hintergrund, dass neben den individuellen Faktoren auch der Einfluss des sozio-kulturellen Lebensumfelds darüber entscheidet, ob jemand generell an Wahlen teilnimmt, ob er aktivierbar ist oder sich generell abgehängt fühlt, ergibt sich aus der festgestellten Spreizung der Bildungspotentiale eine wichtige Perspektive: Es scheint in hohem Maß die erlebte und individuell wahrgenommene Ungleichheit im eigenen urbanen Umfeld zu sein, die über den Glauben an die eigene Befähigung und über die Nutzenerwartung einer Wahlbeteiligung entscheidet. Je größer die Distanz des eigenen sozio-kulturellen Erlebens zu den chancenreicheren Personengruppen, desto eher scheint das Gefühl zu entstehen, sich nicht beteiligen zu können oder dass eine Beteiligung wirkungs- und zwecklos ist. Erlebte Ungleichheit im Kietz wirkt sich unmittelbar negativ auf die Wahl aus.

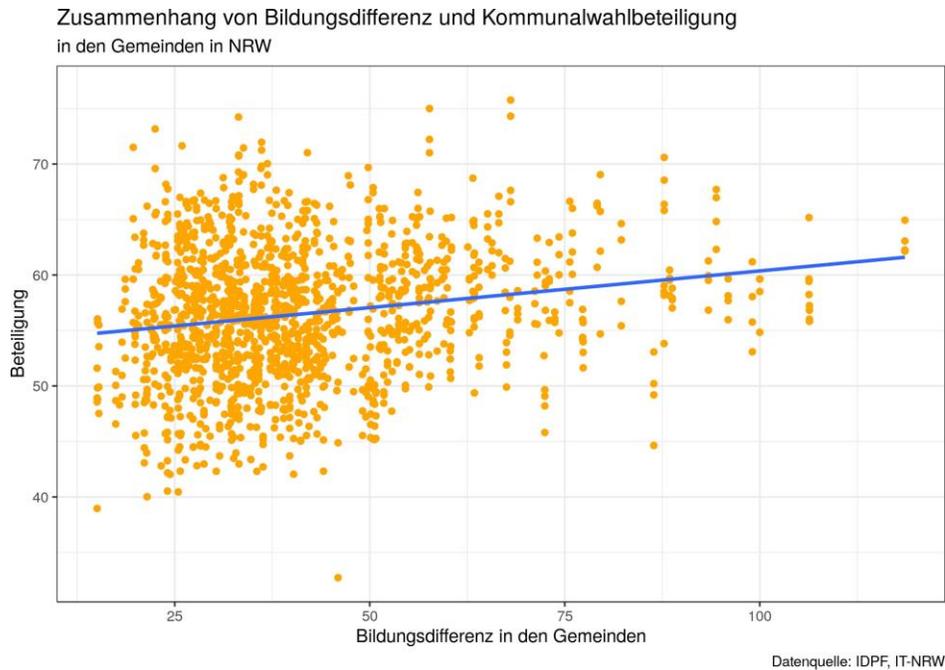


Abb. 5.23: Beteiligung und Bildungsdifferenz in den Städten

Legt man die bisher diskutierte Bedeutung sozio-ökonomischer Faktoren – Bildung und Stärke des sozialen Milieus – zu Grunde, lassen sich *zwei* Konsequenzen erkennen:

1. Die Partizipationsbereitschaft steigt mit dem Bildungsniveau und der Stärke des sozio-ökonomischen Umfeldes und
2. die Partizipationsbereitschaft sinkt, je größer die Differenz zwischen den Milieus ist.

Entsprechend dieser Überlegung wird hier zusätzlich diese Distanz in Form des Quotienten zwischen der Bevölkerungsgruppe mit (Fach-)Hochschulabschluss und derjenigen ohne Ausbildungsabschluss in die Betrachtung einbezogen.

Die Grafik zeigt, dass in den Gemeinden in NRW ein positiver Trend zu beobachten ist: In den meisten Städten überwiegt der Anteil der Personen ohne Bildungsabschluss den Anteil der Hochschulabsolventen, jedoch ist die Wahlbeteiligung umso höher, je ausgeglichener die beiden Anteile sind. Auch diese Variable — im Folgenden als *Ausbildungsquotient* bezeichnet — kann jedoch für sich genommen nicht überwiegend die Beteiligungsunterschiede erklären; es ist nötig und sinnvoll, weitere Faktoren zu berücksichtigen.

Zusammenhang von Bevölkerungsdichte und Kommunalwahlbeteiligung
in den Gemeinden in NRW

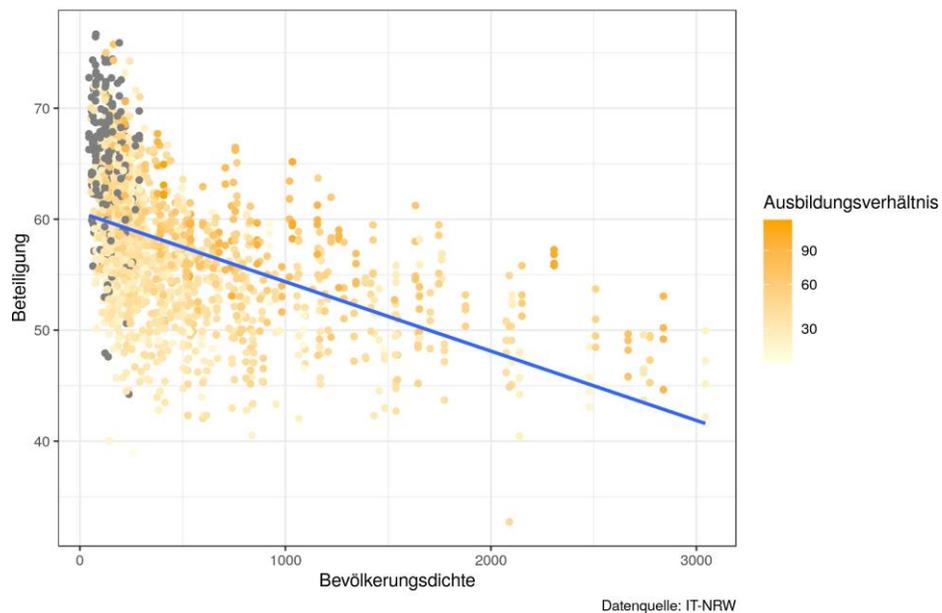


Abb. 5.24: Beteiligung und Bevölkerungsdichte in den Städten

Mögliche weitere Faktoren, welche die Nähe und Distanz der Bürgerinnen und Bürger zum politischen Geschehen einer Gemeinde erklären, sind die Größe der Gemeinde und die Bevölkerungsdichte. Dabei sind verschiedene Aspekte denkbar, die eine Beteiligung beeinflussen können. Besonders allerdings auch solche, die den politisch-kulturellen Bias, also das sozio-kulturelle Erleben der kommunalen Politik verdeutlichen. So beeinflusst z.B. die Höhe der Bevölkerungsdichte oder die Zahl der Einwohner die Wahrscheinlichkeit für Kontakte mit Ratsmitgliedern und lokalen Politikern. Je größer oder besiedelter die Städte, desto anonym wird das politische Leben insgesamt wahrgenommen. Dies wurde unter anderem auch von (ROSSTEUTSCHER/SCHÄFER 2016) berücksichtigt und belegt, indem Wahlkampfaktivitäten von Frankfurter Parteien in Stadtteilen mit diversen Milieus untersucht wurden.

Tatsächlich zeigt sich auch in unseren Untersuchungen ein klarer Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und der Wahlbeteiligung: je höher die Bevölkerungsdichte desto geringer die Beteiligung.

Zusätzlich sind die Datenpunkte in der Grafik entsprechend der Ausbildungsdifferenz eingefärbt (gemessen als *Ausbildungsquotient*).⁷ Bei dieser

⁷ Dies zumindest soweit die Gemeindedaten verfügbar waren: Grau eingefärbt sind fehlende Werte. Die Farbintensität gibt den in Abb. 5.23 berechneten Quotienten wieder. Ein ausgeglichenes Verhältnis ist somit bei einem Ausbildungsquotienten nahe 100 Prozent gegeben. Wobei die intensivsten Farbwerte für Werte über 100 Prozent (d.h. der Bevölkerungsanteil derjenigen mit hohem Abschluss ist höher als derjenigen ohne Ausbildung) stehen, während die zunehmend schwächere Farb-

Betrachtung fällt auf, dass die Gemeinden mit geringem Quotienten — also einem hohen Anteil von Menschen ohne Ausbildung im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil mit hohem Abschluss — sich überwiegend unterhalb der Schätzgeraden (blaue Linie) befinden, Städte und Gemeinden mit einem eher ausgeglichenen Verhältnis hoher und niedriger Bildungsniveaus in der Bevölkerung befinden sich darüber.

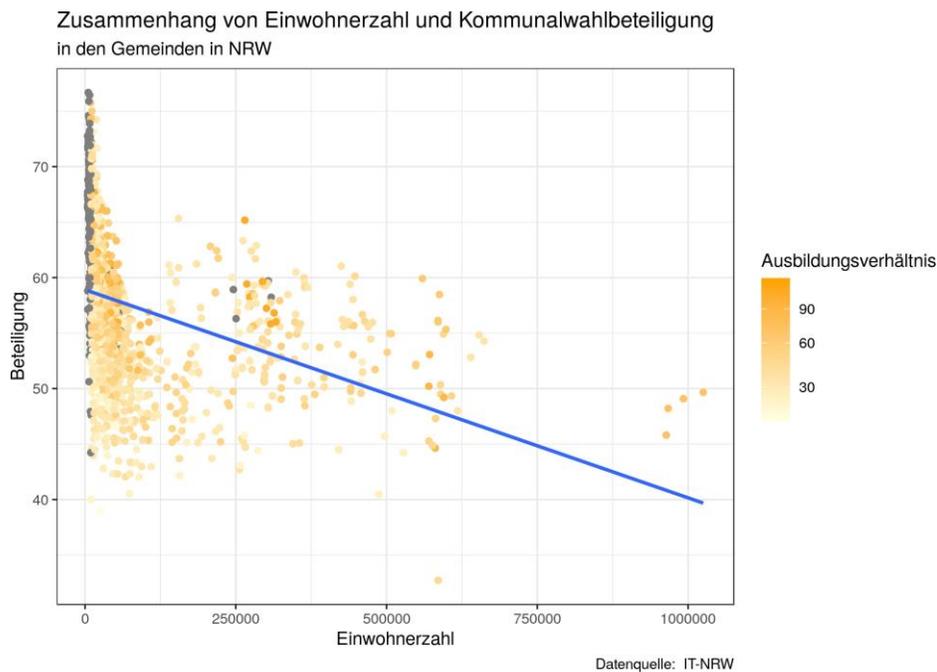


Abb. 5.25: Beteiligung und Einwohnerzahl in den Städten

Ein vergleichbares Bild zeigt sich bei Berücksichtigung der Einwohnerzahl. Auch hier lässt sich erkennen, dass die Beteiligung an Kommunalwahlen mit der Größe der Stadt sinkt. Doch auch hier sind die Datenpunkte mit einem eher ausgeglichenen Verhältnis zwischen Bevölkerungsteilen mit hohem und niedrigem Ausbildungsniveau (Quotient nahe 100 Prozent) durch eine eher überdurchschnittliche Wahlbeteiligung gekennzeichnet.

intensität für ein zunehmend unausgeglichenes Verhältnis in Richtung fehlenden Ausbildungsabschluss steht. So kommen bei einem Quotienten von 33 Prozent drei Personen ohne Ausbildung auf eine Person mit (Fach-)Hochschulabschluss.

Zusammenhang von Wählern im Erstwähleralter und Kommunalwahlbeteiligung
in den Gemeinden in NRW

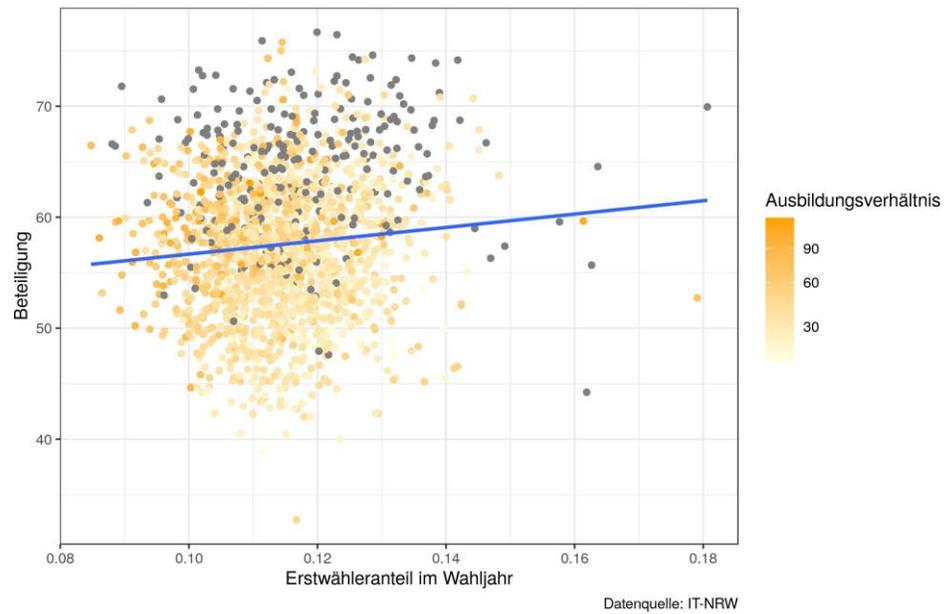


Abb. 5.26: Beteiligung und Wähler im Erstwähleralter in den Städten

Bezüglich des Anteils von jungen Wählerinnen und Wählern im Erstwähleralter zeigt sich, dass die Beteiligungswerte mit dem Anteil an Erstwählerinnen und Erstwählern leicht ansteigt, für welche die Kommunalwahl die möglicherweise erste Chance zur Wahlteilnahme darstellt. Dies ist konsistent mit der Vermutung, dass der Anteil junger Menschen durch den Zuzug von Arbeitskräften in Orte steigt, in denen die sozio-ökonomischen Bedingungen günstiger für eine hohe Wahlbeteiligung sind.

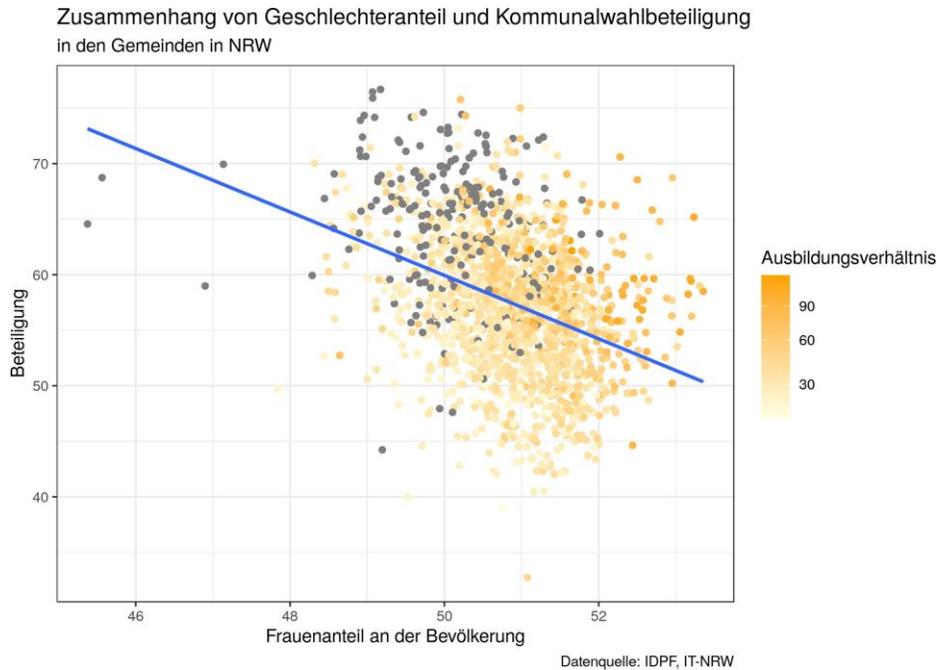


Abb. 5.27: Beteiligung und Geschlechteranteil in den Städten

Auch bei der Betrachtung der Geschlechteranteile in den Gemeinden des Landes zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang. Der Frauenanteil in den Gemeinden des Landes variiert mit einer Spannweite von knapp unter 46 Prozent bis über 53 Prozent recht deutlich, wobei die Faktoren, die zu einem höheren Frauenanteil führen auch zu einer niedrigeren Wahlbeteiligung beitragen. Die Schlussfolgerung, dass hier der Frauenanteil ursächlich wäre, ist nicht plausibel, da er einen „ökologischen Fehlschluss“, also einen unzulässigen Rückschluss von den Aggregatdaten auf die Individualanalyse, beinhalten könnte. Konsistent ist jedoch, dass auch hier in den Gemeinden mit einem eher ausgeglichenen *Ausbildungsquotienten* die Beteiligung überdurchschnittlich ist, wie an den dunkel eingefärbten Punkten erkennbar (graue Punkte = fehlende Werte).

Zusammenhang von Ausländeranteil und Kommunalwahlbeteiligung
in den Gemeinden in NRW

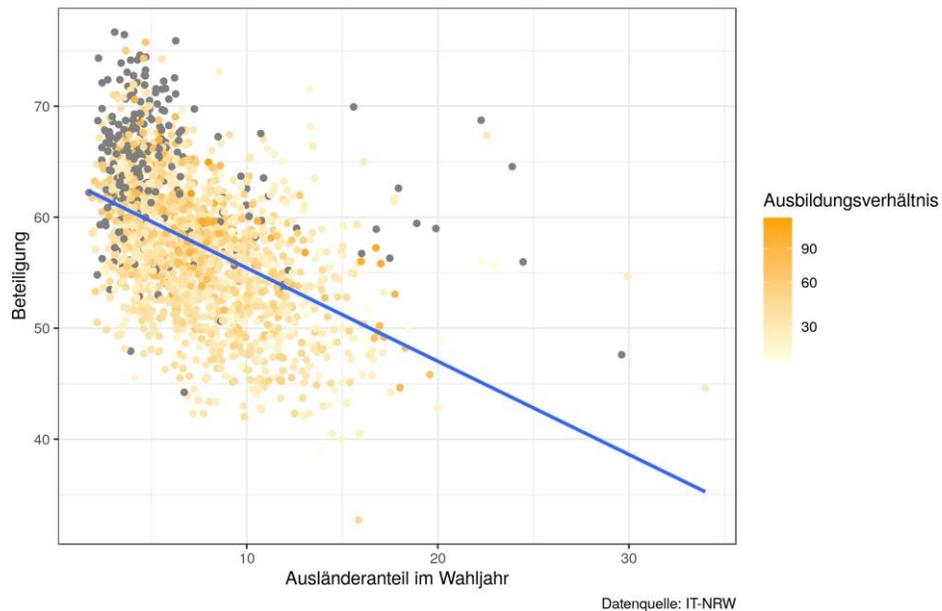


Abb. 5.28: Beteiligung und Migration in den Städten

Noch deutlicher sichtbar wird dieser Zusammenhang bei der Betrachtung des kommunalen Ausländeranteils. Je höher der Ausländeranteil (mit oder ohne Wahlberechtigung bei der Kommunalwahl), desto geringer die Wahlbeteiligung auch bei den Gemeinden. Mögliche Gründe hierfür werden von Schäfer (2012) diskutiert, der fest stellt, dass der Ausländeranteil generell mit der sozialen Segregation in den Städten in einem Maße korreliert, dass wohnumfeldbezogene politische Maßnahmen hilfreich sein könnten, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen.

Im Rahmen der kontextbezogenen Faktoren lässt sich mindestens die naheliegende Feststellung treffen, dass dort, wo besonders viele Nichtwahlberechtigte das Interesse an der politischen Beteiligung mindern und wo zugleich andere erschwerende bildungs- und sozio-ökonomische Faktoren hinzutreten, die Wahrscheinlichkeit intensiver politischer Beteiligung äußerst gering ist. Das zeigt sich – vice versa – an Orten, die einen ausgeglichenen Bildungsquotienten aufweisen und in denen regelmäßig überdurchschnittliche Beteiligungswerte erzielt werden.

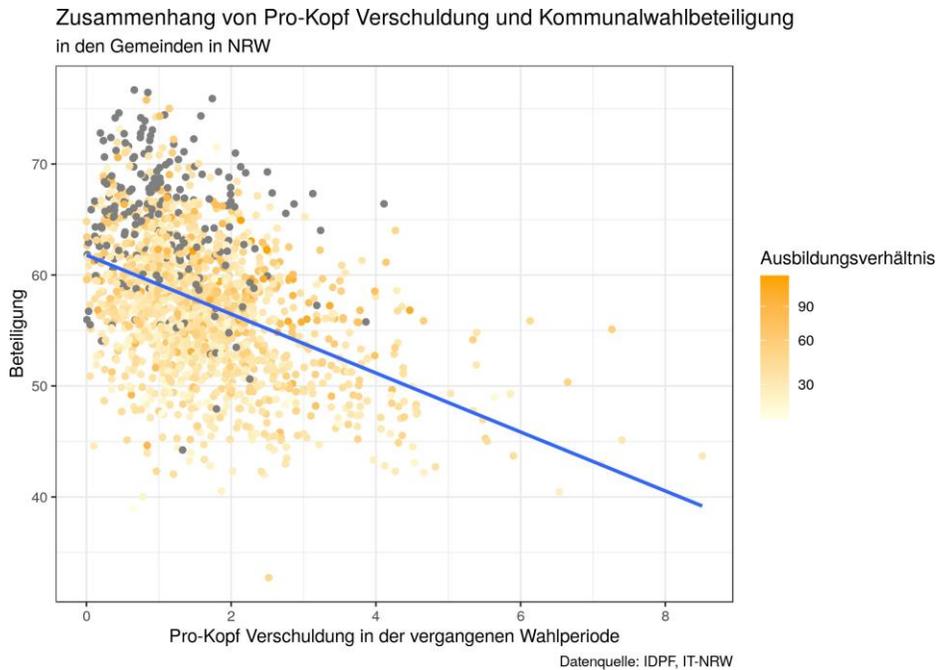


Abb. 5.29: Beteiligung und Verschuldung

Die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen wurde bereits zuvor als wichtiger Faktor dafür erörtert, ob die Bürgerinnen und Bürger ihr kommunales Gemeinwesen als ein gestaltungsfähiges Umfeld wahrnehmen. Die Grafik verdeutlicht dies noch einmal dadurch, dass ein sichtbarer Zusammenhang zwischen der Pro-Kopf Verschuldung und der Wahlbeteiligung nachweisbar ist. Im univariaten Modell erklärt dieser Faktor knapp 18 Prozent der freien Varianz und ist damit stärker als alle anderen betrachteten Variablen. In der multivariaten Betrachtung (s.u.), in der alle Faktoren gemeinsam betrachtet werden, ist der Einfluss hingegen gering. Dies kann so interpretiert werden, dass die anderen Faktoren, und hier vor allem die sozio-ökonomischen Faktoren, die zu einer geringen Wahlbeteiligung beitragen, zugleich in den Städten mit einer eher prekärer Finanzsituation zu beobachten sind. Es fallen dann einfach beide Tatbestände zusammen, sodass keine signifikante Varianz durch einen einzelnen Faktor mehr erkennbar ist.

So deutet alles darauf hin, dass Städte, in denen der Anteil von Menschen, die nicht generell partizipieren oder höchstens schwer aktivierbar sind oder die sogar als „Abgehängte“ keinen Sinn in einer politischen Beteiligung sehen, zugleich auch eine eher prekäre Finanzsituation aufweisen. Die realistische Wahrnehmung, dass diese Städte über einen geringeren budgetären und politischen Handlungsspielraum verfügen, schlägt sozio-kulturell auf die politische Kultur der Kommunen durch und trägt damit zugleich in einem geringen zusätzlichen Maß zur Tatsache einer verringerten Wahlbeteiligung bei.

Zusammenhang von Bürgerbegehren (BB) und Kommunalwahlbeteiligung
in den Gemeinden in NRW

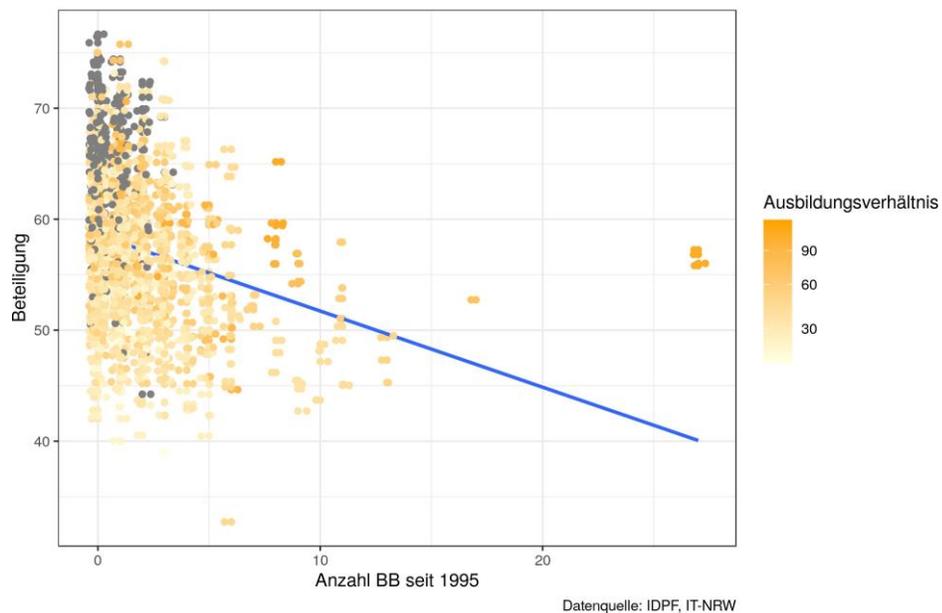


Abb. 5.30: Beteiligung und direktdemokratische Aktivität

Als letzten der bereits vorgängigen Faktoren untersuchen wir die Beteiligung an sog. *non-invited-spaces*. Sie wird gemessen an der Anzahl von Bürgerbegehren. Das Bild legt nahe, dass die Wahlbeteiligung in Städten mit einer hohen Quote von Bürgerbegehren, abnimmt. Allerdings erschwert die Vielzahl der Gemeinden, in denen in den vergangenen Jahren keine oder nur eine Unterschriftenaktion stattgefunden hat, eine sichere Interpretation der Daten.⁸

Eine plausible Deutung dieses vielleicht zunächst verblüffenden Sachverhaltes ist, dass in Gemeinden mit einer ausgeprägten sozio-kulturellen Ungleichheit die Beteiligungsbereitschaft der sozial stärkeren Milieus besonders hoch ist und sich dieses Durchsetzungsinteresse einer kleinen, aber durchsetzungsstarken Gruppe in Partizipationsinitiativen und Bürgerentscheiden niederschlägt. Gleichzeitig sinkt die Wahlbeteiligung, wie oben dargestellt, aufgrund von vielen Bezirken, in denen sozial schwächere Milieus dominieren oder aufgrund der starken sozialen Spreizung.

Im Ergebnis käme es zu dem von Schäfer und Schön polemisch zugespitzten Effekt von „Mehr Demokratie, aber nur für wenige“ (SCHÄFER/SCHOEN 2013). Diese Konsequenz Thematisieren sie freilich ganz generell für (oder besser: gegen) die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Gegen diese Deutung spricht jedoch ganz entscheidend, dass dort, wo der *Ausbildungsquotient* nicht gespreizt, sondern ausgeglichen ist, die Wahlbeteiligung überdurchschnittlich ist.

Im multivariaten Regressionsmodell war daher ein negativer Zusammenhang von direkter Demokratie und Wahlbeteiligung nicht nachweisbar. Dies ändert sich

⁸Die Verteilung der Daten ist heteroskedastisch.

jedoch, wenn in die Betrachtung lediglich diejenigen Beteiligungsverfahren aufgenommen wurden, die von den Räten für unzulässig befunden wurden oder die an der Gültigkeitshürde (Bürgerentscheidsquorum) scheiterten. Die Erklärung hierfür ist wohl, dass dort, wo politische Aktionen zurückgewiesen werden und politische Akteure scheitern, d.h. dass dort, wo politische Beteiligungswünsche erschwert sind, sich Frustration und Regression in der Beteiligung auch an Wahlen breit machen.

Auf der Aggregatdatenebene der Gemeinden lässt sich zudem der von Schäfer hervorgehobene Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und sozio-ökonomischen Einflussfaktoren weniger beobachten als in den von ihm ausgewählten Stadtbezirken. Daher wurden von uns vorwiegend andere Merkmale diskutiert, die jeweils in einem deutlicheren Zusammenhang mit der Wahlbeteiligung stehen.

Die ermittelten Einflussfaktoren wurden im Rahmen von Korrelationsanalysen und linearen Korrelationsmodellen getestet. In den Ergebnissen zeigt sich, dass alle genannten Faktoren in den Einzelanalysen einen z.T. sehr deutlichen Zusammenhang mit der Wahlbeteiligung haben und zwar in der erwarteten Weise. Im Gesamtmodell wurden alle Einflüsse gemeinsam ermittelt, indem alle Faktoren zusammen betrachtet wurden. Der errechnete Wert ($R^2 = 60\%$) zeigt einen für soziale Zusammenhänge unüblich hohen Teil der freien Varianz, der auf die absolute Trifftigkeit der Messungen und der Ergebnisse verweist.

So hat in allen berechneten Modellen hat der Faktor Bildung einen sehr starken Einfluss auf die Wahlbeteiligung; das bedeutet in diesem Falle, dass eine starke Ungleichheit in der Verteilung der Bildungsabschlüsse sich (in der empirischen Korrelation) negativ auf die Wahlbeteiligung auswirkt.

Darüber hinaus wirkt sich aber auch die Bevölkerungsdichte und vor allem die abwandernde Bevölkerung stark ausgeprägt negativ auf die Wahlbeteiligung (soziale Integration) aus.

Eine höhere Verschuldung und geringere Überschüsse im Verwaltungshaushalt wirken sich stabil auf die politische Beteiligung aus; ihr Erklärungsanteil an der Wahlbeteiligung ist jedoch geringer als der anderer Faktoren (Handlungsspielraum, Efficacy).

Eine höhere Wahlbeteiligung weisen Gemeinden auf, in denen häufiger Bürgerbegehren gestartet werden; rechnet man jedoch nur diejenigen Begehren ein, die nicht zulässig waren oder die das Quorum nicht erreichten, dann ergibt sich – je nach gerechnetem Modell – ein mehr oder weniger überzufälliger, jedoch stabil negativer Einfluss auf die gemessene Wahlbeteiligung.

5.2.6 Aleatorische Verfahren

a) Soziodemographische Auswertung der Teilnehmendendaten

Ein entscheidender Indikator für das Empowerment ist der Bildungsabschluss. Bei unserer Auswertung wurden die Schulabschlüsse der Verfahrensteilnehmenden mit aggregierten Daten der jeweiligen Gemeinden verglichen. Hierbei wurde

die Statistik um die Gruppe derjenigen, die sich noch in schulischer Ausbildung befinden, bereinigt, da sie aufgrund der verschiedenen Altersschranken für die Teilnahme nicht repräsentativ sind. Dabei zeigt sich, dass in den Verfahren 66,67 % der Teilnehmenden ein Abitur oder gleichwertigen Abschluss aufweisen konnten, im Verhältnis zu 42,61 % in der Bevölkerung. Der Realschulabschluss unter den Teilnehmenden war mit 21,74 % zu 22,11 % (Bevölkerung) recht nah am Bevölkerungsschnitt. Mit 11,11 % bei Haupt- und Volksschulabschluss zu 29,65 % in der Bevölkerung waren die geringeren Abschlüsse deutlich unterrepräsentiert. Es gab nur eine geringe Zahl an Teilnehmenden, die angaben, ohne Schulabschluss zu sein (0,48%), in der Grundgesamtheit sind es immerhin 5,62 % (vgl. Abb.5.25).

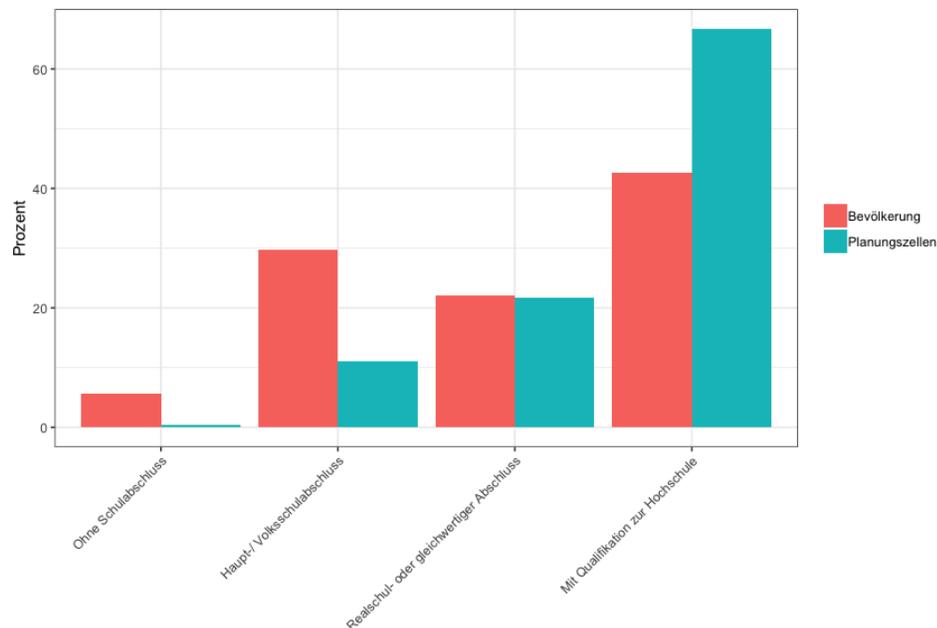


Abb. 5.25: Vergleich Schulabschluss

b) Quantitative Auswertung der Befragung

Bei der kleinen Stichprobe, die unter ehemaligen Teilnehmenden von Bürgerbeteiligungsverfahren erhoben wurde, zeigt sich das Problem durch die doppelte Selbstselektion der freiwilligen Teilnahme. Die Antwortquote bei Einladungen zu mehrtägigen Bürgergutachtenverfahren liegt erfahrungsgemäß unter 10 % und der Rücklauf der nachträglichen Befragung bis zum Auswertungstag lag bei 28 %. Diese doppelte Selektion spiegelt sich im Antwortverhalten zur Frage: „Wie stark interessieren Sie sich für Politik?“ wider.

Etwa 75 % geben an, sich aktuell „stark“ bzw. „sehr stark“ für Politik zu interessieren, im Vergleich zu 38,7 % im repräsentativen Durchschnitt der Bevölkerung Deutschlands (ALLBUS 2018). Gemäß der rückblickenden Selbsteinschätzung der Teilnehmenden lag der Anteil von „stark“ bzw. „sehr stark“ vor dem Verfahren bei 61 %. 36 % der Teilnehmenden gaben an, dass sich durch die Veranstaltung das politische Interesse verändert habe. Hierbei dominieren diejenigen, die ausgesagt haben, dass ihr Interesse vor dem Verfahren „mittel“ war. Wie im Kapitel Methoden erwähnt, wurde die *interne Efficacy* mit Fragen der PEKS gemessen, da sie auf die Kriterien Objektivität, Reliabilität und Validität getestet ist und es Referenzwertetabellen gibt (BEIERLEIN et al. 2014). Bei den Referenzwerten zeigt sich, dass der zu erwartende Efficacywert in höheren Alters- und Bildungsstufen steigt und bei Männern höher liegt als bei Frauen. Die ermittelte *interne Efficacy* der Teilnehmenden liegt bei 4,098. Der Referenzwert der PEKS liegt angepasst für Alter, Geschlecht und Bildungsgrad der Teilnehmenden gemittelt bei 3,853. Um die Größenordnung zu verdeutlichen: die Differenz von +0,246 beträgt etwa ein Drittel der Differenz von +0,73 zwischen den Referenzwerten von hoher und mittlerer Bildungsstufe bei der Gesamtbevölkerung (also nur nach Bildung, nicht jedoch nach Alter und Geschlecht unterteilt). Berücksichtigt man bei den Teilnehmenden jedoch nur Geschlecht und Alter, liegt dieser Wert knapp über dem Erwartungswert von 4,057, der sich aus den Referenzwerten der hohen Bildungsstufe der PEKS ergäbe. Die Efficacy der Teilnehmenden liegt also, vereinfacht gesprochen, ein Drittel Bildungsstufe über dem Referenzwert; sie entspricht im Mittel der Efficacy einer gleichen Gruppe mit hohem Bildungsniveau, obwohl 24,4 % (nur) ein mittleres Bildungsniveau aufweisen. Sie ist also in dem Verfahren erheblich erhöht.

In der Betrachtung der Einzelergebnisse für die Teilnehmenden nach Kategorien zeigt sich, dass die Efficacywerte von Frauen im allgemeinen, Menschen mit mittlerem Bildungsniveau und jungen Männern jeweils höher liegen als der zu erwartende Wert. Diese Gruppen sind jene, welche in der Referenztabelle systematisch niedrigere Werte haben. Die Efficacy der Teilnehmenden ist also deutlich homogener als die Referenzwerte für die Bevölkerung. Inwiefern dieser höhere Efficacywert Voraussetzung für die Teilnahme am Verfahren und der Befragung war oder durch die Erfahrungen aus dem Verfahren positiv beeinflusst wurde, lässt sich ohne Zeitreihenanalyse nicht ermitteln.

Nimmt man das Ergebnis der Befragung zum Politikinteresse zur Efficacyanalyse hinzu, zeigt sich aber, dass aleatorische Bürgerbeteiligungsverfahren geeignet sind, unterschiedliche Gruppen (Frauen oder Personen mit mittlerem Sozialstatus) stärker für Politik zu interessieren, zusätzliche Kommunikation und Selbstvertrauen zu mobilisieren; sie führen zu einer besseren Repräsentativität bei Partizipation im Allgemeinen. Durch die Selbstselektion bei der unverbindlichen Beteiligung erreichen diese Verfahren jedoch nicht die alle Gesellschaftsteile mit niedrigem ökonomischem oder sozio-kulturellem Status im erwünschten Maße.

c) Qualitative Auswertung der Befragung

Der qualitative Teil der Befragung zeigte eine verbreitete Unzufriedenheit mit der Umsetzung von Bürgergutachten in politische Entscheidungen, bzw. der Kommunikation von Umsetzungsmaßnahmen. Bereits in der neutral bis positiv einzustufenden Frage nach der *deutlichsten Wirkung des Gutachtens* gibt es kritische Antworten bezüglich mangelnder Wirkung. Bei der Frage nach dem *Hauptkritikpunkt am Verfahren* stehen generelle Aussagen über zögerliche bzw. mangelnde Umsetzung und fehlende Ernsthaftigkeit seitens der Verfahrensträger im Vordergrund. Kritische Äußerungen zu spezifischen Verfahrensdetails sind hingegen selten.

Entgegen der Intention eines Bürgergutachtenverfahrens, dass Bürger und Verwaltung bzw. politisches Personal kooperativ Lösungen und Strategien entwickeln, lässt sich aus den Aussagen herauslesen, dass häufig eine konfliktvolle „wir-gegen-die“-Stellung empfunden wurde, als es um die Bewertung des Gutachtens ging. In der Wahrnehmung einiger Teilnehmenden wurden die Inhalte des Gutachtens auf Grund der Verwaltungslogik nur unzureichend umgesetzt, entgegen den Bekundungen, die Vorschläge weitestgehend zu realisieren. Letztlich würden „dem Bürger“ von Teilen der Administration die nötige Kompetenz abgesprochen, trotz intensiver Einarbeitung über Sachthemen zu entscheiden. Als positiver Aspekt überwiegt das Empowerment durch die intensive Wissensvermittlung im Verfahren, was einen krassen Gegensatz zum berichteten Umgang mit den Ergebnissen darstellt.

Obwohl von den Teilnehmenden die Idee aleatorischer Bürgergutachtenverfahren durchweg positiv gesehen wird,⁸ führt die Durchführung mancher Verfahren zu viel Frust. Hier wurden die Erfolge eines Empowerments durch mangelnde Systemoffenheit konterkariert. Es wäre nötig, ein Mindestmaß an Verbindlichkeit im Vorfeld solcher Verfahren einzufordern, damit sie nicht als Alibi- oder PR-Veranstaltung wahrgenommen oder durch eine Blockadehaltung innerhalb der Administration entwertet werden. Dies würde auch die Position bürgerbeteiligungsfreundlicher Vertreter der Administration gegenüber bürgerfernen Verwaltungsstrukturen stärken. Ziel sollte eine Weiterentwicklung des *neuen Steuerungsmodells* vom Bürger als Kunden hin zu einer politisch aktivierenden *local Governance* sein. Die Bewertung durch die Teilnehmenden spiegelt die Asymmetrie der Efficacy wieder. Während das Empowerment das Selbstbewusstsein, sich politisch zu artikulieren steigert, was in den vehementen Forderungen nach Umsetzung deutlich wird, erzeugt die mangelnde Responsivität des administrativen Systems, durch unzureichende Umsetzung gekennzeichnet, Frust bis hin zu Resignation.

⁸ Bei 41 Antworten auf die Frage „Befürworten Sie weitere Verfahren dieser Art in Ihrer Gemeinde?“ waren bis auf ein „Nein“ alle Antworten „Ja“.

Es ist zu vermuten, dass aleatorische Bürgergutachtenverfahren, sofern sie nicht durch Selbstselektion verzerrt sind, eine positive Wirkung auf Empowerment und Efficacy haben, die sie vor allem bei Teilnehmenden entfaltet, die aus den Gruppen stammen, die systematisch niedrigere Werte in diesen Größen aufweisen. Somit hätten diese Verfahren den erwünschten Effekt einer (positiven) Niveauangleichung in den Partizipationsvoraussetzungen. Für die genaue Messung dieses Effekts (besonders bei Empowerment und externer Efficacy) müssen jedoch noch bessere Werkzeuge konzipiert und Studien von längerer Dauer durchgeführt werden. In praktischer Hinsicht besteht derzeit das Problem, dass zum einen durch die Selbstselektion der Teilnehmenden, die wichtigsten Zielgruppen der Empowermenteffekte nicht in vollem Umfang erreicht werden, und zum anderen, dass die Unverbindlichkeit für das politische System, diese positiven Effekte gefährden.

5.3 Lebenszyklusmodell der Partizipation

Ein Lebenszyklusmodell der Partizipation, wie in der Formulierung für die Beschreibung des Gutachtens erwähnt, lässt sich mit den Daten, die im Rahmen des Gutachtens erhoben werden konnten, nicht entwickeln. Für ein solches Modell müssten Längsschnittdaten, etwa in Form einer Wiederholungsbefragung (Panel-Untersuchung) derselben Stichprobe über mehrere Jahre hinweg erhoben werden. Für ein solches Modell müssten jedoch verschiedene Perspektiven vereint werden: Zum einen ist anzunehmen, dass Politisierungsprozesse je nach den wesentlichen Ereignissen in wichtigen Phasen der politischen Sozialisation für Unterschiede sorgen. Historische Ereignisse (Nachkriegszeit, Wirtschaftswunder, „68er Revolution“, Nachrüstungsdebatte/Bürgerinitiativbewegung, Golfkrieg etc.) wirken auf die Sozialisation der jeweiligen Generationen genauso ein wie typische Lebensphasen (Schule, Ausbildung, berufliche Karriere, Familie, Rente), je nach politischer Bildung, gemachter Partizipationserfahrung und der Integration in das soziale Umfeld. Eine solche Untersuchung müsste über längere Zeit erfolgen. Daher können hier keine weiteren empirischen Befunde diskutiert werden.

Tab. 5.3: Liste der Landtagswahlkreise in NRW

Landtagswahlkreisnummer	Landtagswahlkreisname	Landtagswahlkreisnummer	Landtagswahlkreisname
1	Aachen I	65	Essen I - Mülheim II
2	Aachen II	66	Essen II
3	Aachen III	67	Essen III
4	Aachen IV	68	Essen IV
5	Rhein-Erft-Kreis I	69	Recklinghausen I
6	Rhein-Erft-Kreis II	70	Recklinghausen II
7	Rhein-Erft-Kreis III	71	Recklinghausen III
8	Euskirchen I	72	Recklinghausen IV
9	Heinsberg I	73	Recklinghausen V
10	Heinsberg II	74	Gelsenkirchen I
11	Düren I	75	Gelsenkirchen II
12	Düren II - Euskirchen II	76	Bottrop
13	Köln I	77	Borken I
14	Köln II	78	Borken II
15	Köln III	79	Coesfeld I - Borken III
16	Köln IV	80	Coesfeld II
17	Köln V	81	Steinfurt I
18	Köln VI	82	Steinfurt II
19	Köln VII	83	Steinfurt III
20	Leverkusen	84	Münster I
21	Rheinisch-Bergischer Kreis I	85	Münster II
22	Rheinisch-Bergischer Kreis II	86	Warendorf I
23	Oberbergischer Kreis I	87	Warendorf II
24	Oberbergischer Kreis II	88	Minden-Lübbecke I
25	Rhein-Sieg-Kreis I	89	Minden-Lübbecke II
26	Rhein-Sieg-Kreis II	90	Herford I Minden-Lübbecke III
27	Rhein-Sieg-Kreis III	91	Herford II Minden-Lübbecke IV
28	Rhein-Sieg-Kreis IV	92	Bielefeld I
29	Bonn I	93	Bielefeld II
30	Bonn II	94	Gütersloh I - Bielefeld III
31	Wuppertal I	95	Gütersloh II
32	Wuppertal II	96	Gütersloh III
33	Wuppertal III - Solingen II	97	Lippe I
34	Solingen I	98	Lippe II
35	Remscheid	99	Lippe III
36	Mettmann I	100	Paderborn I
37	Mettmann II	101	Paderborn II
38	Mettmann III	102	Höxter
39	Mettmann IV	103	Hagen I
40	Düsseldorf I	104	Hagen II - Ennepe-Ruhr-Kreis III
41	Düsseldorf II	105	Ennepe-Ruhr-Kreis I
42	Düsseldorf III	106	Ennepe-Ruhr-Kreis II
43	Düsseldorf IV	107	Bochum I
44	Rhein-Kreis Neuss I	108	Bochum II
45	Rhein-Kreis Neuss II	109	Bochum III - Herne II
46	Rhein-Kreis Neuss III	110	Herne I
47	Krefeld I	111	Dortmund I
48	Krefeld II	112	Dortmund II
49	Mönchengladbach I	113	Dortmund III
50	Mönchengladbach II	114	Dortmund IV
51	Viersen I	115	Unna I
52	Viersen II	116	Unna II
53	Kleve I	117	Unna III - Hamm II
54	Kleve II	118	Hamm I
55	Oberhausen I	119	Soest I
56	Oberhausen II - Wesel I	120	Soest II
57	Wesel II	121	Märkischer Kreis I
58	Wesel III	122	Märkischer Kreis II
59	Wesel IV	123	Märkischer Kreis III
60	Duisburg I	124	Hochsauerlandkreis I
61	Duisburg II	125	Hochsauerlandkreis II
62	Duisburg III	126	Siegen-Wittgenstein I
63	Duisburg IV Wesel V	127	Siegen-Wittgenstein II
64	Mülheim I	128	Olpe

Tab. 5.4: Lineares Regressionsmodell Kommunalwahlen

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	97.4822387	9.4449898	10.3210528	0.0000000
indiskursiveBB	-0.1305645	0.0676618	-1.9296624	0.0538421
Wahlperiode	-2.1856371	0.1053598	-20.7445003	0.0000000
log2(Einwohnerdichte)	-1.5677557	0.1417175	-11.0625419	0.0000000
log2(Einwohnerzahl)	-0.7249599	0.0764244	-9.4859734	0.0000000
Frauenanteil	-0.5099190	0.1683429	-3.0290493	0.0024963
Ausländeranteil	-0.2227043	0.0438952	-5.0735470	0.0000004
Erstwähleranteil	35.6650528	11.5350311	3.0918905	0.0020265
VerschPK	-0.1438304	0.1072496	-1.3410811	0.1801026
Ausbildungsverhältnis	0.1258553	0.0093384	13.4771141	0.0000000
Bildung_niedrig	-0.0225644	0.0420523	-0.5365806	0.5916390
Bildung_mittel	0.1010389	0.0317111	3.1862275	0.0014719

Kapitel 6

Beschreibung von kontrastierenden Fällen

Die ausgewählten drei Beispiele Bocholt, Monheim und Wuppertal dienen als kontrastierende Untersuchungsfälle zur Repräsentation für drei Idealtypen der ermittelten Partizipationsprofile in NRW. Die Auswahl der Fälle erfolgte bereits bei Erstellung des Angebots für dieses Gutachten und folgt pragmatischen Überlegungen bezüglich der Realisierung des Gutachtens im vorgegebenen Zeitrahmen. In diesem Sinne fiel die Wahl auf Bocholt und Wuppertal, da sie sich wesentlich voneinander unterscheiden, aber in beiden Fällen eine hohe Dichte an Informationen erreicht werden konnte, indem möglichst viele verschiedene uns zur Verfügung stehende Datenquellen (soziodemographische Aggregatdaten, qualitative und quantitative Individualdaten, qualitative Textanalyse und eigene Expertise) kombiniert werden konnten. Das Ziel war es, differente Vorbedingungen und Umsetzungsstrategien für Bürgerbeteiligung zu erfassen, um den allgemeinen theoretischen Überlegungen zur Bürgerbeteiligung eine Bandbreite empirischer Realbedingungen gegenüber zu stellen. Neben den Erfahrungen mit mehr oder minder erfolgreichen Handlungsoptionen, sollen die Beispiele auch zeigen, welche spezifischen Bedingungen den politischen Alltag in den Gemeinden bestimmen. Hierauf müssen Maßnahmen zur Verbesserung der Partizipation Rücksicht nehmen, indem sie eine Vielfalt von Lösungen bieten, die den jeweiligen praktischen Erfordernissen entsprechend eingesetzt werden.

Die Stadt Bocholt bot sich an, da das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung [IDPF] dort gegenwärtig ein mehrjähriges Verfahren zur Implementierung von Bürgerbeteiligung gestaltet und sich somit eine einzigartige Innenschau dieses Vorgangs bietet. Über die qualitative und quantitative Befragung zur Individualdatenanalyse (Kapitel 3.2.1, 4.2 und 5.2.3) lässt sich darüber hinaus ein Zwischenstand evaluieren, der die Wirkung und Probleme der bisherigen Maß-

nahmen in einer so außergewöhnlichen Komplexität untersucht wie es für andere vergleichbare Gemeinden nicht möglich wäre. Kennzeichnend für die Entwicklung von Bürgerbeteiligung in Bocholt ist, dass sie durch externe Förderanreize des Bundes initiiert und zunächst von der kommunalen Politik und Stakeholdern forciert wurde. Die Stadt ist von Strukturkrise des südlich gelegenen Ruhrgebiets weitgehend verschont geblieben, ringt jedoch mit einem regionalen Bedeutungsverlust, dem unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger entgegengewirkt werden soll. Untersucht wird hier der Erfolg aktivierender Maßnahmen für eine eher passive Bevölkerung.

Monheim wurde als Beispiel aufgenommen, da hier ein Sonderweg beschritten wurde. In der Fragestellung der Enquetekommission sind unter anderem junge Menschen und deren geringe Affinität zu parlamentarischen bzw. parteilichen Beteiligung ein Schwerpunkt. In Monheim haben sich gegen diesen Trend junge Bürgerinnen und Bürger zu einer Parteigründung zusammengefunden, haben also aktiv den parlamentarischen Weg gesucht. Diese neue Partei, die es nur in Monheim gibt und somit nur kommunale Themen vertritt, war so erfolgreich, dass sie inzwischen den Bürgermeister stellt. Die Stadt hat eine wirtschaftlich günstige Lage am Rhein im Einzugsbereich von Köln und Düsseldorf, weshalb sich politische Handlungsspielräume ergeben. In diesem Fallbeispiel suchen wir nach allgemeinen Bedingungen für diese außergewöhnliche Parteientwicklung.

Wuppertal ist nicht nur Sitz unseres Instituts, sondern war — wie Bocholt — als eine weitere Gemeinde vorgesehen, in der wir die Befragung unter Teilnehmenden aleatorischer Verfahren durchführen. Damit haben wir auch hier einen vertieften empirischen Zugriff auf relevante Informationen durch die Kombination qualitativ und quantitativ erhobener Daten. Als Großstadt mit stark heterogenen Stadtteilen und einer historisch bedingten starken Bürgerschaft, sowie einen sehr hohen Schuldenstand geschieht Bürgerbeteiligung in Wuppertal unter dem Vorzeichen einer starken Nachfrage durch die Bürgerinnen und Bürger, und vor dem Hintergrund anderer struktureller Herausforderungen als etwa in Bocholt oder Monheim.

So veranschaulichen die drei Fallbeispiele bürgerschaftliche Partizipation als die „Setzung von Anreizen zur Bürgerbeteiligung“ (Bocholt), als „einen parlamentarischen Weg“ (Monheim) und als „Aufgreifen zivilgesellschaftlicher Impulse“ (Wuppertal). Im ersten Schritt werden die drei Gemeinden im direkten Vergleich in Form einer Textanalyse zum Thema Bürgerbegehren untersucht. In den dann folgenden Unterkapiteln wird auf die Partizipationsentwicklung in den einzelnen Gemeinden eingegangen.

6.1 Vergleichende Textanalyse zu den Beispielfällen

Anhand der Ergebnisse der quantitativen Textanalyse werden die Unterschiede in der Partizipationspraxis herausgearbeitet. Verschiedene Graphiken visualisieren die Ergebnisse in den unterschiedlichen Verfahren der quantitativen Textauswertung. Der Fokus der Analyse liegt erkennbar auf den häufigsten, d.h. den relativ wichtigsten Begriffen, auf den häufigen Wortpaaren (Bigramme) wie auch auf der Verwendung von emotionaler Sprache (Sentiments). Die dargestellten Graphiken beziehen sich dabei auf Korpora der Datenerhebungen (1 und 2), welche für das Gutachtens durchgeführt wurden. Im Folgenden wird zunächst das methodische Vorgehen näher beschrieben und hieran schließt die Beschreibung der Ergebnisse der Textanalyse an.

6.1.1 Text Mining

Wie methodisch bereits erläutert, bildet das Text-Mining-Verfahren eine Menge von Algorithmen zur statistischen Analyse „der Entdeckung von Bedeutungsstrukturen aus un- oder schwachstrukturierten Textdaten“.

Für das Gutachten ist ein Korpus von insgesamt 59395 Zeitungsartikeln ausgewertet worden, welche der „Datenbank Bürgerbegehren“ des IDPF zugrunde liegen. Hierfür werden erfolgen in einem ersten Schritt verschiedene Verfahren der Textbereinigung. Da der Großteil der Artikel auf Basis der Internetrecherche (Google News) durch eine qualitative Auswertung erzeugt wird, sind diese zunächst von Programmcodes zu befreien, um Verzerrungen in der Datenanalyse auszuschließen. Anschließend wird der Korpus von sogenannten „Stopwörtern“ bereinigt; hierbei handelt es sich um eine Wortliste mit Begriffen, die beim alltäglichen Sprachgebrauch eine begleitende Rolle spielen (bspw. Worte wie „der, die, das, ein, eine, ein, etc“). Der Zweck dieses Vorgehens ist, Verzerrungen in der Anzahl von Wörtern auszuschließen. Die Kombination der Schritte gilt als das „Vor-Prozessieren“ des Textkorpus und bildet eine notwendige Voraussetzung für die quantitative Textanalyse.

6.1.1.1 SentiWS

Der von der Universität Leipzig zur Verfügung gestellte SentimentWortschatz (SentiWS) sind Listen von ungefähr 16.000 positiven und ungefähr 18.000 negativen Begriffen, welche dazu dienen, „Stimmungserkennung“ in der quantitativen Textanalyse durchzuführen. Dies geschieht in der Form, dass die in den Wörterbüchern enthaltenen Wörter die negative und positive Polarität im Intervall $[-1; 1]$ angeben.

Der Wortschatz selbst basiert auf der Untersuchung von über 46 Millionen Sätzen aus deutschsprachigen Zeitungstexten [R. REMUS/ U. QUASTHOFF/G. HEYER 2010].

6.1.1.2 The Berlin Affective Word List

Der Fundus der „Berlin Affective Word List Reloaded (BAWL-R)“ ist ein Emotionslexikon, das auf Basis einer Fragebogenstudie von 200 Teilnehmenden erstellt wurde. Es enthält circa 2900 deutsche Wörter, für welche ein psycholinguistischer Index erstellt ist. Das Wörterbuch entstammt dem Fachgebiet der Psychologie und es hilft dabei, emotionale Aspekte auf Basis von quantitativer Textanalyse so zu bestimmen, dass eine grundsätzliche Einschätzung von Texten/aussagen möglich wird (M. CONRAD/L. KUCHINKE/K. URTON/M. J. HOFMANN/ARTHUR M. JACOBS 2009).

6.1.1.3 NRC

Das deutschsprachige Emotionslexikon, welches sich an die „NRC Word-Emotion Association Lexicon“ anlehnt, auch NRC EmoLex genannt, ist am Lehrstuhl für maschinelle Textverarbeitung Stuttgart von Roman Klinger entwickelt worden. Das Lexikon gilt als Startpunkt zur Einschätzung deutscher Texte auf Grundlage der theoretischen Annahmen des Psychologen Paul Ekman, welcher mit der Annahme von Basisemotionen arbeitet: Freude, Furcht, Wut, Verachtung, Trauer oder Ekel. Auch dieses Lexikon soll in erster Linie dazu dienen, einen grundsätzlichen Eindruck von der Berichterstattung über die einzelnen Bürgerbegehren zu erhalten, da auch dieses Lexikon nicht Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann (KLINGER 2016).

6.1.2 Soziale Netzwerkanalyse

Das Gutachten sieht zum einen die Anwendung der sozialen Netzwerkanalyse vor, welche die sozialen Beziehungen mit dem Ziel interpretiert, die Bedeutung einzelner Akteure in einem Netzwerk heraus zu arbeiten. Zum anderen werden die Themen und Begriffe identifiziert, um den politischen Diskurs insgesamt und auch die spezifische Nutzung der Begriffe mittels der Netzwerkanalyse einzuordnen. Im Ergebnis wird das gesamte Feld als ein soziales Netzwerk der Akteure, Themen und Begriffen erkennbar. Auch wenn es möglich ist, die einzelnen Akteure im Netzwerk individuell zu charakterisieren, liegt das Hauptinteresse der sozialen Netzwerkanalyse in der Untersuchung der Relation der Akteure zueinander. An dieser Stelle soll es in erster Linie um die personalen Kommunikationsnetzwerke gehen (BERNHARD 2010).

6.2 Fallbeispiele

Die Graphik Abb. 6.1 stellt die zehn häufigsten Begriffe dar, welche in den jeweiligen Zeitungskorpora vorkommen. Sie beziehen sich auf alle Verfahren einer Gemeinde.

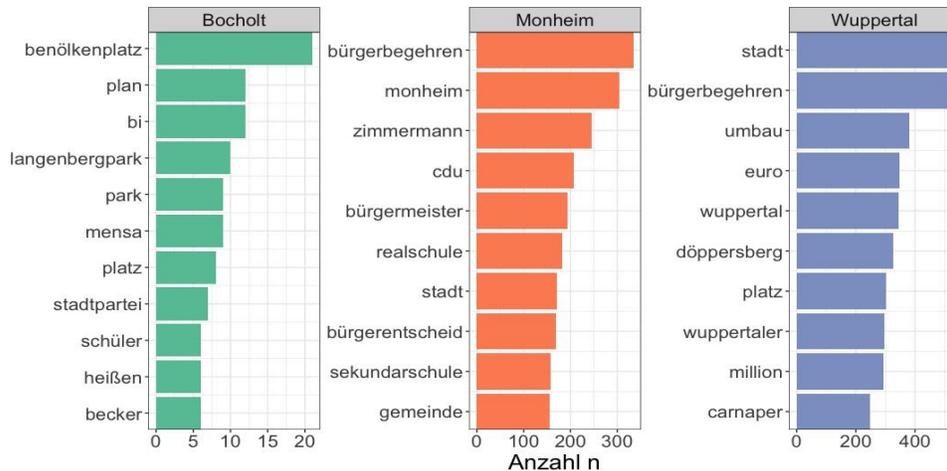


Abb. 6.1: Häufigste Begriffe pro Stadt

Diese zehn häufigsten Begriffe in der Berichterstattung kennzeichnen die jeweilige Stadt eindeutig, wie in Abb. 6.1 zu erkennen ist. Anhand der Begriffe wird die Thematik eines Parks in Bocholt (Naherholung), die Thematik der Schule in Monheim (Bildung) und die Thematik der Finanzierung von Umbauarbeiten in Wuppertal (Wirtschaft / Stadtentwicklung) ersichtlich. Im Rahmen der quantitativen Textanalyse bleibt allerdings zu beachten, dass die Häufigkeit von Begriffen nicht mit der Bedeutsamkeit gleichzusetzen ist. Aber dennoch macht es dieser Zugang möglich auch diejenigen Begriffe zu bestimmen, die in allen Texten (Bocholt, Monheim und Wuppertal) am häufigsten zu finden sind.

In diesem Sinne veranschaulichen die Abb. 6.2 und 6.3 die häufigsten zehn Begriffe in der Berichterstattung jeweils aller Verfahren, die der Datenbank Bürgerbegehren [IDPF] zugrunde liegen. Da in Bocholt lediglich ein Verfahren erfasst ist, beschränkt sich die Darstellung auf die Analyse der verfügbaren Artikel zu Monheim und Wuppertal.

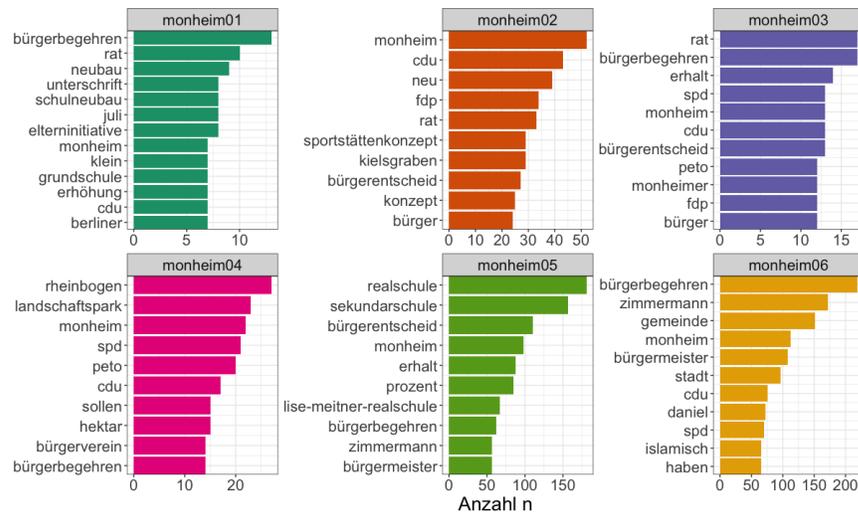


Abb. 6.2: Häufigste zehn Begriffe pro Fall in Monheim

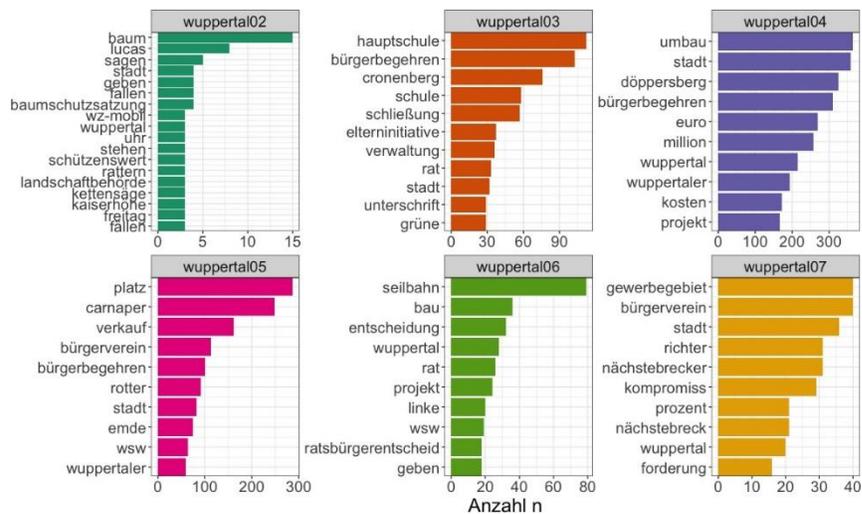


Abb. 6.3: Häufigste zehn Begriffe pro Fall in Wuppertal

Demgegenüber zeigt die Abb. 6.4 die für einen einzigen Fall relativ wichtigen Begriffe, also jene, die lediglich in einem Fall in großer Anzahl vorliegen. Die hier dargestellten relativ wichtigen Begriffe ermöglichen Rückschlüsse auf die einzelnen im Partizipationsprozess beteiligten Akteure.

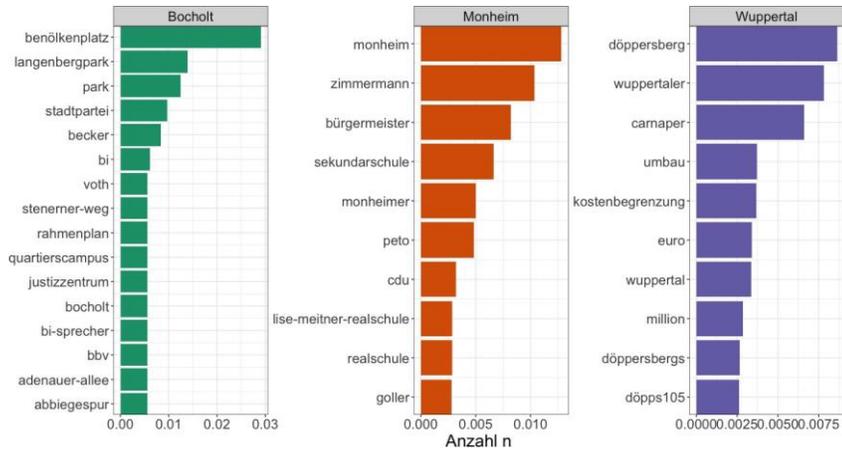


Abb. 6.4: Relativ wichtige Begriffe pro Stadt

Diese Begriffe verdeutlichen zudem die inhaltlichen Aspekte der verschiedenen Verfahren in den einzelnen Städten und unterstreichen die ermittelten Partizipationsprofile.

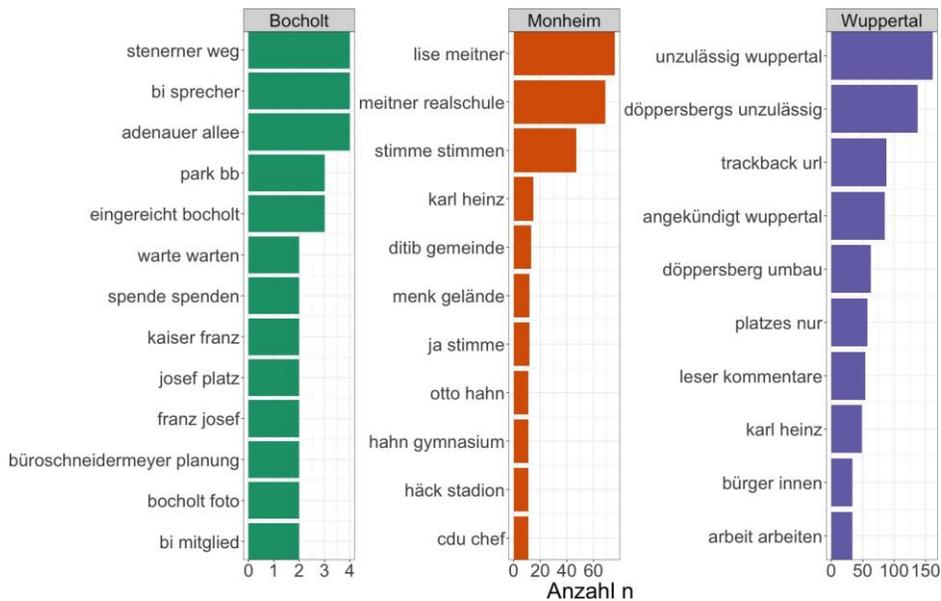


Abb. 6.5: Zehn häufigste Wortpaare (Bigramm) pro Stadt

In Abb. 6.5 sind die häufigsten N-Gramme in Form von Bigrammen dargestellt, um sowohl Akteure als auch Themen als sprachliche Einheiten zu ermitteln, die einschlägig für die Berichterstattung über bestimmte Partizipationsprozesse sind. Durch Bigramme ist es zudem möglich, einzelne Akteure im Verfahren zu erfassen.

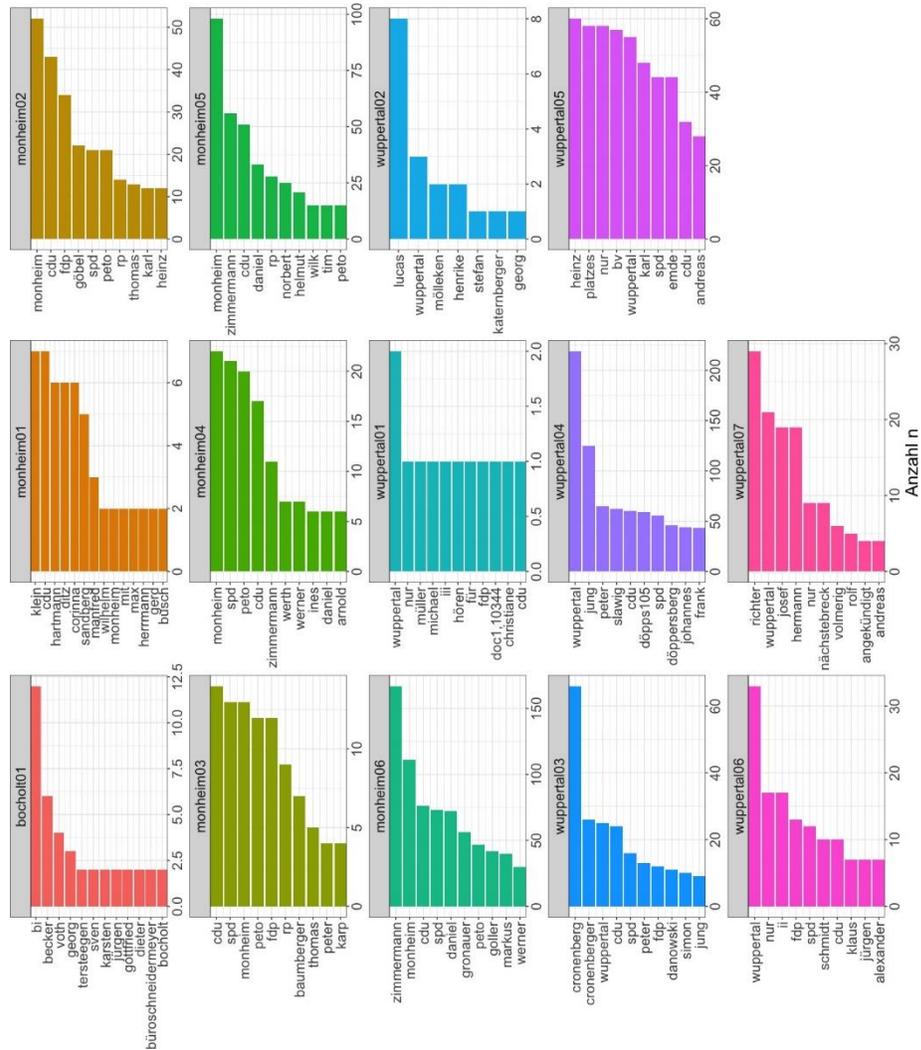


Abb. 6.6: Zehn häufigste Eigennamen pro Stadt und Verfahren

Diesem Gutachten liegen im Text Mining Prozess auch zentrale Erkenntnisse des „Neuro-Linguistischen Programmierens (NLP)“ zugrunde, weshalb es möglich ist,

bestimmte Wortarten herauszufiltern. Auf diese Weise wird neben der Analyse von N-Grammen die grammatikalische Klassifizierung des zugrunde liegenden Textes vorgenommen. Es ermöglicht, Wortarten von Eigennamen aus großen Textmengen herauszufiltern.

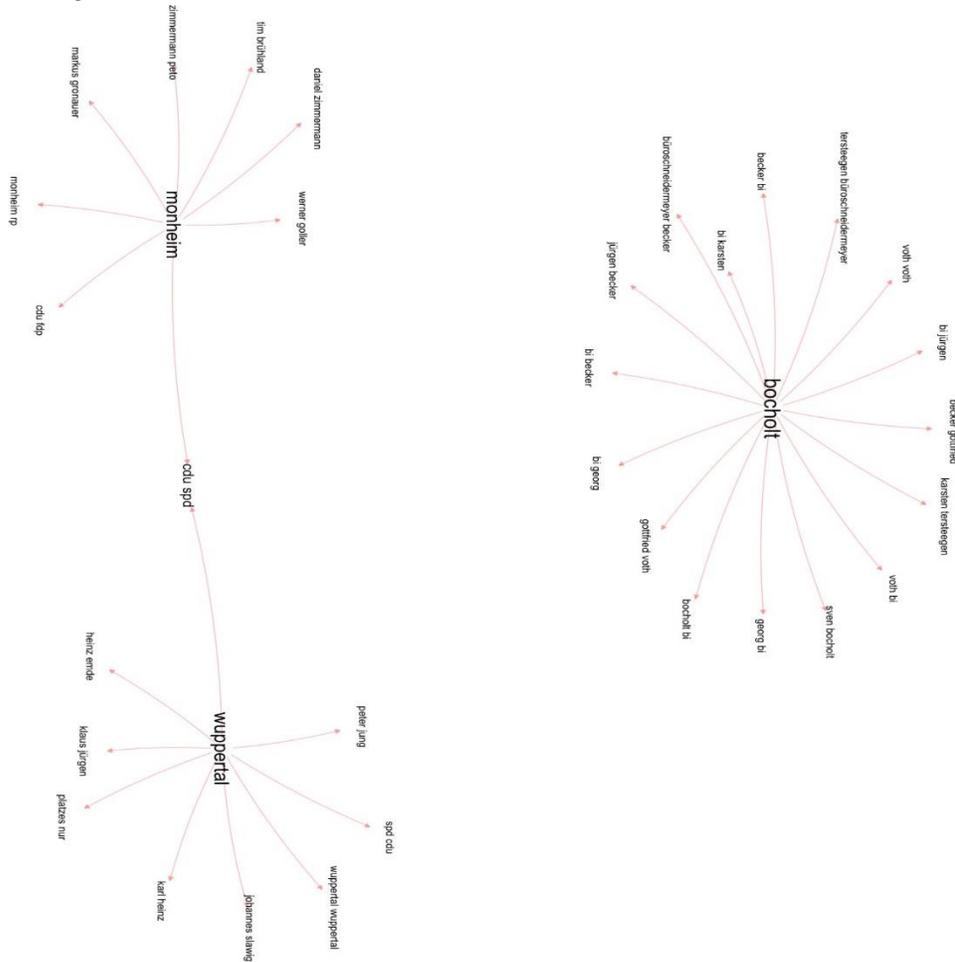


Abb. 6.7: Netzwerk mit Eigennamen (abgeleitet von Bigrammen)

Es steht aber nicht allein die Verwendung der Eigennamen im Fokus, sondern auch deren auch deren Position innerhalb des sozialen Netzwerkes. Aus dieser Position kann die Ähnlichkeit der Themen und Akteure in den jeweiligen Verfahren rückgeschlossen werden: Die Entfernung der Begriffe zu einander repräsentiert ihre Entfernung im Netzwerk der Eigennamen.

Schließlich veranschaulichen die Abb. 6.8 –6.11 die Anwendung der verschiedenen Emotionslexika und verdeutlichen die emotionale Färbung der Zeitungsartikel mit Blick auf die einzelnen Verfahren. Die Begriffe, welche grün dargestellt werden, sind in den Lexika jeweils positiv verzeichnet. Die roten Markierungen stehen für Begriffe mit emotional negativer Färbung. Das gilt für Abb. 6.8-6.9. In den Abb. 6.10 und 6.11 entsprechen die Farben den einzelnen Basisemotionen, welche diesem Ansatz zugrunde liegen. Die Größe der jeweiligen Punkte entspricht in den vier Darstellungen der Anzahl der Verwendung, d.h., häufig verwendete Begriffe werden durch einen größeren Punkt dargestellt.

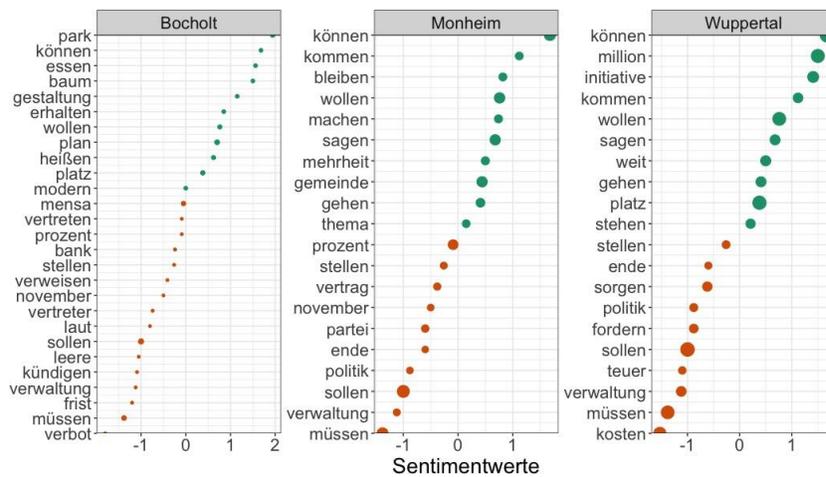


Abb. 6.8: Häufigste Sentiments (BAWL) in der Berichterstattung

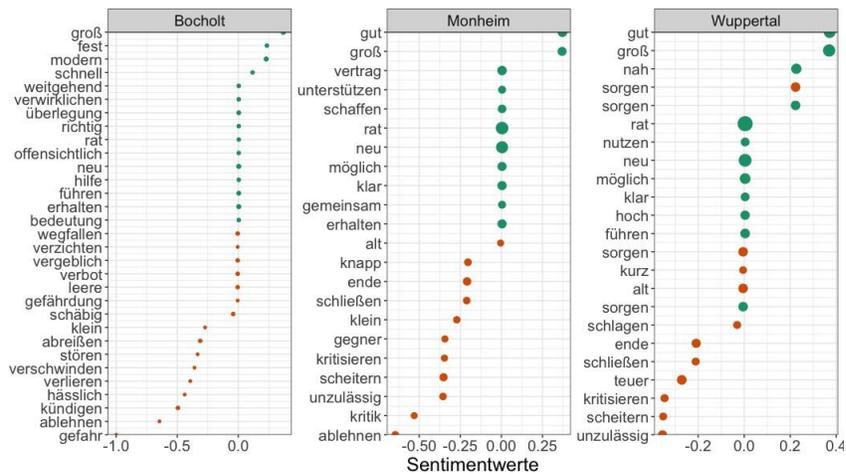


Abb. 6.9: Häufigste Sentiments (SentiWS) in der Berichterstattung

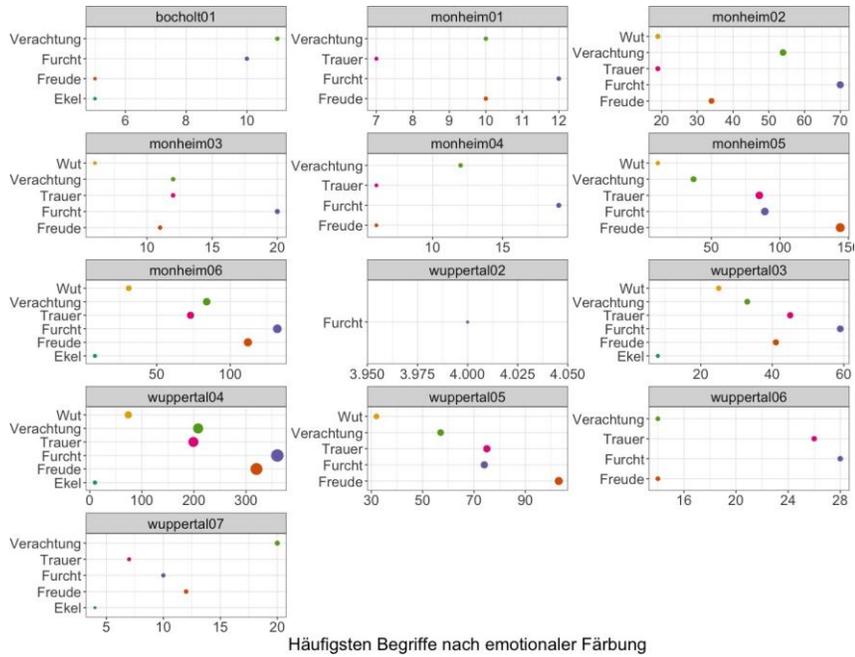


Abb. 6.10: Häufigste Sentiments (NRC) in der Berichterstattung je Fall

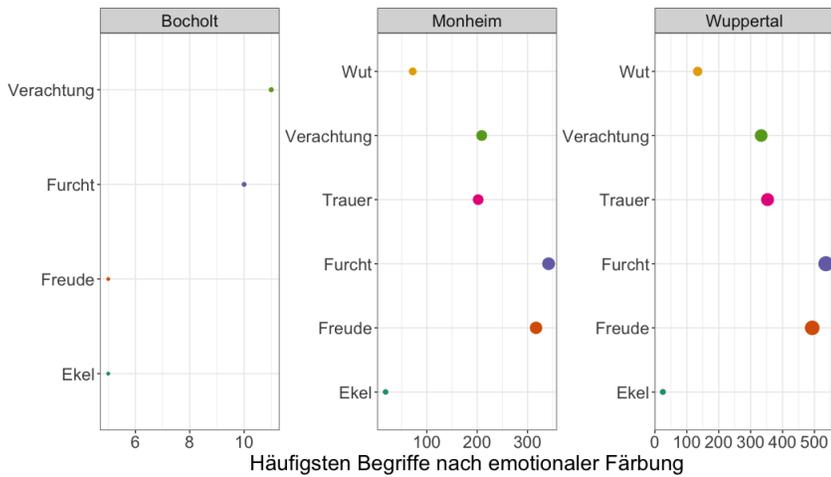


Abb. 6.11: Häufigste Sentiments (NRC) in der Berichterstattung

6.3 Bocholt: Bürgerbeteiligungsanreize schaffen

Anders als in der (unter 6.5 beschriebenen) Gemengelage in Wuppertal, in der die Stadt schon früh auf Anforderungen aus der Bürgerschaft reagieren musste, war die Nachfrage in Bocholt verhalten.

6.3.1 Bürgerbegehren und Wahlen

Dokumentiert wird dies unter anderem durch die geringe Zahl von nur zwei Initiativen für Bürgerinitiativen, die von der Stadtbevölkerung ausgingen, und deren Verlauf. So gab es nur ein zulässiges Bürgerbegehren in der Stadt, wobei der Bürgerentscheid 2001 am Abstimmungsquorum scheiterte. Der weitere Versuch eines Bürgerbegehrens scheiterte im Jahr 2010 ist bereits am gesetzlichen Unterschriftenquorum.

Die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen in den Jahren 1999–2009 war höher als im Landesdurchschnitt und die Differenz stieg in dem Zeitraum von 0,56 auf 4,22 Prozentpunkte (PP). Verglichen mit der Beteiligung im Landkreis Borken, zu der die Gemeinde Bocholt gehört, war sie jedoch unterdurchschnittlich und lag zwischen 2,4 und 4,92 PP darunter. Im Jahre 2004 stieg die Wahlbeteiligung in Bocholt – entgegen dem nordrhein-westfälischen Trend und der Entwicklung im Landkreis – sogar leicht an. So bewegte sich die Beteiligung in Bocholt relativ stabil zwischen 55,56 und 57,2 Prozent. In der aktuell letzten Kommunalwahl 2014 sackte die Wahlbeteiligung jedoch um 6,23 PP ab (eine Veränderung von -11,1 Prozent!); sie lag damit wieder auf dem Niveau des Landesdurchschnitts. Allerdings ging auch im gesamten Landkreis Borken die Wahlbeteiligung stärker zurück als im Durchschnitt von NRW¹, wenn auch nicht so drastisch wie in Bocholt. So liegt der Landkreis 2014 noch 3,83 PP über dem NRW-Durchschnitt. Die Wahlbeteiligung in Bocholt ist also 2014 insgesamt für die Region unterdurchschnittlich – mit Tendenz zur weiteren Verschlechterung.

¹ Der Effekt ist in Kapitel 5.1c dargestellt. In den kreisangehörigen Gemeinden trat der Rückgang der Wahlbeteiligung später, dafür aber beschleunigt auf.

6.3.2 Projekt Zukunftsstadt 2030+

Unter diesen Vorbedingungen entwickelte die Stadt Bocholt erst spät ein Bürgerbeteiligungskonzept. Da es auf Betreiben der Ratsfraktionen entstand, ist es stark zentralisiert und gelenkt. Ausgangspunkt für die koordinierte Befassung mit Bürgerbeteiligungsmaßnahmen war eine Arbeitsgruppe *Strategische Planung — Innovatives Bocholt*, bestehend aus Verwaltung, Politik und Wissenschaft, die sich im Jahr 2013 zum Thema: „Welche Stärken besitzt die Stadt, und was gilt es zu verbessern?“ gebildet hat. Dieses Gremium bestand somit nur aus Experten der Institutionen und entwickelte selbst noch nicht den Anspruch, Bürgerbeteiligung zu sein.

Unter der Federführung dieser Gruppe nahm die Stadt ab 2015 erfolgreich am Wettbewerb des Bundesministeriums für Bildung und Forschung *Zukunftsstadt 2030+* teil. Bocholt schaffte es als eine von 52 Kommunen unter 168 Bewerbern in die erste Runde. Mit den Markenzeichen *Klimakommune* und *Fahrradstadt* trat Bocholt in die erste Phase ein und formulierte das Motto *Atmendes Bocholt 2030+*. Über drei Jahre lang nahmen ca. 220 Interessenvertretungen an Workshops teil, in denen Entwicklungspläne für fünf zentrale Handlungsfelder festgelegt wurden (Wirtschaft und Internationalisierung; Bildung und Qualifizierung; Neue Urbanität, Lebensqualität und Quartiersentwicklung; Mobilität und Infrastruktur; Kommunikation). Auch wenn in diesem Verfahren auch Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Institutionen vertreten waren, so konnte bei ihnen doch nicht von originärer Bürgerbeteiligung gesprochen werden.

In der zweiten Phase des Projekts, für die Bocholt als eine unter jetzt nur noch 20 Kommunen ausgewählt wurde, konnte die Umsetzung der Ideen der ersten Phase evaluiert und das vorhandene Konzept weiterentwickelt werden. Für die Umsetzung dieser Phase beschloss die *Bocholter Strategiegruppe*, bestehend aus politischen Vertreterinnen und Vertretern der Stadtfraktionen, intensiver und strukturierter auf Bürgerbeteiligung zu setzen. Zur wissenschaftlichen Konzeption und Durchführung von Verfahren wurde das IDPF hinzugezogen. So wurde die bisherige Fokussierung auf die Beteiligung von Stakeholdern um eine aleatorische Bürgerbeteiligung durch Planungszellen ergänzt. Man entschied sich für eine 2-Wege-Strategie, bei der ein Teil der Zukunftsplanung unter dem Titel *Solide Stadt die Effiziente Daseinsvorsorge* (Ökonomische Verantwortung — Ökologische Vertretbarkeit — Soziale Verträglichkeit) zum Thema hatte, während den Planungszellen der Schwerpunkt *Kreative Stadt*, d.h. Innovationen (Eigenheit — Geschwindigkeit — Originalität) zugewiesen wurde.

Abweichend von dem üblichen Vorgehen, Planungszellen ausschließlich mit gelosten Teilnehmenden zu besetzen², wurde in dem städtischen Konzept in Bocholt den beiden Bürgerplanungszellen (insgesamt 51 Bürger und Bürgerinnen) noch eine Stakeholder-Planungszelle (28 Interessensvertretungen aus dem Kreis der 220 Workshop-Teilnehmenden der Phase I) zur Seite gestellt. Die übergeordnete Frage des Verfahrens war: „Welche Projekte und Innovationen kann Bocholt planen und realisieren, um sich als vielseitige Stadt zukunftsfähig, nachhaltig und ergebnisorientiert zu positionieren?“

Ein Ergebnis dieser Planungszelle war, dass von den Teilnehmenden ein *Zukunftsbüro* gewünscht wurde. Sie sollte eine feste Anlaufstelle im Rathaus sein, um Ideen aus der Bürgerschaft aufzunehmen und zu koordinieren. Zudem wollen die Bocholterinnen und Bocholter mehr Mitsprache, wenn es um lokale Themen geht, wie z.B. bei der anstehenden Rathaussanierung. Zugleich weckte das Empowerment, das in der Planungszelle erzeugt wurde, weitergehende Ansprüche, an politischen Entscheidungen zu partizipieren.

Für die Bewerbung zur dritten Phase wurde das Konzept unter dem Stichwort *Reallabor* nochmals erweitert. Das *Zukunftsbüro*, das Verwaltung, Politik und Bürger koordinieren soll, wird eingerichtet. Es wurde darüber hinaus ein *Zukunftsrat* aus Teilnehmenden der Planungszellen gebildet, wodurch die Beteiligung der Bürger verstetigt werden soll. Hierbei gab es bereits Kritik daran, dass durch die Hinzunahme der Stakeholderplanungszelle zu viele Posten im *Zukunftsrat* durch Amtsträger besetzt würden. Seit Mai 2019 ist das Projekt erfolgreich in der dritten Phase angekommen. Geplant ist für März 2020, ein weiteres Planungszellenverfahren im Bocholter Format 2 + 1 stattfinden zu lassen.

6.3.3 Evaluation der Maßnahmen in Bocholt

Da die Maßnahmen in Bocholt erst nach der Kommunalwahl 2014 einsetzten, steht hier kein Indikator für den Mobilisierungserfolg durch Bürgerbeteiligung zur Verfügung. Im Gegensatz zu Wuppertal, wo der Anstoß zur Bürgerbeteiligung „bottom up“ erfolgte, orientierte sich das verspätete Konzept in Bocholt nicht nur historisch, sondern auch in der Umsetzung eher „top down“. Die Rationalität der aleatorischen Repräsentation der Planungszelle wurde Sondermitspracherechte für Funktionäre

aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung gemindert. Die Schutz- und Kontrollmechanismen, die in das Verfahren implementiert wurden, zeugen von Skepsis gegenüber der Bürgerkompetenz und Bewahrung von Regulierungsmacht

² Um die Objektivität der Ergebnisse zu sichern, werden mindestens zwei, besser noch mehr Planungszellen á ca. 25 Teilnehmende für ein Gutachten durchgeführt und erst am Ende zusammengeführt.

gegenüber der Mitsprache aus der Bevölkerung. Im Konzept für die dritte Phase gibt es nun aber auch mehr Mitwirkungsvollmachten. So sollen sogenannte *Promotoren* eigenständig über Finanzmittel verfügen können, um Bürgerideen unbürokratisch umzusetzen. Die Schlagseite, die das Bürgerbeteiligungskonzept in Bocholt zunächst zugunsten von politischen Fraktionen und Verwaltung bekommen hatte, war auch dem Ausbleiben explizit artikulierter Partizipationsansprüche aus der Bevölkerung geschuldet. Ohne ein wirkungsvolles Korrektiv „von unten“ etablierte sich die Beteiligung zu nächst als Expertenprojekt. Um das zu korrigieren und einen bürgerschaftlichen Ausgleich zu schaffen, bedarf es aber eines Anpassungsprozesses der politischen Kultur. Die durch das Verfahren geweckten Partizipationsansprüche könnten hierfür richtungsweisend werden.

So lange allerdings die demokratische politische Kultur sowohl von Seiten der Bevölkerung nicht eingefordert, als auch von Teilen der Administration für weniger wichtig erachtet wird, bleiben die Maßnahmen im Sinne der gesuchten Partizipationsverbesserung ambivalent. Erfolge durch gelungenes *Empowerment* stehen geweckte, aber unerfüllt gebliebene Erwartungen an echte Partizipation gegenüber — also die Stufe 5 der Partizipationsleiter: Das partnerschaftliche Entscheiden (ARNSTEIN 1969). Somit bleibt die *Efficacy*-Steigerung begrenzt. Das Beispiel Bocholt zeigt, dass Bürgerbeteiligung nicht nur ein Ideenwettbewerb ist, sondern vor allem ein Transformationsprozess im Selbstverständnis von Politik und Verwaltung. Ein Grundlagenproblem der Entwicklungsdynamik kommunaler politischer Kultur (LIETZMANN 2019a).

6.4 Monheim: der parlamentarische Weg

Ein Beispiel für die Transformation des politischen Systems einer Stadt bietet hingegen Monheim, das eines der eigentümlichsten Parteiensystem in NRW aufweist.

6.4.1 Anfänge in gescheiterten Bürgerbegehren

Im Vergleich zu Bocholt kann man aus den Bürgerbegehrensinitiativen in Monheim einen höheren Anspruch an Partizipation ablesen³. Ein erster Versuch ein Begehren zu initiieren erfolgte 1995 zum Thema Schwimmbad, scheiterte jedoch am Unterschriftenquorum. 1998 bis 2011 kam es zu drei Bürgerentscheiden zu den Themen „Schule“ und „Sportstätten“, von denen zwei am Abstimmungsquorum scheiterten und eines nicht im Sinne des Begehrens entschieden wurde. Über diese Misserfolge hinaus, blieben diese Fälle aber über Jahre Gegenstand von Diskussionen und es wurde wiederholt versucht zu den Themen „Sportstätten“, „Bäder“ und „Schulen“

³ Bocholt liegt mit ca. 70.000 Einwohnern noch in einer vergleichbaren Größenklasse wie das kleinere Monheim mit nur ca. 40.000 Einwohnern. Betrachtet man alle Fälle die in den lokalen Medien erwähnt werden, inklusive öffentlicher Diskussionen über Bürgerbegehren, ergibt sich ein Verhältnis von drei (Bocholt) zu neun (Monheim) Einträgen in der *Datenbank Bürgerbegehren*, was auf unterschiedliche politische Kulturen in den beiden Gemeinden schließen lässt.

Bürgerbegehren zu initiieren. Das deutet auf die Beharrlichkeit in den Forderungen der Bürgerinnen und Bürger zu bestimmten Politikfeldern hin. Diese führte zumindest 2009 zu einem Erfolg, als der Rat mit einem Beschluss einem Initiativbegehren zum Erhalt von Sportanlagen folgte, bevor es zum Bürgerentscheid kam. Eine thematische Debatte, die seit 1994 anhielt, kam damit zu einem Abschluss. Der Beschluss wurde unter anderem durch die neue politische Kraft im Rat, PETO, ermöglicht.

6.4.2 Sonderweg Parteineugründung

Die Inhalte der oben genannten öffentlichen Diskussionen gehören in die Themenkreise Bildung und Freizeitaktivitäten; sie liegen damit tendenziell im Interessensfeld junger Menschen. Vor diesem Hintergrund gründete sich 1999 die Regionalpartei PETO — *Die junge Alternative*, um sich dieser und anderer *junger* Themen anzunehmen, z.B. Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und Ausbau erneuerbarer Energien. In wie weit die Parteigründung auch eine Reaktion darauf war, dass politische Partizipation über den Weg des Bürgerbegehrens zunächst gescheitert war, ist nicht dokumentiert.

In Monheim wurde Bürgerbeteiligung ein wesentlicher parteipolitischer Programmpunkt im Rahmen der Kommunalwahlen. Unter anderem mit dem Anspruch, digitale und andere Formen der Partizipation zu fördern, errang die lokale Partei PETO 1999 in ihrer ersten Wahl mit 6,1 % der Stimmen zwei Sitze im Stadtrat und gewann im Verlauf der folgenden Kommunalwahlen noch deutlich Wähleranteile hinzu. Seit dem Jahr 2009 ist die Partei stärkste Fraktion und stellt den Bürgermeister, der mit 27 Jahren auch jüngstes Stadtoberhaupt in NRW wurde. Mit einer radikalen Niedrigsteuerpolitik gelang es Monheim unter PETO von einer hoch verschuldeten zu einer der wohlhabendsten Kommunen in NRW zu werden, weil Unternehmen sich ansiedelten oder zumindest ihren Sitz dorthin verlegten. Im Jahr 2014 war PETO mit 415 Mitgliedern die stärkste Partei in dieser Kommune (STAUBNER-KLEIN 2014).

Das Wahlversprechen einer digitalen Bürgerbeteiligung findet sich auch in der Darstellung des Webangebotes der Stadt Monheim, dass unter den Gliederungspunkten „Bürger/in“, „Kinder“ und „Tourist/in“ bedeutsamer und früher als die Webauftritte vieler anderer Städte die aktive Bürgerrolle in den Mittelpunkt stellt; stärker auch als die Dienstleistungen der Verwaltung oder die Nachrichten und Bekanntmachungen. Das Angebot der Stadt fokussiert — zusätzlich zu Bürgerversammlungen — auf drei digitale Formen der Beteiligung:

- ein geographisch gestütztes Vorschlagswesen (Mängelmelder),
- eine Beteiligung an der Diskussion des Haushalts (Online-Haushalt),
- sowie die Möglichkeit von Online-Debatten.

Die Beteiligungsmöglichkeiten sind in der Regel freiwillige, selbst-rekrutierende Stakeholder-Bürgerbeteiligung mit unverbindlichem Charakter und liegen auf dem Zuordnungsschema von Arnstein (1969) auf einer Mittleren Stufe der Beteiligung, der Konsultation. Laut Aussage der Verwaltung betätigen sich ca. 500 der 43.000 Bürgerinnen und Bürger Monheims regelmäßig (KRAWINKEL 2019) mit gleichbleibender Tendenz. Einerseits bleibt die Beteiligung in Monheim unverbindlich — Vorschlagswesen, Haushaltsanregungen und Debattenbeiträge bleiben ohne Versprechen auf Umsetzung. Andererseits sind nach Angaben des Bürgermeisters 1,5 Planstellen dafür eingerichtet, die Vorschläge zu bearbeiten und eine individuelle Antwort darauf zu geben.

6.4.3 Evaluation des Monheimer Weges

Für sich gesehen sind die quantitativen Effekte des Beteiligungskonzeptes auf die Wahlbeteiligung in Monheim gering. Die Wahlbeteiligung sank von 56,9 Prozent (1999 und 2004) zwischenzeitlich auf 54,6 Prozent (2009). Trotz der sichtbaren Bemühungen, das Wahlkampfversprechen von 2009, nämlich die digitale Bürgerbeteiligung, umzusetzen, lag die Wahlbeteiligung 2014 erneut bei 56,3 Prozent. Anders sieht dies jedoch im Vergleich zur durchschnittlichen Wahlbeteiligung in NRW aus: Die Wahlbeteiligung in Monheim war 1999 um 1,87 PP höher als im Landesdurchschnitt und vergrößerte diese Differenz im Laufe der Jahre stetig (2004 +2,53 PP; 2009 +2,74 PP; 2014 +6,37 PP). Die mittelfristige Stabilisierung der Wahlbeteiligung im Bereich von etwa 56 Prozent steht damit dem allgemeinen Trend stetig sinkender Wahlbeteiligung von 55 auf 50 Prozent zwischen 1999 und 2014 im Landesdurchschnitt deutlich entgegen.

Die regelmäßige Beteiligung von 500 Bürgerinnen und Bürger in den digitalen Sonderformaten ist zwar vergleichsweise gering im Vergleich zur Einwohnerzahl; sie kann aber doch als Erfolg gewertet werden, wenn man die Konstanz dieser Zahl in Betracht zieht. Dies insbesondere, weil aller Erfahrung nach Absinken der Beteiligung stattfindet, wenn die Bürgerinnen und Bürgern ihre Efficacy solcher Angebote geringschätzen.

Nach den deutlichen Rückgängen der Wahlbeteiligung in den Kommunalwahlen seit 1999 im Vergleich zum Zeitraum bis 1994⁴, hat der Sonderweg Monheims eine relative Stabilisierung der institutionellen Beteiligung auf niederem Niveau bewirkt; es muss dies als ein erkennbarer Teilerfolg gegen den allgemeinen Trend gewertet werden.

Als wesentlicher Effekt der Beteiligung lässt sich eine Versachlichung von Konfliktfragen vermuten. Die Analyse der Debatten im Rahmen von Bürgerentscheiden in Monheim lassen die Deutung zu, dass die öffentliche Debattenkultur in

⁴ Bis einschließlich 1994 lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen in NRW immer über 65 Prozent; 1999 lag sie bei 55 Prozent und ist seitdem stetig fallend.

Monheim durch eine sachlichere Auseinandersetzung geprägt ist als in Städten, die einen geringeren Aufwand betreiben, Bürgerbeteiligung in ihr Verwaltungshandeln zu integrieren.

Für die parlamentarische Perspektive ergibt sich aus der Entwicklung in Monheim der Befund, dass es trotz des gesellschaftlichen Wandels möglich ist, mit Themen, die vor Ort als relevant empfunden werden, Interesse für Parteipolitik zu wecken und Menschen zur Teilnahme an der Parteiarbeit zu motivieren. Bemerkenswert ist der Fall Monheim deshalb, weil hier die Neugründung einer Partei von einer Bevölkerungsgruppe ausging, die von der Veränderung der Lebensstile am stärksten beeinflusst ist, nämlich jungen Leuten. Also Menschen, die zum einen nicht in den traditionellen sozialen Milieus sozialisiert wurden, und daher nicht dem „politischen Konformitätsdruck“ (NIEDERMAYER 2005) ausgesetzt waren, der bis in die 80er Jahre das Fundament stabiler Parteizugehörigkeit bildete — dieser Wandel spiegelt sich auch im fluiden Wahlverhalten der heutigen Wechselwähler wieder. Und Menschen, die andererseits erst nach der „partizipatorischen Revolution“ (KAASE 1982) politisiert wurden und eher zu unverbindlichen Beteiligungsformen wie Bürgerinitiativen und Protestkundgebungen tendieren als zu langfristigen Bindungen in Parteien und Vereinen. Diese Formen von „unkonventionellem politischen Handeln und Bewegungspolitik“ (ROTH 1994) haben sich inzwischen selbst soweit institutionalisiert, dass sie für viele junge Menschen eine bessere Alternative für politische Beteiligung bieten, da sie auch heutigen Ansprüchen auf Flexibilität und individueller Meinungsäußerung entgegenkommen. Inwieweit die Mitgliederstärke dieser Neugründung nicht nur durch die Themenbesetzung und den daraus resultierenden Wahlerfolgen begründet ist, sondern durch die Überwindung einer „anachronistischen Organisationskultur“ (MIELKE 1994) und durch Anpassung der Parteistruktur an neue gesellschaftliche Partizipationsvorstellung, wäre ein sehr spannendes, aber ein selbständig zu untersuchendes Forschungsfeld.

6.5 Wuppertal: zivilgesellschaftliche Impulse

Die aktuelle Bürgerbeteiligungssituation in Wuppertal hängt mit der Geschichte und Geographie der Stadt zusammen. Wuppertal ist 1929 entstanden aus der Vereinigung zweier Großstädte (Barmen und Elberfeld), die Zentren der deutschen Frühindustrialisierung waren, sowie einigen umliegenden Gemeinden. Während die Stadtteile durch die Talachse der Wupper miteinander verbunden sind, sind die Quartiere in hügeligen Höhenlagen (z.B. Hardtberg, Ölberg, Ostersbaum) geographisch verinselt. Durch die industrielle und auch die calvinistisch geprägte Vorgeschichte gibt es eine starke bürgerliche und bürgerschaftliche Tradition einerseits sowie ein extremes soziales Gefälle andererseits.

6.5.1 Zivilgesellschaftliche Anfänge

Das kulturelle Erbe der Gründerzeit (z.B. Stadthalle, Opernhaus) ist zugleich eine finanzielle Belastung für die inzwischen verschuldete Stadt, weshalb deren Erhalt und auch innovative Projekte oft ihren Rückhalt in der Bürgerschaft fanden. Ein prominentes Beispiel ist die Umwidmung der sog. *Nordbahntrasse*. Im Zusammenhang mit der *Nordbahntrasse* entwickelten sich zwei verschiedenartige Bürgerprojekte, die *Wuppertal Bewegung e.V.* und *Utopiastadt*.

6.5.1.1 Wuppertal Bewegung

Es handelt sich bei der Trasse um eine stillgelegte Gleisstrecke, die in der Zeit der Industrialisierung als Transport und Nachschubbahn errichtet wurde und die Hügel der Nordhöhen mit aufwendigen Brücken und Tunneln verband. Da die Stadt keine Mittel bereitstellen konnte, um das Bahngelände nutzbar zu machen, und andererseits die Instandhaltungskosten der Viadukte und Tunnel so hoch waren, dass die wertvollen Zeugnisse der Industriekultur zu verfallen drohten, bildete sich eine Bürgerinitiative und gründete 2006 den Verein *Wuppertal Bewegung e.V.* Die Idee des Vereins die *Nordbahntrasse* war es, die Nordbahntrasse, die über die gesamten 23 km mit nur geringen Steigungen verläuft, in eine Rad- und Wanderstrecke umzubauen, die zudem die Nordhöhen erschließt und die dortigen Quartiere miteinander verbindet. Durch Verhandlungen mit der Stadt konnte der Verein schließlich das Projekt mit anteiliger Finanzierung durch die Stadt durchführen. Die Vereinsgelder wurden durch Großspenden der wohlhabenden Bürgerschaft aufgebracht sowie durch Einzelspenden von Bürgerinnen und Bürgern, die auf der gesamten Strecke „meterweise“ spenden konnten und dafür namentlich als „Streckenpaten“ verewigt wurden. Das Projekt wurde mehrfach ausgezeichnet, für das bürgerliche Engagement sowie für die kulturelle und soziale Belebung im Einzugsbereich der Trasse.

6.5.1.2 Utopiastadt

Weitere Erben der Industrialisierung, die stillgelegten Fabrikhallen, boten darüber hinaus Möglichkeiten, durch Umgestaltung in Loftapartments eine soziale Durchmischung der Wohnviertel zu bewirken und in ehemaligen Arbeiterquartieren Raum für Kunstateliers und Kulturstätten zu schaffen. Hierdurch erfolgte eine Belebung der kreativen Szenen in Wuppertal. Unter anderem wurden auch die alten Bahnhofsgebäude an der *Nordbahntrasse* umgewidmet. Im *Mirker Quartier* entstand das Projekt *Utopiastadt*, als Kultur- und Kreativcluster, das 2011 in den Mirker Bahnhof einzog. Während die *Wuppertal Bewegung e.V.* eine klassische Form von Bürgerengagement darstellt, ist *Utopiastadt* als Sammelpunkt für innovative Bürgerprojekte konzipiert. Neben alternativer Gastronomie, Büros,

Ateliers und Coworking Space beherbergt der *Bahnhof Mirke* z.B. einen kostenlosen Fahrradverleih und das *Wuppertaler Ok LAB!*, einem Zusammenschluss von Programmierern, die aus den Wuppertaler Initiativen *Opendatal* und dem *Hackerspace /dev/tal e.V.* kommen. Diese kooperieren mit der Stadt Wuppertal und anderen Bürgerinitiativen und unterstützen *Open-Data-* und *Citizen-Science-* Projekte.

Parallel dazu gab es auch Entwicklungen in der Sozialarbeit der Stadt. Es entstanden Quartiersbüros (z.B. Ostersbaum), die eigene Zeitungen herausbringen, Nachbarschaftshilfe organisieren und gemeinsame Projekte initiieren, wie z.B. *urban gardening*.

6.5.2 Bürgerbegehren und deren Wirkung

Bürgerbegehren wurden in Wuppertal schon relativ früh zu einem Gradmesser, was für den Oberbürgermeister und den Rat politisch durchsetzbar ist und welche Entscheidungen problematisch werden können. Dementsprechend hat der Rat meist auf Eingaben der Bevölkerung reagiert, bevor es zum Entscheid kam. Die Entwicklung lässt sich in drei Phasen einteilen.

In den Jahren 1996 bis 1998 kam es zu fünf Bürgerbegehrensinitiativen. Davon wurde nur eine in einem Bürgerentscheid entschieden, und zwar positiv im Sinne des Begehrens. Dies ist bis heute der einzige Fall eines Bürgerentscheides in Wuppertal. Ein anderer Fall wurde nach dem Einreichen der Unterschriften und erfolgreicher Zulässigkeitsprüfung durch einen neuen Ratsbeschluss positiv erledigt, zwei weitere sogar schon nach Einreichen der Unterschriften. Im letzten Fall fehlte das Interesse der Öffentlichkeit, so dass die Initiative bereits am Unterschriftenquorum für das Bürgerbegehren gescheitert ist. Mit vier Umsetzungen durch den Rat bei fünf Versuchen war diese Phase überdurchschnittlich erfolgreich und wohl auch produktiv für die Steigerung der Efficacy in der Bevölkerung. In dieser Zeit hat der Rat gelernt, mit welcher Strategie er Bürgerentscheide verhindern kann.

Der Rat hat dieses Schema in den folgenden Jahren beibehalten, trotz eines Wechsels der Fraktionsmehrheiten und des Oberbürgermeisters. In den Jahren zwischen 2001 und 2014 kam es zu acht Bürgerbegehrensinitiativen. Zwei von ihnen wurde bereits nach Ankündigung der Unterschriftensammlung durch einen Ratsbeschluss entsprochen, da sonst der zu erwartende Widerstand aus der Bevölkerung gegen die Pläne des Stadtrats als zu machtvoll erwartet wurde. In den übrigen sechs Fällen fehlte der Rückhalt in der Bevölkerung, weshalb sie am Unterschriftenquorum scheiterten; oder sie waren auf Grund der Themenwahl bzw. mangels ausreichender Kostendeckung nicht zulässig.

Nach den ersten erfolgreichen Jahren und der ernüchternden Quote von zwei zu sechs in der zweiten Phase gingen die Begehrensaktivitäten in der dritten Phase nach 2014 deutlich zurück. Es gab 2015 eine Petition, die zeitweise als mögliches Bürgerbegehren diskutiert wurde, und ab 2017 zwei Fälle, in denen Bürgerbegehren diskutiert, aber nicht eingeleitet wurden. Ein weiteres Thema, der geplante Seilbahnbau, wurde vom Rat 2017 bis 2019 — wie im Folgenden noch detailliert beschrieben wird — aktiv an die Bürgerinnen und Bürger herangetragen – auch um einem Begehren vorzubeugen. Diese dritte Phase fällt zusammen mit einem erneuten Wechsel des Oberbürgermeisters, und einer nun ausgeglichenen Sitzverteilung zwischen SPD und CDU. Damit verbunden ändert sich auch der Politikstils zugunsten einer aktiven Bürgerbeteiligungspolitik, die im nächsten Abschnitt beschrieben wird. Inwieweit für den Rückgang der Bürgerbegehren in der dritten Phase der Efficacy aufgrund der schlechten Erfahrungen in der zweiten Phase ursächlich ist — immerhin gab es noch zwei Fälle vorausseilenden Entgegenkommens durch den Rat — oder ob durch die neuen Beteiligungsstrukturen das Werkzeug Bürgerbegehren an Bedeutung verloren hat, lässt sich nicht quantifizieren.

Nach Moeckli (2013) haben ergänzende direktdemokratische Verfahren einen Einfluss auf Struktur und Entscheidungen im Politikbetrieb, jedoch ohne das politische System gänzlich umzugestalten. Sie wirkten im Gegenteil sogar stabilisierend, da sie integrativ seien, statt ein Klassenbewusstsein zu fördern. Als Frühindikator und Ventil für Stimmungen in der Bevölkerung helfen sie Entscheidungen zu legitimieren und deren Qualität zu verbessern. Die Wuppertaler Politik steht gewissermaßen unter dem Einfluss eines als *fleet in being* bezeichneten Phänomens, einer indirekten Vorwirkung von direktdemokratischen Handlungsoptionen, da sie auf die bloße Möglichkeit eines Bürgerbegehrens sensibel reagiert. Die Erwartung von Bürgerbegehrensdiskussionen und der taktische Umgang mit ihnen haben sich für den Rat insofern bewährt, dass einerseits Bürgerentscheide, die als Niederlage für den Mehrheitsfraktionen gedeutet werden könnten, abgewendet wurden, und andererseits nicht jedem Ansinnen stattgegeben wurde, sondern nur solchen, die über ausreichenden Rückhalt und somit politischem Drohpotential gegenüber Rat und Fraktionen verfügten. Allerdings bleibt der Vorbehalt, direkte Demokratie sei vor allem ein Instrument für die gebildete Mittelschicht, die im Gegensatz zur Oberschicht keinen direkten Zugang zu politischen Entscheidungen hat — weswegen letztere diese Verfahren nicht benötigen. Untere Schichten profitieren davon jedoch nicht, da die Schwellen beim Verständnis für die Prozesse und dem Ressourcenaufwand zu hoch seien (MOECKLI 2013).

6.5.3 Aufgreifen der Impulse

Nachdem die Stadt sich auf Grund der Finanzlage bei Projekten wie der Nordbahntrasse nur mühsam Zugeständnisse abringen ließ, änderte sich im Laufe des Verfahrens die Einstellung, und sie übernahm eine zunehmend aktive und aktivierende Rolle. So griff sie schließlich die verschiedenen Impulse aus der Bürgerschaft auf und bündelte sie in der neu gegründeten *Stabstelle für Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement*. Der Versuch, sogar das Amt eines *Dezernenten für Bürgerbeteiligung* zu etablieren, wurde jedoch nach kurzer Zeit (wegen anderweitiger Konflikte) abgebrochen und die Stabstelle wurde direkt dem Bürgermeister unterstellt.

In dieser Stelle werden Projekte zur Bürgerbeteiligung koordiniert und kommuniziert. Zu den regelmäßigen bzw. laufenden Maßnahmen zählen

- *Beteiligung in den Quartieren*
- *Bürgerbudget / Bürgerhaushalt* (seit 2017)
- Koordination von Bürgerengagement in *Engagiert für Wuppertal*
- *Bürgerwerkstätten*.

Unter der Leitung der Stabstelle wurden zwei Projekte durchgeführt, die im Zusammenhang mit diesem Gutachten erwähnenswert sind: ein Bürgergutachten mit späterer Bürgerbefragung zum Bau einer Seilbahn sowie die Erstellung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Wuppertal.

6.5.3.1 Bürgergutachten und Bürgerbefragung zum Bau einer Seilbahn

Das *Bürgergutachten zum möglichen Bau einer Seilbahn* in Wuppertal wurde 2017 und die nachfolgende Bürgerbefragung wurde 2019 durchgeführt.

Die Idee, eine Seilbahn in Wuppertal zu bauen, um den Hauptbahnhof mit der Universität und den Südhöhen zu verbinden, wurde sehr früh emotional von den betroffenen Anrainern diskutiert. Zwei Initiativen, die *Initiative Seilbahnfreies Wuppertal e.V.* und *pro Seilbahn Wuppertal e.V.*, standen sich unversöhnlich gegenüber. Der Rat versuchte diese politisch schwierige Situation zu entschärfen, indem er durch ein Bürgergutachten die Meinung der nicht festgelegten Durchschnittsbevölkerung einholen wollte. Zugleich bot er beiden Initiativen eine faire Chance, ihre Standpunkte einzubringen, die neben den technischen Details und der Verkehrsplanung in der Planungszelle vermittelt wurden. Die Wahl des Zeitpunkts für ein Bürgergutachten stand sichtlich unter dem Eindruck von Stuttgart 21. Um für die Projektierung des Seilbahnbaus nicht unverantwortlich viel Geld auszugeben, wenn der Bau am Widerstand der Bevölkerung scheitern sollte und um nicht den Fehler zu begehen, erst Tatsachen zu schaffen und dann die Bürgermeinung einzuholen, wurde das Bürgergutachten bereits am Ende der Vorentwurfsphase durchgeführt. Es sollte lediglich klären, ob es sich lohne, die

kostenintensive Planung weiter zu betreiben. Erst an deren Ende sollte die endgültige Entscheidung stehen. Die Bürgergutachter kamen zu dem Ergebnis, dass sich die Fortführung der Planung unter Zusage bestimmter Kostenobergrenzen lohne. Eine Kommission aus Vertretern der Planungszellen blieb mit dem Rat in Kontakt und pochte auf die Einhaltung der (unverbindlichen) Vorgaben.

Der zweite Beteiligungsschritt zu diesem Thema, die Bürgerbefragung, fand zusammen mit der Briefwahlmöglichkeit zur Europawahlen 2019 statt; sie wurde also nicht in den Wahllokalen durchgeführt. Dies war für einige Bürger missverständlich, da sie versuchten, in den Wahllokalen ihre Stimmzettel zur Bürgerbefragung abzugeben und somit die Abgabefrist verpassten. Hintergrund der zeitlichen Zusammenlegung war es, sich durch die Zusammenlegung von Briefwahl und Abstimmung die Organisation einer doppelten Auszählung zu ersparen.

Zu bemängeln war darüber hinaus, dass in den Abstimmungsunterlagen nicht auf die Ergebnisse des Bürgergutachtens Bezug genommen wurde, sondern die Fraktionen sich stattdessen mit ihren politischen Statements positionierten. Der Rückfall vom kooperativen Diskurs des Gutachtens in die konfliktäre Auseinandersetzung der Initiativen, welche durch das Bürgergutachten ursprünglich gerade vermieden werden sollte, führte zur erneuten, fundamentalen Entsachlichung der Diskussion. Das Seilbahnprojekt wurde von einer deutlichen Mehrheit der Abstimmenden abgelehnt. Obwohl die Befragung unverbindlich war, konnte das Ergebnis in seiner Eindeutigkeit vom Rat keinesfalls ignoriert werden.

6.5.3.2 Leitlinien zur Bürgerbeteiligung in Wuppertal

Das zweite Projekt war die Erstellung von *Leitlinien zur Bürgerbeteiligung in Wuppertal*, die 2017 verabschiedet wurden.

Der Anstoß für die Erstellung von Leitlinien wurde von der Stabstelle Bürgerbeteiligung in Form einer Beschlussvorlage für den Rat der Stadt Wuppertal gegeben. Bereits in dieser Vorlage wurde die Entwicklung der Leitlinien für Bürgerbeteiligung selbst als Bürgerbeteiligungsprozess konzipiert. Anders als das von oben verordnete Bürgerbeteiligungskonzept in Bocholt, sollte sich das Wuppertaler Konzept schon in seiner Entstehung durch Bürgernähe legitimieren. Am 07.03.2016 wurde der Beschluss einstimmig vom Rat gefasst und die Verwaltung mit der Durchführung beauftragt.

Im ersten Schritt wurde eine *Arbeitsgruppe Leitlinien* aus Stakeholdern einberufen, um eine Durchführung zu planen. Diese setzte sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern von drei Statusgruppen - aus der Zivilgesellschaft mit zehn sowie aus den Ratsfraktionen und der Verwaltung mit je sieben Sitzen - und hatte eine Gesamtgröße von 24 Mitgliedern. Auch hierbei wurde der starken Stellung der Bürgerschaft Rechnung getragen, da neben klassisch-institutionellen Vertretern

der Zivilgesellschaft (Stadtverband der Bürgervereine, Kreishandwerkerschaft, IHK, Sportbund, Schulen, Integrationsrat, Beirat der Menschen mit Behinderung und Wohlfahrtsträger) bekamen auch die *Wuppertalbewegung* und *Utopiastadt* (die oben erwähnten Initiativen rund um die Nordbahntrasse) je einen Sitz. Die konzeptionelle und organisatorische Federführung blieb bei zwei Mitarbeitenden der *Stabstelle für Bürgerbeteiligung*, die selbst nicht zur Arbeitsgruppe zählten.

Der Beginn der eigentlichen Bürgerbeteiligungsphase wurde mit einer *Bürgerwerkstatt* im Veranstaltungsformat *World Café* eingeleitet, an dem etwa 150 Bürger und Bürgerinnen teilnahmen und dabei ca. 100 Beiträge einbrachten. In diesem Verfahren diskutierten die Beteiligten in sich selbst konstituierenden Gesprächsgruppen mit Hilfe einzelner Moderatoren. Durch den niedrighschwelligigen Gesprächseinstieg sollte allen die Möglichkeit gegeben werden, zu Wort zu kommen. Im Idealfall wäre damit eine Steigerung der politischen Efficacy verbunden sowie das Gefühl respektiert und in die politische Entwicklung eingebunden zu sein. 85 der Beiträge aus der Bürgerwerkstatt wurden online gestellt, diskutiert und um weitere Beiträge ergänzt. Insgesamt kamen 268 Beiträge zusammen und das Online-Portal wurde von über 2.000 Nutzenden besucht. Beide Formate bildeten zusammen das Agenda-Setting.

In der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe wurde die Frage diskutiert: „Was sind Kriterien für gute Ergebnisse?“ und wie die AG zusammenarbeiten und nach außen auftreten wolle. Darüber hinaus wurden die aufbereiteten Ergebnisse der Agenda-Setting-Phase vorgestellt. Die zweite Sitzung der AG fand bereits öffentlich statt, da das Verfahren transparent sein sollte. Hier wurden unter anderem Beispiele aus anderen Gemeinden (Bonn, Essen, Landkreis Göppingen) vorgestellt und definiert was unter Bürgerbeteiligung zu verstehen sei. In insgesamt sechs Sitzungen erarbeitete die AG, anhand der Agenda der *Bürgerwerkstatt* Inhalte, die im März 2017 in einer zweiten *Bürgerwerkstatt* diskutiert wurden. Daraus entstanden schließlich die finalen *Leitlinien*, die dem Rat vorgelegt wurden und die er im November einstimmig (mit einer Enthaltung) annahm.

Mit ihnen wurde Bürgerbeteiligung für die kommunale Politik in Wuppertal formal verbindlich festgeschrieben. Inhaltlich-materiell sind die Leitlinien jedoch eher Absichtserklärungen. Darin bleiben sie gegenüber anderen Versuchen, Bürgerbeteiligung formal verankern (z.B. den Leitlinien von Heidelberg aus dem Jahre 2012) weit zurück. Auch weiterhin bleibt deshalb Realisierung der Beteiligung vom Wohlwollen und von der finanziellen Priorisierung der Akteure in der Verwaltung abhängig, sofern es sich nicht um Verfahren handelt, die ohnehin in der Gemeindeordnung beteiligungsförmlich geregelt sind. Immerhin wurde die vorliegende Fassung allgemein verständlich gemacht: Die Verwaltung erstellte im Sinne der Inklusion eine Version der Leitlinien in einfacher Sprache.

Darüber hinaus hat der Rat auf Initiative der AG auch die Einrichtung eines *Beirates für Bürgerbeteiligung* beschlossen, um die Bürgerbeteiligung von allen Seiten — von Seiten der Bürgerschaft, der Politik und der Verwaltung — zu stärken. Dieser Beirat besteht aus 15 Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerschaft — 10 aus Bürgerinstitutionen und fünf freien Plätze für Bürgerinnen und Bürger —, sowie jeweils fünf Vertreterinnen und Vertreter der Politik und der Verwaltung. Auf die fünf freien Bürgerplätze können sich alle Wuppertalerinnen und Wuppertaler bewerben, unter denen dann per Los entschieden wird.

6.5.4 Evaluation der Wuppertaler Entwicklung

Das Konzept von Bürgerbeteiligung in Wuppertal ist stark geprägt durch die Verknüpfung von politischer Beteiligung und zivilgesellschaftlichem Engagement, die meist zusammen gedacht werden. Bürgerengagement wurde angesichts notorisch knapper Stadtkassen zu einer tragenden Säule der zivilgesellschaftlichen Entwicklung abseits von politischer Beteiligung. So gibt es zum Weiteren z.B. eine Freiwilligenagentur namens *Zentrum für gute Taten e.V.*, die trägerunabhängig ziviles Engagement vermittelt.

Bürgermeister und Rat haben auf die Anforderungen aus der Zivilgesellschaft reagiert. Sie geben einerseits den Initiativen, die eine wichtige soziale Funktion in der Stadt erfüllen, Raum und sie schaffen andererseits in den noch starren Verwaltungsstrukturen einen Rahmen für direkte politische Bürgerbeteiligung, z.B. durch Bürgerhaushalte. Das spätere Ausbleiben ernsthafter Versuche seitens der Stadtbevölkerung Bürgerbegehren einzuleiten, könnte auf eine entlastende Funktion dieser Beteiligungsmaßnahmen hinweisen, die zugleich die politischen Anliegen der Zivilgesellschaft konfliktarm in die Administration vermittelt. Es zeigt sich hierin, dass sich Verwaltungskultur durch offenen Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern wandeln kann. Dies ist freilich an den Rückhalt von Bürgermeister und Rat gebunden, um die restriktiven Rahmenbedingungen (z.B. Finanzen, soziale Spreizung) auszugleichen. Jedoch kann es durch mangelnde Erfahrung auch zu Fehlschlägen kommen, wie im Falle der Seilbahnplanung, bei welcher die verschiedenen Konzepte nicht auf einander abgestimmt waren, weshalb sich alte Konfliktmuster Bahn brachen.

In Punkto Wahlbeteiligung liegt Wuppertal — wie für kreisfreie Großstädte üblich — unter dem Landesdurchschnitt. In der Entwicklung der Wahlbeteiligung zeichnet sich jedoch eine Trendwende ab. In der Wahl 2014 konnte zum ersten Mal seit 1994 das Niveau der vorhergehenden Wahl gehalten werden — 45,03 % (2014) zu 45,1 % (2009) Wahlbeteiligung. Diese Stabilisierung — zwar auf niedrigem Niveau, aber gegen den Landestrend — fällt zeitlich zusammen mit der hinzu

gewonnenen Efficacy aus den Projekten an der Nordbahntrasse und könnte zudem auch eine Antwort auf die taktierende Haltung des Rats in Bürgerbegehrendiskussionen sein, da es 2014 zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse kam.

6.6 Vergleichende Zusammenfassung der Beispiele

Ein wesentlicher und wünschenswerter Effekt gelungener Bürgerbeteiligung ist eine Versachlichung der Diskurse einerseits sowie andererseits des Verhältnisses von Politik und Verwaltung auf der einen und den Bürgerinnen und Bürgern auf. Obwohl Bürgerbegehren weiterhin ein wichtiges Korrektiv bilden — unabhängig davon ob sie wirklich durchgeführt werden oder nur die bloße Möglichkeit im Raume steht — bevorzugen die meisten Bürgerinnen und Bürger weniger konflikt-hafte Möglichkeiten, um Forderungen, Wünsche und Ideen in das politische System einzuspeisen. Im Sinne der Repräsentativität politischer Entscheidungen ist es begrüßenswert, wenn sich nicht nur ressourcenstarke, konfliktfähige Gruppen Gehör verschaffen können.

Auch wenn die Beobachtung an drei unterschiedlichen Einzelfällen keine streng wissenschaftliche Aussage über generelle Zusammenhänge ermöglicht, machen die Beispiele dennoch plausibel, dass die Einführung von Bürgerbeteiligung einen Einfluss auf die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen hat. Vor dem Hintergrund einer allgemein abnehmenden Wahlbeteiligung stellt sich in Monheim und Wuppertal nach Einführung von Bürgerbeteiligung eine Stabilisierung auf niedrigem Niveau ein, während sie in Bocholt überdurchschnittlich zurück ging. Wenn ein solcher Zusammenhang vorhanden ist, könnte dies bedeuten, dass der allgemeine Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen ohne den Effekt von Bürgerbeteiligungskonzepten noch stärker ist, als er derzeit sichtbar wird. Für eine solche Untersuchung reichen Aggregatdaten jedoch nicht aus. In qualitativen Untersuchungen müssten die Vielfalt von Bürgerbeteiligungsansätzen in den Kommunen dokumentiert und bewertet werden, um sie den Wahldaten gegenüber zu stellen. Allerdings ist von der Einführung von Bürgerbeteiligung keine Rückkehr zu den Wahlbeteiligungswerten vor 1999 zu erwarten, da sich die positive Veränderung der Wahlbereitschaft nur auf diejenigen Gruppen innerhalb der Bevölkerung auswirken wird, die von den neu geschaffenen Zugängen profitieren.

Die Analyse im Abschnitt 5.1.1.1 zeigt, dass es sich bei den (kreisfreien) Großstädten und Ballungszentren mit hoher Einwohnerdichte um ein separates Cluster bezüglich der Wahlbeteiligung handelt. Diese Städte unterscheidet von kreisangehörigen Gemeinden ihre größere soziale Heterogenität; und diese auf teilweise engstem Raum. Die dicht besiedelten Kommunen weisen deshalb eine deutlich niedrigere Wahlbeteiligung auf, wie die Beispiele Monheim und

Wuppertal bestätigen. Nimmt man die Detailanalyse der Stadtbezirke von Roßteutscher und Schäfer (2016), sowie die der Bertelsmann-Stiftung (2013) hinzu, so zeigt sich, dass in Wuppertal die Gesamtwahlbeteiligung besonders unter der extremen Wahlenthaltung bestimmter Quartiere leidet; daneben erreichen andere Wohnlagen Beteiligungswerte, die sogar im oberen Drittel derjenigen von kreisangehörigen Gemeinden liegen. Das zeigt, dass in großen Städten in besonders abgrenzbaren Wohngebieten die eine deutliche Überzahl an beständigen Nichtwählern lebt. Auch wenn diese Zahlen bisher leider nur für eine Bundestagswahl so detailliert erhoben wurden, ist eine ähnliche Konstellation bei Kommunalwahlen zu erwarten, da die Wahlbeteiligung bei beiden Wahlgängen über die Zeit korrelieren, wenn auch auf unterschiedlichen Niveaus. Legt man die in 5.2.2 hervorgehobenen Merkmale einer Integration oder Desintegration in spezifischen Milieus zugrunde, so ist es unwahrscheinlich, dass diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die bereits die relativ niedrigschwellige Beteiligungsformen wie Wahlen konsequent meiden, höherschwellige Angebote aktiv aufsuchen.

Gerade in Städten wie Wuppertal, mit einem starkem sozialen Gefälle, droht daher die Gefahr, dass sich durch eine selbstbewusste Bürgerschaft mit starkem *Empowerment* (vgl. Kap. 2.5 These I) und gesteigerter *Efficacy* bei Gruppen mit mittlerem Sozialstatus (ebd. These II) eine noch größere Kluft zu den politisch desinteressierten, bzw. bewusst abstinenten Bevölkerungsteilen auftut (ebd. These V). Effekte von Gentrifizierung in ehemals preisgünstigeren Quartieren können dazu führen, dass nach einer anfänglichen sozialen Durchmischung der Wohngebiete eine noch stärkere Segregation eintritt. Steigende Wohnkosten in neu angesagten Stadtteilen ziehen den Fortzug der ökonomisch Schwächsten nach sich, die sich dann um so mehr in den verbliebenen „abgehängten“ Stadtvierteln konzentrieren.

Daher sollte, neben einer breiten Implementierung von Bürgerbeteiligung in allen Gemeinden, die Aufmerksamkeit auf den konsekutiven Maßnahmen zur Partizipationsverbesserung besonders von Gruppen und in Wohngebieten mit strukturell geringer Beteiligung gelten, damit die Gesellschaft nicht in Gewinner und die Akteure höherschwelliger Partizipationsmöglichkeiten und in die Partizipationsverlierer (ebd. These IV) auseinanderdriftet.

Teil III
Diskussion der Ergebnisse

Kapitel 7

Zusammenfassung

Die Untersuchung beruht auf einer Vielzahl von Quellen, um aktuelle Erklärungsmuster für das kommunale Engagement verschiedener Gesellschaftsgruppen in Nordrhein-Westfalen und für dessen Intensität herauszuarbeiten.

Ziel der Untersuchung ist es, die Grundlage zu schaffen, um mögliche Maßnahmen zur Verstärkung demokratischer Partizipation zu entwickeln. Dabei stehen besonders die Hemmnisse im Fokus der Aufmerksamkeit, welche junge Menschen, Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderung und Frauen daran hindern sich gleichermaßen zu beteiligen wie Männer, Personen mittleren Alters bzw. Menschen ohne Migrationshintergrund bzw. Handicap.

Zu diesem Zweck wurden Informationen aus verschiedenen Quellen zusammengetragen, durch eigene Erhebungen zur Partizipation in Gemeinden und durch Befragung von Teilnehmern an mehreren aleatorischen Bürgerbeteiligungsverfahren ergänzt. Alle Informationen wurden mit den bestehenden Aggregatdaten zur politischen Beteiligung in den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens zusammengefügt und ausgewertet.

7.1 Übersicht der Ergebnisse

Zunächst geben wir eine stichpunktartige Übersicht der Ergebnisse zu den jeweiligen Ebenen der Fragestellung.

7.1.1 Theoretische und empirische Grundlagen der Untersuchung

Dem Forschungsaufbau liegen mehrere Annahmen dafür zugrunde, dass die politische Partizipation in den Kommunen von verschiedenen, gegeneinander abgrenzbaren Faktoren abhängt (herausgearbeitet in den Voruntersuchungen in Kapitel 2 und insbesondere 2.4, und im Abschnitt 5.2.1 erläutert).

Diese Faktoren sind im Einzelnen:

1. Bürgerinnen und Bürger müssen befähigt sein, sich entsprechend zu beteiligen (*Empowerment*); diese Befähigung steht in Frage hinsichtlich ihrer Kompetenzen zur Beteiligung (z.B. Wissen, Bildung) als auch hinsichtlich ihrer zeitlichen und sächlichen Restriktionen.
2. Die Motivation zur Beteiligung und die tatsächliche Teilnahme werden dadurch beeinflusst, wie die partizipationsfähigen Teile der Bevölkerung die Wirksamkeit ihrer Beteiligung aufgrund ihrer Erfahrungen bewerten bzw. für zukünftiges Engagement auch im Vergleich zu anderen Tätigkeiten erwarten (*Efficacy*).
3. Der Wert, den das bestimmende soziale und sozio-kulturelle (lokale) Umfeld einer Beteiligung beimisst — im Rahmen von engagementgetriebener Beteiligung in Form von Ansehen und Prestige, im Rahmen von Konfliktbeteiligung in Form von Anerkennung und Aufmerksamkeit (*soziale Integration*).
4. Das Ausmaß und die Form, in der das lokale Umfeld allgemein eine demokratische Partizipationskultur bereitstellt (*Partizipationsqualität der demokratischen Kultur*).

Jeder einzelne dieser vier Faktoren erklärt für sich allein nicht so viel sich aus der Kombination der Faktoren ersehen lässt. So kann z.B. Bildung als Teilaspekt des *Empowerment* nur dann seine partizipatorische Wirkung entfalten, wenn *Efficacy* als Motivation und eine *partizipatorische politische Kultur* als Umgebungsparameter gegeben sind. Ist Bildung hingegen ungleich verteilt, nimmt der positive Effekt mit dem Maß der gesellschaftlichen Spreizung (als Mangel an *Integration*) ab und kann im Extremfall sogar partizipationshemmende Wirkung auf die Gesamtbeteiligung einer politischen Gemeinschaft haben.

Auch wenn die Faktoren in der Praxis nicht immer gänzlich voneinander abzugrenzen sind (siehe Abschnitt 2.3.5), zeigt sich doch insgesamt, dass die Operationalisierung dieser vier Faktoren robuste, valide und mit Gewinn interpretierbare Resultate erbringt.

7.1.2 Abgeleitete Annahmen für NRW

Die vier Faktoren können sowohl auf die individuelle Beteiligungsbereitschaft jeder Einwohnerin bzw. jedes Einwohners Nordrhein-Westfalens als auch auf das jeweilige Umfeld der Menschen in den nordrhein-westfälischen Kommunen bezogen werden. Die Annahme ist,

5. dass die individuelle Befähigung sich zu beteiligen durch die Ungleichheit/Gleichheit der Beteiligungsbefähigung im Umfeld beeinflusst wird (Bedingungen des *Empowerment*),

6. dass die Motivation durch den lokalen Handlungsspielraum beeinflusst wird (kommunale Efficacy),
7. dass die soziale Integration sich in Form wesentlicher sozio-ökonomischer und sozio-kultureller Variablen in der Beteiligung der Menschen spiegelt und
8. dass wesentliche Informationen der lokalen politischen Kultur sich darin zeigen wie mit Konflikten umgegangen wird.

7.1.3 Identifikation der Einflussgrößen

Da differenzierte Primärdaten auf der Individualebene nicht vorliegen und im Rahmen des Projektzeitraums nicht in größerem Umfang erhoben werden konnten, wurden vorwiegend Aggregatdaten näher untersucht.

Aus der Gesamtschau der vorhandenen Forschungsdaten und den im Rahmen des Gutachtens erhobenen Daten ergibt sich ein insgesamt konsistentes Bild, das sich in etwa so beschreiben lässt:

9. Bereits für eine politische Beteiligung mit so geringer Intensität wie die Kommunalwahl ergeben sich signifikante bestimmte Bedingungen:
 - a) Eine möglichst geringe Verteilungsungleichheit im jeweiligen Umfeld,
 - b) Eine möglichst geringe Bildungsungleichheit,
 - c) Eine möglichst hohe soziale Integration,
 - d) Ein sichtbarer und realer Handlungsspielraum der jeweiligen Kommune,
 - e) Geeignete Rahmenbedingungen für die Teilnahme.
10. Für weitere, auch höherschwellige Beteiligungen und Partizipations-
11. möglichkeiten erweisen sich folgende Bedingungen als bedeutsam:
 - a) Der Umgang der politischen Akteure und auch der Verwaltung mit der
 - b) Beteiligung vor Ort (im Wesentlichen: Verwaltungskultur)
 - c) sowie die Intensität und Qualität mit der die partizipativen Debatten in der Öffentlichkeit und in den sozio-kulturellen Arenen (z.B. Medien) behandelt werden.

7.1.4 Konsequenzen für die Entwicklung eines Beteiligungskonzeptes auf Landesebene

Daraus lassen sich für eine Beteiligungsförderpolitik im weiteren Sinne verschiedene Forderungen herleiten:

12. Die Folgen von sozio-ökonomischer Ungleichheit müssen zumindest im Rahmen der Beteiligung durch eine verstärkte Fokussierung auf die Beteiligungsförderung negativ betroffener Personen(gruppen) abgemildert werden.
13. Es muss Chancengleichheit in der Bildung vor allem im Bereich der politischen Bildung insgesamt und gezielt in einzelnen kommunalen Quartieren verstärkt werden.
14. Der sachliche und der budgetäre Handlungsrahmen und der autonome Gestaltungsspielraum der Gemeinden muss sukzessive erhöht werden.
15. Erforderlich ist eine dauerhafte Fokussierung der Landespolitik im Sinne einer Evaluation und der institutionellen, formalen wie materiellen Förderung einer Politik der demokratisierenden Beteiligungsförderung.

7.1.5 Ansatzpunkte für Maßnahmen

Für mögliche Instrumente einer solchen Politik ergeben sich folgende Handlungsfelder:

16. Im Landesrecht: auf der Ebene des Wahlrechts, der Gemeindeordnung und der Bildungspolitik,
17. Im Benehmen mit der Bundesebene: durch eine Angleichung der finanziellen Handlungsspielräume,
18. In den Gemeinden: durch eine Fokussierung auf die Angleichung der Teilhabechancen aller Quartiere und eine systematische formale Implementation von Leitlinien, Bürgerräten und Dezernaten für Bürgerbeteiligung.

Dies wird im Kapitel acht weiter ausgeführt.

Eine Entdeckung die sich bei der Methodentriangulation der verschiedenen Untersuchungsansätze immer weiter verfestigt hat, ist, dass sich bestimmte Partizipationstypen in der Bevölkerung unterscheiden lassen, die jeweils unterschiedliche Maßnahmen zur Partizipationförderung benötigen. Dies wird im Folgenden ausführlich dargestellt.

7.2 Das zentrale Untersuchungsergebnis des Gutachtens: Die drei Haupttypen kommunaler politischer Partizipation

Die erfolgte Datenerhebung in ihren Differenzierungen und ihre zusammenfassende Analyse lassen sich mit Perspektive auf die gegenwärtige Gesamtdebatte zur repräsentativen Politik und ihrer Dynamiken sehr spezifisch ausformulieren (7.2.1).

Die Kombination der verschiedenen Untersuchungsansätze zeigt mit besonderer Deutlichkeit, dass sich drei signifikante und symptomatische Partizipationspraktiken in den kommunalen Gesellschaften Nordrhein-Westfalens identifizieren las-

sen. Jede von ihnen erfordert einen spezifischen Umgang, folgt spezifischen Routinen und bedarf spezifischer Anregungen (7.2.2).

7.2.1

Als praktische Konsequenz der wissenschaftlichen Debatte über die „Krise“ oder den Wandel der repräsentativen Demokratie muss hervorgehoben werden, dass die Untersuchungen sich zunehmend von der Fragestellung abwenden, wie sich die repräsentativen Institutionen selbst verstehen und definieren (Mansfield 2011, Saward 2010, Lietzmann 2017). Die Eigenperspektive der Institutionen, die lange Zeit die öffentliche Debatte bestimmt hatte, und die Frage danach, „was eine Repräsentantin oder einen Repräsentanten und ihre Aufgabenstellung ausmacht“, tritt in den Hintergrund gegenüber der Fragestellung danach, welche Politik von den Repräsentierten denn eigentlich für repräsentativ gehalten und als repräsentativ anerkannt wird. Die Perspektive wechselt von „top down“ zu „bottom up“. Tatsächlich geht es in der Gesellschaft der Gegenwart in Nordrhein-Westfalen und in ganz Deutschland vermehrt darum, die Rezeption von politischer Beteiligung und dem Anspruch auf politische Mitsprache zu rezipieren. Die Menschen sind politisierter und selbstbewusster und sie nehmen sich selbst als politisierter und selbstbewusster wahr. Die individuelle und die gemeinsame Motivation, etwas oder jemanden für repräsentativ zu halten, tritt in den Vordergrund. An die Stelle eines allgemein geteilten und weitgehend anerkannten Verständnisses von politischer Vertretung tritt ein in den Regionen und Kommunen divergierendes und nach Politikbereichen sich wandelndes, heterogenes und nach Individualdaten sich pluralisierendes Politikverständnis.

Dies ist das Ergebnis sich auflösender politischer und ideeller Bindungen ebenso wie einer sich individualisierenden gesellschaftlichen Umwelt. Beides sind kontextuelle und voneinander abhängende Prozesse, die sich einer vielfältigen Ursachenkette aus Optionsvielfalt, gestiegenem Ausbildungsniveau, vermehrten Informationszugängen sowie den parallellaufenden Erfahrungsgehalten der Europäisierung oder Transnationalisierung verdanken (LIETZMANN 2016, KOPPETSCH 2019b). Man muss in diesem Zusammenhang von einem „politisch und gesellschaftlich bislang unbewältigten Epochenbruch“ sprechen, der seit etwa 30 Jahren langsam sichtbar wird. Es handelt sich um einen Bruch der öffentlichen politischen Kommunikation und Praxis, der zwar neben den Kommunen ebenso die Regionen, die Bundesländer, den Bund und auch die Europapolitik ergreift, der aber nur zögerlich in einer dringend erforderlichen Neugestaltung der Institutionen des politischen Lebens seine Umsetzung findet. Diese sich neu herausbildende politische Beteiligungskultur (LIETZMANN 2019a) erfordert – dass zeigen auch die Daten des vorliegenden Gutachtens in aller Deutlichkeit – eine angepasste und neu herausgebildete institutionelle Antwort.

7.2.2

Die Partizipationsprofile, die in den Daten und deren Auswertung (Kapitel 4 und 5) nachgezeichnet werden, weisen darauf hin, dass wir es – anders als es der dualistische Ansatz mancher Gegenwartsanalysen nahelegen mag (RECKWITZ 2017, LESSENICH 2008) – nicht mit einer einfachen „Spaltung“ der Gesellschaft in zwei polarisierte „Klassen“ oder „Milieus“ zu tun haben, sondern mit einer kulturellen Ausdifferenzierung in mehrere, abgestufte Bevölkerungsgruppen (LIETZMANN 2019). In unserem Zusammenhang und für eine Analyse der politischen Partizipation in den Kommunen Nordrhein-Westfalens sind dabei zumindest drei Gruppen als differenzierungsfähig und differenzierungsnotwendig hervorgetreten:

7.3 Die selbstrekrutierungsfähigen Aktivbürger

Erkennbar ist eine Gruppe derer, die aus eigenem Potenzial und aus eigener Initiative am politischen Leben der Kommunen teilhaben. Sie verfügen über ein entwickeltes Empowerment sowie über das für eine endogene Efficacy erforderliche Selbstbewusstsein. Sie verfügen über ein eher gehobenes Bildungsniveau und sind in eher gesetzten Quartieren heimisch. Sie sind auch ohne Hilfestellung im Stande, die notwendigen Ressourcen zeitlicher, rhetorischer oder auch finanzieller Art zu mobilisieren, um an den öffentlichen politischen Debatten teilzunehmen.

In ihnen treffen wir auf diejenige Gruppe, die auch bisher bereits sowohl an Wahlen, als auch an Bürgerbewegungen oder Bürgerentscheiden initiativ oder partizipativ teilgenommen haben. Sie kennen die Wege und haben die Netzwerke, ihre Interessen in der spätmodernen und kontingenten gesellschaftlichen Welt der Gegenwart zur Geltung zu bringen.

In ihnen treffen wir auch auf die Gruppe, die in den selbstrekrutierten Beteiligungsprozessen bzw. den “non-invited participations” die hauptsächlichen Teilnehmer und Wortführer und Wortführerinnen stellen. Auf sie trifft die zugespitzte und eher polemische These von der zunehmenden Demokratie “aber nur für wenige” (SCHÄFER/ SCHÖN 2013) zu. Sie nutzen die neu angebotenen Partizipationsmodelle auch ohne weitere Aufforderung oder Hilfestellung. Sie sind zugleich diejenigen, die sehr dankbar und auch sehr aufmerksam auf die neu angebotenen Partizipationsmodelle reagieren. Politik gewinnt in ihren Augen erhebliche Reputation und Legitimation durch eine Ausweitung partizipativer Möglichkeiten und Angebote. Diese entsprechen unmittelbar dem Bild, dass sich diese Gruppe von einer Gesellschaft macht, in der sie sich politisch aufgehoben und beachtet fühlen (LIETZMANN 2019a). Sie sind auch diejenigen, die zu den Wahlen kontinuierlich und zahlreich rekrutiert werden. Bei dieser Gruppe ist davon auszugehen, dass sie in den kommunalen politischen Gremien sowohl personell und vor allem in der thematischen Agenda ihrer Interessen umfassend und nachhaltig vertreten sind. Als eine stabile Wählergruppe finden ihre Anliegen auch in den Wahlkämpfen und Wahlprogrammen Ausdruck.

7.3.1 Die Aktivierbaren und Rekrutierungsbereiten

Aus der Datenanalyse zu den aleatorischen Beteiligungsverfahren ergibt sich nun, dass es eine weitere, davon sehr deutlich unterscheidbare Gruppe von kommunalen Bürgerinnen und Bürgern gibt, die sich erst auf die Aufforderung hin, an den politischen Entscheidungs- und Diskussionsprozessen Anteil zu nehmen, aufgefordert und aktiviert fühlt. Hier sind die “invited participations” der Auslöser einer Mobilisierung und aktiven Politisierung. Die Aleatorik ist hier das Mittel der Wahl, um sie aus ihrer eher reservierten Haltung heraus zu holen und in den politischen Diskussions- und Gestaltungsprozess (wieder?) einzugliedern.

Zwar liegt auch bei den Teilnehmern solcher aleatorischer Einladungsverfahren der Anteil der politisch Interessierten höher als im Bevölkerungsdurchschnitt; und auch das Bildungsniveau zeigt sich zumindest im unteren Bereich der Haupt- und Volksschulabschlüsse unterrepräsentiert. Doch zugleich zeigt sich bei dieser Gruppe ein deutlicher Anteil von Menschen, deren politisches Interesse als eher “mittel” eingeordnet wurde, bevor sie auf die politische Agenda kommunaler Partizipationsmöglichkeiten hingewiesen wurden. Die Artikulation ihres politischen Interesses war ebenso wie ihre Bereitschaft, an weiteren Beteiligungsformen teilzunehmen, durch den zufallsaggregierten, aleatorischen Einladungsprozess erheblich ausgeprägter und gesteigert worden. Ihre Politisierung in aleatorischen Verfahren ist deutlich nachweisbar.

Diese Teilnehmergruppe ist somit ein Beispiel für eine erhebliche Zunahme der Rekrutierung in der politischen Beteiligung. Auf dem Weg über “invited participations” werden vormals nurmehr am Rande des politischen Lebens stehende Mitbürgerinnen und Mitbürger wieder in den politischen Prozess einbezogen und für das politische Leben ihres Umfeldes interessiert.

Die Wahrnehmung, dass es zunehmend Bevölkerungsgruppen gibt, die mit einem politischen Blick auf die neuerliche Chance zur eigenen Beteiligung warten, bestätigt sich zudem in vielfältigen Indizien und Analysen der gegenwärtigen politischen Landschaft. Sowohl in gängigen Umfragen als auch besonders in der kürzlich erschienenen “Shell-Jugendstudie 2019” (Shell-Studie 2019) wird auf die besondere Diskrepanz zwischen dem hohen politischen Interesse und der Bereitschaft, sich zu engagieren einerseits sowie andererseits dem nach wie vor geringen tatsächlichen politischen Engagement der in einem breiten survey erfassten Jugendlichen hingewiesen; es ist zu vermuten, dass dies kein auf die Jugendkultur begrenztes Phänomen ist, sondern dass es sich um ein verallgemeinerbares Stimmungsbild der deutschen Gesamtgesellschaft handelt. Auch in der Shell-Jugendstudie wird von den Autoren hervorgehoben, dass es sich bei dieser Bereitschaft zum vermehrten politischen Engagement nicht um ein das gesamte Untersuchungsfeld, also das gesamte Spektrum der untersuchten Jugendlichen, handelt. Es handelt sich vielmehr um ein breites, aber dennoch spezifisches Feld der eher mit besseren Bildungsressourcen ausgestatteten Teilnehmern an der Studie. Auch diese Tatsache weist als darauf hin, dass es neben den (eher wenigen) tatsächlich politische Aktiven eine größere Gruppe derer gibt, die positiv und bereitwillig auf die Einladung oder Aufforderung zu politischem Engagement zu reagieren bereit sind. Sie erwarten die ausgestreckte Hand, als die die aleatorischen Verfahren und Einladungen zur Beteiligung durchgängig und

nachweisbar verstanden werden.

Diese Einschätzung wird auch von Herfried und Marina Münkler (Münkler/Münkler 2019) in einer neueren Studie mit Empfehlungscharakter geteilt, in der sie – aus einer vergleichbaren Situationsanalyse heraus – explizit die Ausweitung aleatorischer Verfahren nahelegen und in ihnen die gebotene Mobilisierungsmöglichkeit für die Bereitwilligen, aber derzeit noch Un- oder Halb-Entschlossenen erkennen.

Dies ist auch das empirische Ergebnis unserer retrospektiven Untersuchung.

7.3.4 Sozio-ökonomisch Abgehängte und sozio-kulturelle Selbstisolation

Darüber hinaus bleibt allerdings eine Gruppe, die von den bislang diskutierten Rekrutierungsmaßnahmen nicht erreicht werden. Sie sind weder selbst imstande oder gewillt, in den politischen Diskurs aktiv einzugreifen. Und sie sind auch nicht bereit, die ausgestreckte Hand der aufsuchenden partizipativen Beteiligungsmodelle zu ergreifen. Dabei ist offen und anhand der Aggregatdaten nicht zu bestimmen, ob sie sich den angebotenen Beteiligungsmodellen offensiv verweigern oder ob sie sich durch sie aus einer subjektiven Perspektive heraus nicht angesprochen fühlen. Möglich und wahrscheinlich ist auch, dass sie sich von den Partizipationsangeboten subjektiv übermäßig gefordert und überfordert empfinden. Selbst diejenigen Maßnahmen, die ihnen – z.B. im Rahmen aleatorischer Beteiligungsverfahren – als Hilfestellung angeboten werden, wie Anerkennungsgelder, Kinderbetreuung, Fahrdienste oder Dolmetscher, erscheinen ihnen und damit auch objektiv nicht hinreichend. Sie scheinen zumindest die Defizite, die sie als ihre Dringlichsten empfinden, nicht hinreichend kompensieren zu können. Auch in den aleatorischen Verfahren, die untersucht wurden, gab es diese Gruppe, die in dem zufallsaggregierten Einladungsprozess zwar angesprochen wurde, aber auf die Einladung nicht reagierte. Die die “ausgestreckte Hand” nicht ergriff.

Naheliegender erscheint, dass es eine gesellschaftliche Gruppe gibt, die aufgrund ihrer Lebensführung, aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden – subjektiven wie objektiven – Informationsmöglichkeit, aufgrund der von ihnen genutzten Medien und auch aufgrund der Kommunikationsroutinen in ihrem sozialen Umfeld schlicht nicht über die nötigen Ressourcen verfügen, um ein Einladungsschreiben oder eine Bitte um politischen Beteiligung hinreichend und adäquat in ihr Alltagsleben einzuordnen.

Zu ihnen müssen wir aufgrund der Untersuchungen in größerem Umfang jene mit einem niederen oder ohne jeglichen Schulabschluss gezählt werden. Wie sich in unseren Daten leicht erkennen lässt, nimmt diese Gruppe selbst an den aufsuchenden Verfahren der Aleatorik nur in einem – gegenüber der Gesamtbevölkerung – geminderten Umfang teil. Die Teilnehmer der aleatorischen Beteiligungen reprä-

sentieren die Bevölkerungsgruppe derer ohne oder mit lediglich einem Haupt- und Volksschulabschluss nur unvollständig. Zu den nur schwer Erreichbaren zählen dann innerhalb der genannten Gruppe gewiss auch jene 12,1% funktionale Analphabeten, die gegenwärtig im erwerbsfähigen Alter in Deutschland gezählt werden (LEO 2018). Es zeigen sich also plausible Indizien einer bildungsbestimmten, politischen Spaltung der Beteiligungsbereitschaft.

All dies klingt zunächst nach einer Bestätigung der sozial-ökonomischen These, dass sich die Gesellschaft der Gegenwart auch in den Kommunen Nordrhein-Westfalens in die materiellen Globalisierungsgewinner und die Globalisierungsverlierer aufspalte. Eine These, die sowohl arbeitspolitische Spaltungen, als auch Einkommensniveaus, als auch Parteienpräferenzen einbezieht.

Neuere Forschungen (vgl. KOPPETSCH 2019 101ff; INGLEHARD/NORRIS 2017) zeigen allerdings, dass es sich bei der Aufspaltung unserer Gesellschaft in der Hauptsache keineswegs um sozio-ökonomische als vielmehr um kulturelle Spaltungen handelt. Der Bildungsstand und auch die ökonomischen Ressourcen gelten nicht als die dominanten empirischen Variablen. An ihrer Stelle sind es vielmehr die sozialen Kontexte, die kommunikativen Umwelten und die sozio-kulturellen Verständigungen, die wesentlich zu einer Selbstdefinition der "Abgehängten" beitragen. So entwickeln sich Communities, die sich aus ihrer sozio-kulturellen regionalen und kommunalen Struktur heraus gegen die Beteiligung an einem politischen Leben wenden, von dem sie sich vordringlich kulturell nicht (mehr) vertreten fühlen. Sie verweigern die Kooperation in einem von kulturell-offenen, kosmopolitischen und postmateriellen Werten geprägten politischen Diskussionsprozess. Sie bestehen kulturell und politisch auf einer Opposition gegen liberale Selbstverwirklichungs- und Toleranzwerte; damit verbunden ist die Verweigerung gegenüber einem deliberativen Austausch und einer Bürgerbeteiligung in einer von Individualität und Gleichheit bestimmten Atmosphäre. An die Stelle des egalitären Diskurses treten der Rückzug in kommunale, also gemeinschaftsbestimmte, abgegrenzte und abgrenzbare, eher ländlich geprägte und lokale Zusammenschlüsse. Geprägt von exkludierenden Gemeinschaftswerten und Lebensstilen, familiären und z.T. religiösen, unverbrüchlichen Identitäten.

Diese Erkenntnis, die auch für Deutschland empirisch gut dokumentiert ist, wird gegenwärtig besonders in Bezug auf die zunehmende Wahlentscheidung zugunsten der AfD diskutiert (Koppetsch 2019, Rippl/Seipel 2018). Dass sie aber darüber hinaus auch für unsere Fragestellung Gewicht hat wird schnell deutlich:

In unseren Untersuchungen hat sich erwiesen, dass nicht allein die ökonomischen Determinanten für eine geminderte oder eine abnehmende Wahlbeteiligung und politische Partizipation verantwortlich gemacht werden können. Auch in Stadtteilen mit einer zahlreichen sozio-ökonomisch prekären Bevölkerung beobachten wir stabilere Werte der politischen Beteiligung dann, wenn dort zugleich auch Bevölkerungsanteile mit einem besseren, also einem eher mittleren Bildungsniveau zu finden sind. Je Form des gehobenen Bildungsniveaus erhöht auch die Beteiligung an den kommunalen Wahlen.

Die ausgeglichene Bildungsbalance bzw. das ausgeglichene Nebeneinander von unterschiedlichen sozio-kulturellen Milieus verhindert die gegenseitige und auch

die jeweils eigene Schließung in einem empirisch bedeutsamen Maßstab. Die kommunale Gemeinschaft unterschiedlicher, paritätisch durchmischter kultureller Milieus erhält die Diskursfähigkeit und auch die Bereitschaft, sich an den angebotenen politischen Beteiligungsmöglichkeiten aktiv zu beteiligen. Daraus lässt sich unmittelbar schließen, dass auch die gegenseitige Angleichung, d.h. zum Beispiel die gezielte Aufwertung von Bildungsniveaus und von politischer Bildung in einzelnen Quartieren die weitere Abnahme von Beteiligungen verhindern kann.

Im Gegensatz dazu lässt sich aber auch signifikant nachweisen, dass dort, wo eine hohe Differenz der Bildungsniveaus besteht, eine insgesamt und für alle Bevölkerungsgruppen erkennbare Abnahme der Beteiligungsbereitschaft zu sehen ist. Die sozio-kulturelle Spreizung, d.h. das nicht ausgeglichene Nebeneinander stark differierender Milieus, wirkt sich unmittelbar auf den Rückgang der Wahlbeteiligung aus. Die erlebte und empfundene Ungleichheit im kommunalen Umfeld wirkt sich negativ auf die Bereitschaft zur Wahl und auf die Nutzenerwartung gegenüber einer Wahlbeteiligung aus. Die Spreizung und sozio-kulturelle Segregation von unterschiedlichen Bildungsniveaus führt so unmittelbar und auch intern der jeweiligen Bevölkerungsgruppen zu einer abnehmenden Beteiligung. Das gilt vermutlich nicht nur für die weniger ausgebildete Bevölkerungsgruppe in dem jeweiligen Stadtteil, sondern auch für die formal besser Ausgebildeten. Die erkennbare Spreizung erzeugt offensichtliche und wirkungsvolle politische Resignation.

Den gleichen Befund haben wir auch dort, wo in einzelnen Stadtteilen ein besonders hoher Anteil (wahlberechtigter oder nicht wahlberechtigter) Ausländer erkennbar ist. Auch hier ist eine deutliche Abnahme der Beteiligungsbereitschaft der wahlberechtigten anderen Bevölkerungsgruppen ersichtlich. Die Ursache für diesen Effekt führen wir auch hier auf die tatsächliche und erlebte Segregation in den Quartieren zurück.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es zwar nicht richtig wäre, alleine sozio-ökonomische oder alleine sozio-kulturelle Faktoren für eine Abnahme oder Zunahme der Beteiligungsbereitschaft in einzelnen Stadtquartieren verantwortlich zu machen. Es ist aber deutlich nachweisbar, dass beide Faktoren entscheidende Hinweise auf Ursachen des Rückzuges eines identifizierbaren Teils der kommunalen Gesellschaften aus der politischen Beteiligung geben können.

Es ist auch erkennbar, dass ein sehr großer Anteil der gegenwärtig politisch inaktiven und zunehmend resignierten Stadtbevölkerungen über ein ausgeweitetes Angebot von aufsuchenden Beteiligungen, insbesondere der aleatorischen Beteiligungsverfahren, für politische Beteiligung erneut interessiert und gewonnen werden kann. Dass aber auch eine weitere Gruppe in den kommunalen Gesellschaften ökonomisch und insbesondere kulturell darauf angewiesen ist, mit weiteren Maßnahmen überhaupt erst wieder für ihr weiteres soziales Umfeld interessiert zu werden.

Es ist eine der zentralen Ergebnisse dieser Studie, den Gedanken einer bipolaren Aufteilung der Gesellschaft zwischen denjenigen, die sich an den traditionellen politischen Beteiligungsmöglichkeiten (noch) beteiligen, und denjenigen, die sich von diesen nicht (mehr) erreichen und motivieren lassen, aufzugeben. Tatsächlich

haben wir es mit einer erheblich komplexeren Ausdifferenzierung der Stadtgesellschaften zu tun, in der jede der genannten Gruppen ihre eigene, aber für jede dringliche Aufmerksamkeit erfordert. Und eine Ausdifferenzierung in der für jede dieser Gruppen auch die spezifischen Unterstützungsmaßnahmen und politischen Aktivierungen erhalten, geschaffen oder sogar erst die kulturellen und aufmerksamkeits-ökonomischen Grundlagen gelegt werden müssen.

Kapitel 8

Ableitung möglicher Maßnahmen

8.1 Änderungen in der Landesgesetzgebung

Auf Seiten der Bürgerinnen und Bürgern ist eine erhebliche Politisierung und ein hohes Interesse an politischer Partizipation zu verzeichnen. Und ihre Bereitschaft, sich mit privatem und beruflichem Fachwissen zu engagieren, nimmt in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten kontinuierlich eher zu als ab. Andererseits nimmt das tradierte Engagement in Vereinen als Form einer gemeinsamen und langfristigen Produktion öffentlicher Güter beständig ab; ebenso die langfristige Bereitschaft zur Übernahme kommunaler Wahlämter. Zivilgesellschaftliche Partizipation erfolgt in den Kommunen der Gegenwart vorwiegend kurzfristig, punktuell und konsensorientiert. Dieser Verschiebung in der politischen Kultur der politischen Partizipation (LIETZMANN 2019) gilt es als Befund Rechnung zu tragen und in der Kommunalverfassung mehr Möglichkeiten für eine kurzfristige, themenbezogene Beteiligung zu schaffen. Viele Kommunen haben hier mit Beteiligungssatzungen bereits eine Vorarbeit geleistet, auf die zurückgegriffen werden kann. Wesentliches Ziel kann dabei dennoch bleiben, Aktivitäten und Motivationen zu fördern, die ein langfristiges Engagement anstreben und die langfristige Bereitschaft, auch lokal Mandate zu übernehmen. Hierfür muss ein geeignetes Umfeld geschaffen werden.

Die gezielte Förderung von Beteiligungsprogrammen, insbesondere für aleatorische, auf Zufallsauswahl beruhende Beteiligungen erscheint hierfür ausgesprochen hilfreich. Gleichzeitig steigt aber aus der politischen Dynamik heraus die Anzahl konfliktärer und punktueller Beteiligungen, z. B. in Form von Bürgerbegehren, an. Ebenso ist eine ganze Reihe sehr unterschiedlicher, z.T. durchaus „unkonventioneller“, Protestformen zu einer allgemein akzeptierten Form der politischen Beteiligung geworden.

Begreift man Bürgerbegehren und Petitionen als geeignetes Mittel zur Artikulation von Unzufriedenheit, so liegt es nahe, die Verfahren für die Beteiligung an diesen Verfahren so zu gestalten, dass das Engagement der Bürgerinnen und Bürger wirkungsvoll in den politischen Prozess integriert werden kann. Dies kann sowohl im Rahmen direktdemokratischer Initiativen erfolgen als auch in Formen klassisch repräsentativer Politikgestaltung. Denkbar wäre sowohl die Einbindung von konsensorientierten Bürgerbeteiligungen mit Zufallsverfahren im Rahmen von Bürgerentscheiden (z.B. durch eine *bürgerbeteiligungsorientierte Satzungsermächtigung im Rahmen der Bürgerbegehrenssatzungen* der Gemeinden

des Landes) als auch die Einbindung solcher Zufallsverfahren in Vorfeld wichtiger Ratsentscheidungen (*Erweiterte Bürgerbeteiligung*)

8.1.1 Gemeindeordnung

a) Aleatorische Beteiligungsmodelle.

Einen sichtbar positiven Effekt hätte die Förderung der Aleatorik durch die Landespolitik. Eine offizielle Unterstützung der damit verbundenen Ehrenamtlichkeit oder auch mögliche Schulungen durch das Land könnten die Verfahren insgesamt aufwerten und besonders das Empowerment der beteiligten Personen erhöhen und die Bereitschaft zur Beteiligung stärken.

So haben sich in der Untersuchung klare Hinweise dafür ergeben, dass entweder die Verbindlichkeit der Ergebnisse oder zumindest eine Intensivierung von Feedbacks hier positive und dringlich erwartete Effekte hätten: Ziel muss es sein, in den Verwaltungen mittel- bis langfristig einen Kulturwandel hin zu mehr Offenheit gegenüber Bürgervorschlägen herbeizuführen. In der qualitativen Analyse zeigt sich die Tendenz, dass insbesondere die eher bürgerfernen Einrichtungen, die nur einen geringeren Publikumsverkehr pflegen, mangels praktischen Umgangs mit den unmittelbaren Erwartungen und den Anforderungen aus der Bürgerschaft zu wenige Verfahren und zu wenig Bereitschaft zur Inputverarbeitung aus dieser Richtung entwickeln. Die daraus folgende mangelnde Responsivität wird als bürokratische Bremse für innovative Ansätze wahrgenommen und fällt negativ auf das „politische System Kommune“ insgesamt zurück.

Eine Unterstützung für entsprechende Beteiligungsverfahren durch das Land und die Schaffung von Anreizen für eine Beteiligung in den Verfahren liegt auch in der erleichterten Freistellung vom Arbeitsplatz. Sie kann (etwa anstelle eines Bildungsurlaubs) als Anreiz für politisch zunächst weniger Interessierte wirken. Hierdurch können politisch bislang abstinente, aber von Fall zu Fall aktivierbare Bürger angesprochen und ggf. längerfristig aktiviert werden; dies hat die empirische Nachfrage unter Teilnehmenden von Zufallsverfahren deutlich gezeigt.

Besonders wichtig erscheint es jedoch, auch und vor allem ein Augenmerk auf die schwer aktivierbaren Teile der „abgehängten“ Einwohnerinnen und Einwohner zu richten. Hier sollten die Möglichkeiten erweitert werden, alle Einwohnerinnen und Einwohner der Städte und Gemeinden im Rahmen einer „Bürgerpflicht“ zu erreichen, wie sie für Schöffen oder Wahlvorstände existieren. Eine Wahrnehmung dieser Pflicht sollte freilich durch eine Aufwandsentschädigung erleichtert werden.

b) Direkte Demokratie erleichtern.

Es zeigt sich in den untersuchten Beteiligungsmodellen, dass eine höhere direktdemokratische Aktivität mit einer

höheren Wahlbeteiligung unmittelbar zusammen trifft. Auch wenn dieser Zusammenhang nicht notwendig in einem klaren Ursache-Wirkungs-Zusammenhang stehen muss, dass also eine stärkere direktdemokratische Aktivität auch eine höhere Wahlbeteiligung verursacht, zeigt sich, dass vor allem dort, wo ein unkonstruktiver Umgang mit Konflikten in Bürgerbegehren (Unzulässigkeit) und Bürgerentscheiden (Quorum) deutlich wird, auch die Wahlbeteiligung niedriger ist.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass viele Menschen bereit wären, sich stärker in *konsensorientierte* Beteiligungen einzubringen. Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, eine Integration der praktizierten Verfahren direkter Demokratie in ein Konzept vorzunehmen, das Interessenkonflikte in politisch gestaltende Diskursformen transformiert und den Bürgerinnen und Bürgern die Gelegenheit gibt, ihre Ressourcen gemeinwohlorientiert einzubringen. Ein Ansatzpunkt hierfür könnte eine Neufassung der Satzungsermächtigung gemäß Bürgerentscheid-DVO vom 10. Juli 2004 in Form einer erweiterten Bürgerbeteiligungssatzung sein.

c) Erweiterung der Satzungsermächtigung gemäß Bürgerentscheid-DVO zur Bürgerbeteiligungs-DVO

Das Verfahren des Bürgerentscheids kennt bislang lediglich eine Ja/Nein- Entscheidungsfrage, ggf. ergänzt um einen zweiten Vorschlag oder Gegenvorschlag. Die Möglichkeiten, im Verfahren zu einer Erarbeitung von Kompromissen zu kommen, sind dadurch überflüssig eingeschränkt. Eine konsequente Erweiterung der Satzungsermächtigung auf die Durchführung aleatorischer Verfahren, wie sie bereits in Irland (auf nationaler Ebene), in Oregon (auf der Ebene des Staates) oder im Rahmen der regionalen „Deutschen Gemeinschaft Eupen“ in Belgien praktiziert werden, kann diese Lücke schließen. Eine Satzungsermächtigung könnte vorsehen, dass aleatorische Verfahren

- im Vorfeld eines Bürgerbegehren,
- zur Unterstützung der öffentlichen Meinungsbildung vor einem Bürgerentscheid oder
- zur Konfliktbearbeitung nach einem Bürgerentscheid

von den Bürgerinnen und Bürgern oder vom Rat beantragt werden können. Hierdurch würden bereits im Vorfeld einer Entscheidung die Bürger stärker in die Debatte eingebunden. Es fände eine Versachlichung des Konfliktes und eine Konsensorientierung der Entscheidung statt (Eine weiterführende Diskussion dieses Themas findet sich bei (REIDINGER/WEZEL 2018) mit genaueren Erläuterungen).

Gerade die Ermächtigung an Gemeinden, Bürgerbeteiligungen im Vorfeld von Konflikten ggf. aus der Bürgerschaft heraus zu beantragen, dürfte ein großes Potential bieten, Bürgerinnen und Bürger stärker in die kommunalpolitischen Entscheidungen einzubeziehen.

8.1.2 Wahlrecht

a) Kommunalwahlrecht für Drittstaatler

Im Gegensatz zu EU-Bürgern haben Einwohner aus Nicht-EU-Ländern keine Teilhabe an der verfassten politischen Partizipation. In dieser Gruppe gibt es vielfältige Lebenshintergründe, die es bei der Findung eines sinnvollen Maßes an Partizipation zu berücksichtigen gilt. Diejenigen Menschen jedoch, die über viele Jahre hinweg in einer Gemeinde leben und arbeiten, sollten auch die Chance bekommen, über ihre Lebensumstände, die Rahmenbedingungen ihres kommunalen Alltags und die Gestaltung ihrer Umwelt mitzubestimmen. Dies entspräche nicht nur dem tradierten Grundsatz „no taxation without representation“, sondern es wäre gerade für diejenigen, die sich umfassend in den Alltag ihres Gemeinwesens integriert haben, ein wichtiges und zentrales Angebot zur Inklusion. Die Gewährung des Wahlrechts wäre ein Akt der Anerkennung und zugleich eine Bestätigung erfolgter Integrationsbemühung sowie ein Anreiz für weiteres bürgerschaftliches Handeln.

b) Jugendwahlrecht

„Da die Jugendlichen [...] diejenigen sind, auf die die aktuellen politischen Entscheidungen am längsten Einfluss haben werden, muss ihnen die Chance gegeben werden, Einfluss auf die Entscheidungsprozesse zu nehmen.“ (LIETZMANN 2016) Die Voraussetzung für ein Herabsetzen des Mindestalters für Wählende ist allerdings eine entsprechende Bildung durch das Schulsystem. Die konkretere Ausgestaltung einer Reform der politischen Bildung in Schulen wird im entsprechenden Abschnitt weiter unten ausgeführt. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung NRWs ist 45 Jahre oder jünger. Von denen sind 33,1 % aufgrund ihres Alters nicht wahlberechtigt. Des Weiteren sind im Verhältnis zur Zahl der Wahlberechtigten pro Alterskohorte die 50- bis 60-jährigen bei Wahlen, sowohl aktiv wie passiv, überrepräsentiert. Es entspräche deshalb den einfachsten Grundsätzen der Repräsentationsgerechtigkeit, der jüngeren Hälfte der Bevölkerung mehr Stimmgewicht zu verleihen. Das Wahlrecht ab 16 Jahren bei Landtagswahlen würde 2 % der Bevölkerung von NRW zusätzlich eine Stimme geben und damit zugleich die Möglichkeit, ihre manifesten und artikulierten Interessen in die aktuelle Politik einzuspeisen.

8.2 Kommunaler Handlungsspielraum — Entschuldung

Eine entpolitisierte Kommunalverwaltung, die auf ihre Kernaufgaben reduziert ist, bietet keine Anreize für aktive politische Beteiligung. Bereits das Narrativ überschuldeter Kommunen kann demotivierend auf Bürger wirken. Für eine flächendeckende Sanierung der Kommunalhaushalte reichen Maßnahmen innerhalb der Kommunen nicht aus. So beruht z.B. der Erfolg der Stadt Monheim auf einem steuerlichen Unterbietungs-Wettbewerb mit anderen Gemeinden; er geht damit zu Lasten des Gesamtsteueraufkommens einer ganzen Region. Daher bedarf es der Unterstützung von Land und Bund, um die Kommune als Begriff und als das Zentrum für politisches Handeln zurückzugewinnen.

Die Diskussion über einen Schuldenschnitt für Kommunen ist bereits im Gang und Nordrhein-Westfalen wäre bei einem Erfolg dieser Debatte ein großer Gewinner (GREIVE 2019).

8.3 Chancengleichheit im Quartier

Die Untersuchung legte den Fokus auf die Aggregatdaten der Gemeinden. Es deutet viel darauf hin, dass sich diese Fragen auch auf die Unterscheidungen *innerhalb* der Städte anwenden lassen. Das Fallbeispiel Wuppertal gibt Hinweise darauf, dass Infrastrukturen, die es ermöglichen, in den Quartieren das zivilgesellschaftliche Engagement zu erhöhen, positiv wirken. Dies gilt - darauf deutet einiges hin - wenn es einerseits gelingt, den Einfluss der Bürger auf das Verfahren hoch (Selbstorganisation) und den Einfluss der Stadtverwaltungen gering zu halten. Auch dadurch, dass darauf geachtet wird, dass die Aufwertung der Quartiere nicht nur punktuell erfolgt, sondern allen Quartieren vergleichbare Chancen eröffnet werden. Dies setzt insbesondere voraus, dass städtische Beteiligungsförderung gerade die Quartiere in den Blick nimmt und entsprechend durch „Streetworker“-Arbeit (auch finanziell) unterstützt, in denen die Wahlbeteiligung besonders niedrig ist bzw. in denen etwa politische Parteien in Wahlkämpfen besonders wenige Veranstaltungen durchführen.

8.4 Bildung

Die untersuchten politischen Partizipationsverfahren weisen auf eine hohe Bedeutung der Bildung als ermöglichendem Faktor für Beteiligung hin. Es liegt deshalb auf der Hand, dass vor allem die *politische* Bildung eine starke Wirkung auf die Beteiligungschancen hat. Dies gilt bereits generell; aber es ist insbesondere unter dem Gesichtspunkt eines grundsätzlichen Empowerments in den eher beteiligungsarmen Quartieren von fundamentaler Bedeutung. Es ist also ein dringliches Anliegen, dass der Anteil der politischen Bildung und der politischen Didaktik in der Schule erhöht wird. Der Ruf nach einer erheblichen Ausweitung und einer Intensivierung der politischen Bildung wird in der politisch-wissenschaftlichen Debatte gegenwärtig allenthalben und prominent erhoben (SHELL-STUDIE 2019; MÜNKLER/MÜNKLER 2019); sowohl Medien, als auch der Bundespräsident und die Bundesregierung führen diese Debatte in ihren jeweiligen Foren. Die politische Handlungsebene, die Gestaltungskompetenz und der dringliche Handlungsbedarf liegt allerdings in der Landespolitik und in den kommunalen Quartieren.

Ein Landtagswahlrecht mit 16 Jahren und Lehrpläne, die auf die Wahlen abgestimmt sind, zu denen Schülerinnen und Schüler erstmalig wählen können dürfte die Institution der Wahl deutlich stärken. Auch eine stärkere Aufnahme von Lehreinheiten über weitere Formen des Engagements und möglicher politischer Beteiligung jenseits von turnusmäßigen Wahlen müssen als Thema im Lehrplan fest implementiert werden, um positive Signale zu setzen und positive Effekte gegenüber den hier festgestellten Defiziten und Problemkonstellationen zu haben.

8.5 Landesprogramm zur Bürgerbeteiligung (mit Begleitforschung)

Die Erhebungen zu diesem Gutachten ergaben, dass flächendeckende Daten zur Situation der Beteiligung auf der Gemeindeebene insbesondere zu wichtigen Fragen des politischen Engagements fehlen. Einstellungsmuster, Informationen zur Demokratiequalität und ihre Verknüpfung zu lokalen Besonderheiten lassen sich aufgrund mangelhafter Evaluation nur in groben Umrissen erkennen. Insbesondere zur Frage der Beteiligung im Lebenszyklus bedarf es mittelfristiger, einheitlicher Erhebungspläne.

Insbesondere bedarf es weiterer Forschung und deren Ermöglichung, um die langfristige Wirksamkeit der vom Landtag und der Landesregierung eingeleiteten Maßnahmen zu messen (Implementationsforschung). Besonders wichtig ist der Vorschlag, Bürgerbeteiligung in Form von Zufallsverfahren auch außerhalb von direktdemokratischen Verfahren etwa durch ein Landesprogramm zu fördern. Ein solches Programm könnte vorsehen, dass sich bspw. je eine kreisangehörige Gemeinde pro Kreis (bzw. der Landkreis als Körperschaft) sowie jede kreisfreie Stadt einmal jährlich (ggf. im zweijährigen Turnus) um die Förderung eines Zufallsverfahrens bewirbt. Ein solches Programm müsste zuverlässig evaluiert und wissenschaftlich begleitet werden, da erst hierdurch die bereits jetzt bestehende Effektivität dieser Verfahren, die sich aus den Daten dieses Gutachtens signifikant zeigen lässt und die bislang lediglich fallgestützt nachgewiesen werden konnte (BERTELSMANN-STIFTUNG 2017), gesichert und weiter ausgebaut werden könnte.

Appendix

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BB	Bürgerbegehren
BE	Bürgerentscheid
BAWL-R	The Berlin Affective Word List Reloaded
BMG	Bundesmeldegesetz
CDA	Critical Discourse Analysis
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EDPN	Erosion of Democracy: Populism and Nationalism in the EU
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
IDPF	Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung
MdB	Mitglieder des Deutschen Bundestages
NGO	Nichtregierungsorganisation
NRC	The NRC Word-Emotion Association Lexicon
NRW	Nordrhein-Westfalen
PEKS	Political Efficacy Kurzsкала
PP	Prozentpunkte
QDA	Qualitative Datenanalyse
QIA	Qualitative Inhaltsanalyse
RREEMM	Resourceful-Restricted-Evaluating-Expecting-Maximising-Man
VIVBVEG	Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid
WOMPAT	Wuppertaler OnlineMedien- und PolitikfeldAnalyseTool

Tabellenverzeichnis

5.1	Ergebnisse Bürgerbegehren.....	48
5.2	Ergebnistabelle Bürgerbegehren in NRW	51
5.3	Liste der Landtagswahlkreise in NRW	80
5.4	Lineares Regressionsmodell Kommunalwahlen.....	81

Abbildungsverzeichnis

5.1	Europa-Wahlbeteiligung (Zeitverlauf)	39
5.2	Karte: Europawahl Beteiligung	40
5.3	Bundestags-Wahlbeteiligung (Zeitverlauf).....	41
5.4	Bundestags-Wahlbeteiligung (Karte)	42
5.5	Landtags-Wahlbeteiligung (Zeitverlauf)	43
5.6	Landtags-Wahlbeteiligung (Karte)	44
5.7	Kommunalwahlbeteiligung (Zeitverlauf)	45
5.8	Kommunalwahlbeteiligung (Karte).....	46
5.9	Bürgerentscheide (Wahlrend).....	47
5.10	Bürgerentscheide (Karte).....	49
5.11	Bürgerbegehren (Zeitreihe)	50
5.12	Bürgerbegehren (Karte).....	51
5.13	Berichterstattung (Bürgerbegehren)	52
5.14	Vertretung von Frauen in den Räten	54
5.15	Anteil hoher Bildung in Stadtbezirken	59
5.16	Anteil niedrige Bildung in Stadtbezirken.....	60
5.17	Anteil stärkerer Milieus in Stadtbezirken	61
5.18	Anteil schwächerer Milieus in Stadtbezirken	62
5.19	Anteil Arbeitslose in Stadtbezirken	63
5.20	Beteiligung und höheres Bildungsniveau in den Städten	64
5.21	Beteiligung und mittleres Bildungsniveau in den Städten	65
5.22	Beteiligung und geringes Bildungsniveau in den Städten.....	66
5.23	Beteiligung und Bildungsdifferenz in den Städten	67
5.24	Beteiligung und Bevölkerungsdichte in den Städten	68
5.25	Beteiligung und Einwohnerzahl in den Städten	69
5.26	Beteiligung und Wähler im Erstwähleralter in den Städten	70
5.27	Beteiligung und Geschlechteranteil in den Städten	71
5.28	Beteiligung und Migration in den Städten	72
5.29	Beteiligung und Verschuldung	73

5.30	Beteiligung und direktdemokratische Aktivität	74
5.31	Vergleich Schulabschluss	76
6.1	Häufigste Begriffe pro Stadt	87
6.2	Häufigste zehn Begriffe pro Fall in Monheim	88
6.3	Häufigste zehn Begriffe pro Fall in Wuppertal	88
6.4	Relativ wichtigen Begriffe pro Stadt.....	89
6.5	Zehn häufigste Wortpaare (Bigramm) pro Stadt.....	89
6.6	Zehn häufigste Eigennamen pro Stadt und Verfahren	90
6.7	Netzwerk mit Eigennamen (abgeleitet von Bigrammen)	91
6.8	Häufigste Sentiments (BAWL) in der Berichterstattung	92
6.9	Häufigste Sentiments (SentiWS) in der Berichterstattung	92
6.10	Häufigste Sentiments (NRC) in der Berichterstattung je Fall	93
6.11	Häufigste Sentiments (NRC) in der Berichterstattung	93

Literatur

- ABRAMSON, Paul R. (1983): *Political Attitudes in America: Formation and Change*. San Francisco: W.H. Freeman.
- ALBERT, Mathias et al., [Hrsg.] (2015): *Jugend 2015: eine pragmatische Generation im Aufbruch*. Originalausgabe. Shell-Jugendstudie, 17.2015. OCLC: 931920750. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch.
- ALMOND, Gabriel A./VERBA, Sydney (1963): *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park/London/New Delhi: Sage.
- ARNSTEIN, Sherry R. (Juli 1969): *A Ladder of Citizen Participation*. In: *Journal of the American Institute of Planners* 35.4, S. 216–224.
- BAKER, Kendall L./DALTON, Russell J./HILDEBRANDT, Kai (1981): *Germany Transformed: Political Culture and the New Politics*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- BALCH, George I. (1974): *Multiple Indicators in Survey Research: The Concept "Sense of Political Efficacy"*. In: *Political Methodology* Vol. 1, No. 2 (Spring 1974), S. 1–43.
- BEIERLEIN, C. et al. (2014): *Political Efficacy Kurzsкала (PEKS)*. In: *Zusammenstellung sozialwissenschaftlicher Items und Skalen (ZIS)*. DOI: 10.6102/zis34.
- BERELSON, Bernard/LAZARFELD, Paul F./MCPHEE, William N. (1954): *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- BERNHARD, Stefan (2010): *Netzwerkanalyse Und Feldtheorie. Grundriss Einer Integration Im Rahmen von Bourdieus Sozialtheorie*. In: *Netzwerkanalyse Und Netzwerktheorie. Ein Neues Paradigma in Den Sozialwissenschaften*. Hrsg. von Christian STEGBAUER. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 121–130.
- BERTELSMANN-STIFTUNG, [Hrsg.] (2013): *Prekäre Wahlen Milieus Und Soziale Selektivität Der Wahlbeteiligung Bei Der Bundestagswahl 2013*.

- Bürgerbeteiligung Mit Zufallsauswahl (2017): *Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: Ein Leitfaden für die Praxis*. Techn. Ber. Gütersloh.
- BÖDEKER, Sebastian (2012): *Soziale Ungleichheit Und Politische Partizipation in Deutschland. Grenzen Politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft*. Techn. Ber. 1. Frankfurt (am Main): Otto-Brenner-Stiftung.
- BUCHSTEIN, Hubertus (2009): *Demokratie Und Lotterie: Das Los Als Politisches Entscheidungsinstrument von Der Antike Bis Zur EU*. Theorie Und Gesellschaft, Band. 70. Frankfurt am Main: New York: Campus.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2017): „*Freiwilliges Engagement junger Menschen*“. Berlin.
- BUSSE, Stefan/EHSES, Christiane/ZECH, Rainer (1999): *Biographische Muster in deutschen Politisierungsprozessen*. In: *Journal für Psychologie* 7.3, S. 10–33.
- CAMPBELL, Angus/CONVERSE, Philip E. et al. (1944): *The American Voter*. New York: Wiley.
- CAMPBELL, Angus/GURIN, Gerald/MILLER, Warren E. (1954): *The Voter Decides*. Evanston, White Plains: Row, Peterson & Co.
- CARSON, Lyn/HART, Phillip (2005): *What Randomness And Deliberation Can Do For Community Engagement*. In: *International Conference on Engaging Communities*. Brisbane, Australia.
- CONVERSE, Philip E. (1972): *Change in the American Electorate*. In: *The Human Meaning of Social Change*. Hrsg. von Angus CAMPBELL/Philip E. CONVERSE. Publications of Russell Sage Foundation. New York: Russell Sage Foundation, S. 327–332.
- CRAIG, Stephen C. (Apr. 1979): *Efficacy, Trust, and Political Behavior: An Attempt to Resolve a Lingerig Conceptual Dilemma*. In: *American Politics Quarterly* 7.2, S. 225–239. ISSN: 0044-7803. DOI: 10.1177/1532673X7900700207.
- DIENEL, Peter (2002): *Die Planungszelle – Zur Praxis Der Bürgerbeteiligung: Demokratie Funkelt Wieder*.
- ESSER, Hartmut (1993): *Soziologie: Allgemeine Grundlagen*. Frankfurt/Main; New York: Campus.
- EWERT, Stefan/BARS, Joanna/BUCHSTEIN, Hubertus (2010): *Zur Bedeutung von Ausbildung Und Beruf Bei Landtagsabgeordneten. Empirische Anstöße Zum Nachdenken Über Parlamentarische Repräsentation*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)* 4, S. 749–765.
- Extinction Rebellion (2019): *Hope dies – Action begins. Elemente einer neuen Bewegung*. (Hg. Von Extinction Rebellion Hannover). Bielefeld: transcript.
- FUNG, Archon (2006): *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- GEISSEL, Brigitte (2012): *Politische (Un-) Gleichheit Und Die Versprechen Der Demokratie*. In: *APuZ* 62.2012-38-39, S. 32–37.
- GREIVE, Martin (Juli 2019): *Nordrhein-Westfalen Wäre Der Große Gewinner Eines Kommunalen Schuldenschnitts*. In: *Handelsblatt*, Online.
- HOLTKAMP, Lars/BOGUMIL, Jörg/KISSLER, Leo (2006): *Kooperative Demokratie: Das Demokratische Potenzial von Bürgerengagement*. Bd. 9. Studien Zur Demokratieforschung. Frankfurt am Main: Campus.
- INGLEHARD, Ronald/ NORRIS, Pippa (2016): *Trump, Brexit and the Rise of Populism. Economic Have-nots and Cultural Backlash*. In: Harvard Kennedy School. Faculty Research Working Paper <https://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash> (2.11.2019)
- JENNINGS, M. Kent/ALLERBECK, Klaus R./ROSENMAYR, Leopold (1979a): *Generations and Families: General Orientations*. In: *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Hrsg. von Samuel H. BARNES/Max KAASE. Beverly Hills, Calif: Sage Publications, S. 449–486.
- JENNINGS, Markus (1979b): *Generations and Families: Political Action*. In: *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Hrsg. von Samuel H. BARNES/Max KAASE. Beverly Hills, Calif: Sage Publications, S. 487–522.
- KAASE, Max (1982): *Partizipatorische Revolution—Ende Der Parteien?* In: *Bürger Und Parteien: Ansichten Und Analysen Einer Schwierigen Beziehung*. Hrsg. von Joachim RASCHKE. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 173–189.
- KAASE, Max (1995): *Partizipation*. Hrsg. von Dieter NOHLEN. Bonn.
- KOPPETSCH, Cornelia (2019a): *Die Gesellschaft des Zorns. Rechtspopulismus im globalen Zeitalter*. Bielefeld: transcript.
- KOPPETSCH, CORNELIA (2019B): *Weltbürgerlichkeit als repräsentative Kultur. Soziologiekolumne*. In: *Merkur*, 73. Jahrgang, Heft 838, S. 43-50
- KOPPETSCH, Cornelia (2017): *Aufstand der Etablierten? Rechtspopulismus und die gefährdete Mitte*. In: *Soziopolis* vom 12.04.2017
- KERSTING, Norbert (2013): *Online Participation: From 'invited' to 'Invented' Spaces*. In: *International Journal of Electronic Governance* 6.4, S. 270. ISSN: 1742-7509, 1742-7517. DOI: 10.1504/IJEG.2013.060650.
- KRAWINKEL, Catrin (Aug. 2019): *Bürgerbeteiligung erhöht Verständnis für demokratische Prozesse*.de
- KRIESI, Hanspeter et al. (1981): *Politische Aktivierung in Der Schweiz von 1945 – 1978*. Diessenhofen.
- LACKNER, Stefanie/MITTENDORF, Volker (1999): *Bürgerbegehren in Niedersachsen: Wenig Bürgerfreundlich*. In: *Mehr Direkte Demokratie Wagen. Volksbegehren Und Volksentscheid. Geschichte - Praxis - Vorschläge*. Hrsg. von Hermann K HEUSSNER/Otmar JUNG. München: Olzog, S. 319–332.
- LEIDENBERGER, Jacob (2015): *Boulevardisierung von Fernsehnews: eine Inhaltsanalyse deutscher und französischer Hauptnachrichtensendungen*. Research. OCLC: 900239852. Wiesbaden: Springer VS.
- LEO 2018: A. Grotlüschen/K. Buddeberg/G. Dutz/L. Heilmann/Chr. Stammer, *LEO 2018 – Leben mit geringer Literalität*. Pressebroschüre, Hamburg 2019. Online unter: <http://blogs.epb.uni-hamburg.de/leo> (2.11.2019)

- LESSENICH, Stephan (2008): *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: Transcript
- LIETZMANN, Hans J. (2016): *Elemente Einer Gehaltvollen Verfassungsreform Für Nordrhein-Westfalen*. Gutachten. Wuppertal: [I:DPF], S. 64.
- LIETZMANN, Hans J. (2019a): *Kulturen politischer Partizipation*. In: H. J. Lietzmann u.a. (Hg.), *Politische Kulturforschung reloaded*, Bielefeld: Transcript 2019
- LIETZMANN, Hans J. (2019b): „Postfaktisches Argumentieren“: *Über ein politisches Narrativ des liberalen ‚juste milieu‘*. In: K. Rennhak/ M. Martinez (Hg.), *Postfaktisches Erzählen?* (im Erscheinen 2019/2020)
- LIETZMANN, Hans J. (2018): *Citizenship, Democracy and the Iconology of Politics: A Plea for an Iconological Turn in democratic Theory*. In: A. Björk/ C. Wiesner/H.-M. Kivistö/ K. Mäkinen (Ed.), *Shaping Citizenship. A Political Concept in Theory, Debate, and Practice*. New York/ London: Routledge. S. 55-7.
- LIETZMANN, Hans J. (2017): *“Representation” in Postnational European Context*. In: K. Palonen/ C. Wiesner, *Conceptual Changes in European Politics*. Essex: ECPR.
- LIETZMANN, Hans J. (2016): *Die Demokratisierung der Repräsentation. Dialogische Politik als neue Form der repräsentativen Demokratie*. In: M. Glaab (Hg.) *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*. Wiesbaden: Springer VS, S. 41-59.
- LIETZMANN, Hans J./MITTENDORF, Volker (2011): *Dialogische Local Governance: Ein Effektives Konzept für Riskante Entscheidungen*. In: *Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie*. Hrsg. von vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 3. Berlin: vhw.
- LOWI, Theodore J. (Juli 1972): *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. In: *Public Administration Review* 32.4, S. 298. DOI: 10.2307/ 974990.
- LUSKIN, ROBERT C. ET AL. (2005): *Deliberation and Referendum Voting*. In: The Center for Deliberative Democracy, Department of Communication at Stanford University, <http://cdd.stanford.edu/research/papers/2005/referendum-voting.pdf> 65.
- MACKENRODT, CHRISTIAN (2008): *Wie Wichtig Ist Die Person? Zur Bedeutung von Persönlichkeitsfaktoren von Wahlkreisbewerbern Bei Bundestagswahlen*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZPARL)* 1, S. 69–83.
- MADSEN, Douglas (Juni 1987): *Political Self-Efficacy Tested*. In: *American Political Science Review* 81.2, S. 571–581.
- MANSBRIDGE, Jane 2011: *Clarifying the Concept of Representation*, in *American Political Science Review* Vol. 105 (2011): 621-643.
- MAYRING, Philipp (1993): *Einführung in die Qualitative Sozialforschung: Eine Anleitung Zu Qualitativem Denken*. 3., überarb. Aufl. Weinheim: Beltz.
- MIELKE, Gerd (1994): *Parteiensystem in Der Krise Oder Annäherung an Die Demokratische Normalität? Mutmaßungen Zur Amerikanisierung Der Deutschen Parteien*. In: *Republik Und Dritte Welt: Festschrift Für Dieter Oberndörfer Zum 65. Geburtstag*. Hrsg. von Dieter OBERNDÖRFER et al. *Studien Zur Politik*, Bd. 27. Paderborn: F. Schöningh, S. 231–242.

- MITTENDORF, Volker/SCHMALE, André (2018): „*Mapping Elites and Anti-Elite Distinction in Social Media during German Federal Elections 2017*“. English. In: 5th International Conference on Internet of Things: Systems, Management and Security (IoTSMS 2018). In Erscheinung. Valencia: IEEE.
- MOECKLI, Silvano (2013): *Direkte Demokratie: Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse*. Kompaktwissen, Band 19. OCLC: 859223647. Zürich: Rüegger Verlag.
- Münkler, Herfried und Marina 2019: *Abschied vom Abstieg. Eine Agenda für Deutschland*. Berlin: Rowohlt
- NIEDERMAYER, Oskar (2005): *Bürger Und Politik: Politische Orientierungen Und Verhaltensweisen Der Deutschen. 2.*, aktualisierte und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- OHLEMACHER, Thomas (1993): *Brücken der Mobilisierung: Soziale Relais und persönliche Netzwerke in Bürgerinitiativen gegen militärischen Tiefflug*. German. OCLC: 913808486.
- PUTNAM, Robert D. (1995): *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. In: *Journal of Democracy* 6, S. 65–78
- RECKWITZ, Andreas 2019: *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*, Berlin: Suhrkamp
- RECKWITZ, Andreas 2017: *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*, Berlin: Suhrkamp
- REIDINGER, Fabian/Hannes WEZEL (2018): *Deliberation statt Abstimmung? Wie Bürgerbeteiligung und das Zufallsprinzip direkte Demokratie bereichern können*. In: *Jahrbuch für direkte Demokratie 2017*. Hrsg. von Nadja BRAUN BINDER et al. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 86–108. DOI: 10.5771/9783845297675-86.
- REYBROUCK, David van (2016): *Gegen Wahlen: warum Abstimmen nicht demokratisch ist*. Übers. von Arne BRAUN. OCLC: 950029224. Göttingen: Wallstein Verlag.
- ROSSTEUTSCHER, Sigrid/Armin SCHÄFER (2016): *Asymmetrische Mobilisierung: Wahlkampf und ungleiche Wahlbeteiligung*. de. In: PVS 57.3, S. 455–483.
- RIPPL, Susanne/ SEIPEL, Christian 2018: *Modernisierungsverlierer, Cultural Backlash, Postdemokratie: Was erklärt rechtspopulistische Orientierungen?* Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 70(2), 237–254. DOI: 10.5771/0032-3470-2016-3-455.
- ROTH, Roland (1994): *Demokratie von Unten: Neue Soziale Bewegungen Auf dem Wege zur politischen Institution*. Köln: Bund-Verlag.
- RUCHT, Dieter et al. (2010): *Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 Am 18.10.2010*.
- SAWARD, Michael 2010: *The representative claim*. Oxford/ New York Oxford Univ. Press. 2010.
- SCHÄFER, Armin (2012): *Beeinflusst Die Sinkende Wahlbeteiligung Das Wahlergebnis? Eine Analyse Kleinräumiger Wahldaten in Deutschen Großstädten*. In: PVS 53. Jg.2/2012, S. 240–264.
- SCHÄFER, Armin/SCHOEN, Harald (2013): *Mehr Demokratie, Aber Nur Für Wenige? Der Zielkonflikt Zwischen Mehr Beteiligung Und Politischer Gleichheit*. In: *Leviathan* 41; Jg. 2013.1, S. 94. ISSN: 0340-0425 (print); 1861-8588 (electronic).

- SCHÜRMAN, Karin/SCHUMANN, Diana [Hrsg.] (2018): *Mentalitäten und Verhaltensmuster im Kontext der Energiewende in NRW*. de. Schriften des Forschungszentrums Jülich Reihe Energie & Umwelt. Band 433. Jülich: Forschungszentrum.
- SHELL-STUDIE 2019: *Eine Generation meldet sich zu Wort. 18. Shell-Studie (Zusammenfassung)* https://www.shell.de/ueber-uns/shell-jugendstudie/jcr_content/par/toptasks.stream/1570708341213/4a002dff58a7a9540cb9e83ee0a37a0ed8a0fd55/shell-youth-study-summary-2019-de.pdf (26.11.2019)
- SMITH, Graham/SETÄLÄ, Maija (Sep. 2018): *Mini-Publics and Deliberative Democracy*. In: *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Hrsg. von Andre Bächtiger et al. Oxford University Press, S. 299–314. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.27.
- STAUBER-KLEIN, Birgitta (Mai 2014): *Wie NRWs Jüngster Bürgermeister Die Pleite-Stadt Monheim Reich Machte*. In: *NRZ*.
- VERBA, Sidney/NIE, Norman H. (1972): *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. University of Chicago Press ed. New York: Harper & Row.
- VETTER, Angelika (1997): *Political efficacy – Reliabilität und Validität: alte und neue Messmodelle im Vergleich*. DUV: Sozialwissenschaft. OCLC: 247321479. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.
- VOWE, Gerhard (2017): *Wie Verändern Sich Wahlkämpfe in Der Online-Welt? Sieben Tendenzen Des Strukturellen Wandels Der Politischen Kommunikation*. In: *Media Perspektiven* 12, S.607–615.
- WHITELEY, Paul/SEYD, Patrick (2002): *High-Intensity Participation: The Dynamics of Party Activism in Britain*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.