

Wirkung der Mitwirkung

**Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung
am Beispiel der Stadt Heidelberg**



**BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL**



Dissertation im Fach Politikwissenschaft

Wirkung der Mitwirkung
Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung
am Beispiel der Stadt Heidelberg

zur Erlangung des akademischen Grades Doktor der Philosophie
durch die Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften
der Bergischen Universität Wuppertal

vorgelegt von
Pascal Nebenführ
aus Heidelberg

Erstgutachter: Univ.-Prof. Dr. Hans J. Lietzmann

Zweitgutachter: Dr. Volker Mittendorf

Von der Bergischen Universität Wuppertal im Juni 2020 angenommene Dissertation

Datum der bestandenen mündlichen Prüfung: 19. Juni 2020

Vorsitz der Prüfungskommission: Prof. Dr.-Ing. Philipp Schepelmann

Mitglieder der Prüfungskommission: Univ.-Prof. Dr. Hans J. Lietzmann,

Dr. Volker Mittendorf, Prof. Dr. Wolfgang Bergem

Die Dissertation kann wie folgt zitiert werden:

urn:nbn:de:hbz:468-20201027-112819-3

[<http://nbn-resolving.de/urn/resolver.pl?urn=urn%3Anbn%3Ade%3Ahbz%3A468-20201027-112819-3>]

DOI: 10.25926/e8jz-s766

[<https://doi.org/10.25926/e8jz-s766>]

Danksagung

Ein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater und Erstgutachter Herrn Universitätsprofessor Dr. Hans J. Lietzmann, der es mir ermöglicht hat, neben meiner Berufstätigkeit wissenschaftliche Forschung betreiben zu können. Herr Dr. Volker Mittendorf hat mich als Zweitgutachter meiner Dissertation durch Anregungen und konstruktive Kritik unterstützt. Danke sage ich Frau Nora Freier, die mir bei Fragen jederzeit zur Seite gestanden und mir dadurch die externe Promotion erleichtert hat sowie dem Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Heidelberg, das mir zum einen die sehr umfangreichen Datensätze aus mehr als fünf Jahren Bürgerbeteiligungsveranstaltungen in Heidelberg zur Verfügung gestellt sowie zum anderen im Rahmen der Heidelberg-Studie 2016 weitere 1.000 Datensätze erhoben hat. Ein ganz besonderer Dank gilt meiner Frau Julia Nebenführ, ohne deren Verständnis, Unterstützung und Beratung diese Arbeit überhaupt nicht möglich gewesen wäre.

Für Julia

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	V
Tabellenverzeichnis.....	VI
1. Einleitung	1
1.1 Problembereich.....	1
1.2 Forschungsstand und Forschungslücke	3
1.2.1 Literatur zum Begriff Demokratie.....	3
1.2.2 Literatur zum Begriff Bürgerbeteiligung	4
1.2.3 Literatur zur Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung.....	6
1.3 Fragestellung.....	9
1.4 Methode und Materialzugang.....	11
2. Entwicklung einer Konzeption effektiver Bürgerbeteiligung.....	13
2.1 Zentrale Begrifflichkeiten	13
2.1.1 Demokratie	13
2.1.1.1 Begriffsgeschichte.....	14
2.1.1.2 Unterschiedliche Definitionen von Demokratie	16
2.1.1.3 Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft – Probleme und Kritik des Demokratiebegriffs	20
2.1.2 Politische Repräsentation	24
2.1.2.1 Unterschiedliche Konzepte politischer Repräsentation	26
2.1.2.2 Kritik und Neubewertung politischer Repräsentation.....	27
2.1.3 Politische Partizipation.....	33
2.1.3.1 Typologisierung politischer Partizipation.....	34
2.1.3.2 Bestimmungsfaktoren politischer Partizipation.....	36
2.1.4 Fazit.....	39

2.2	Entwicklung einer normativen Begriffskonzeption von Bürgerbeteiligung.....	41
2.2.1	Bisherige Erkenntnisse zum Bürgerbeteiligungsbegriff im deutschsprachigen Raum.....	42
2.2.2	Methodologie der Begriffsbildung	44
2.2.3	Barbers starke Demokratie und vier Dimensionen von Bürgerbeteiligung	48
2.2.3.1	Politische Gemeinschaft.....	62
2.2.3.2	Bürgerschaftliches Handeln	65
2.2.3.3	Verbindlichkeit.....	67
2.2.3.4	Kommunikation.....	69
2.2.4	Fazit.....	75
2.3	Entwicklung von Beurteilungskriterien effektiver Bürgerbeteiligung	78
2.3.1	Theoretischer Hintergrund.....	80
2.3.1.1	Bisherige Erkenntnisse zu Beurteilungskriterien von Bürgerbeteiligung	80
2.3.1.2	Die Publikationen von Archon Fung sowie Lyn Carson und Phillip Hart.....	88
2.3.2	Maßgebliche Beurteilungskriterien effektiver Bürgerbeteiligung	92
2.3.2.1	Empowerment	92
2.3.2.2	Efficacy	94
2.3.2.3	Inclusion	96
2.3.2.4	Quality.....	98
2.4	Fazit.....	100
3.	Entwicklung eines Messmodells effektiver Bürgerbeteiligung.....	102
3.1	Vergleichende Darstellung von Verfahren der Demokratiemessung	103

3.2 Reformulierung der Arbeits- in Forschungshypothesen	108
3.2.1 Empowerment.....	109
3.2.2 Efficacy.....	111
3.2.3 Inclusion.....	112
3.2.4 Quality	114
3.3 Regelungen und Qualitätsstandards zur Entwicklung von Fragen und Fragebogen.....	115
3.4 Vom Begriff zur Messung.....	116
3.4.1 Forschungsdesign.....	117
3.4.2 Operationalisierung der Beurteilungskriterien.....	120
3.4.2.1 Empowerment	122
3.4.2.2 Efficacy	127
3.4.2.3 Inclusion	129
3.4.2.4 Quality.....	132
3.2.4.5 Outcome	135
3.5 Qualitätsstandards und Gütekriterien	139
3.6 Grundgesamtheit und Stichprobe der Beurteilungskriterien.....	140
3.6.1 Empowerment.....	141
3.6.2 Efficacy.....	142
3.6.3 Inclusion und Quality.....	144
3.6.4 Outcome.....	147
4. Datenerhebung, -aufbereitung und -analyse	148
4.1 Empowerment.....	148
4.1.1 Datenerhebung und -aufbereitung.....	148
4.1.2 Datenanalyse.....	151
4.1.2.1 Deskriptive Statistik	151
4.1.2.2 Empowerment Index.....	158
4.1.2.3 Inferenzstatistik	159

4.2 Efficacy	163
4.2.1 Datenerhebung und -aufbereitung	163
4.2.2 Datenanalyse	164
4.2.2.1 Deskriptive Statistik	164
4.2.2.2 Efficacy Index	172
4.2.2.3 Inferenzstatistik	173
4.3 Inclusion	176
4.3.1 Datenerhebung und -aufbereitung	176
4.3.2 Datenanalyse	177
4.3.2.1 Deskriptive Statistik	177
4.3.2.2 Inclusion Index	182
4.3.2.3 Übereinstimmungsberechnungen	185
4.4 Quality	187
4.4.1 Datenerhebung und -aufbereitung	187
4.4.2 Datenanalyse	188
4.4.2.1 Deskriptive Statistik	188
4.4.2.2 Quality Index	192
4.4.2.3 Inferenzstatistik	194
4.5 Outcome	195
4.5.1 Datenerhebung und -aufbereitung	195
4.5.2 Datenanalyse	198
4.5.2.1 Deskriptive Statistik	198
4.5.2.2 Outcome Index	200
4.6 Gesamtindex	202
5. Ergebnisdarstellung und -diskussion	203
Literaturverzeichnis	220
Anhang	245

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Methode des registergestützten Zensus 2011	146
Abbildung 2: [Efficacy] Fragen zur Efficacy aus dem Fragebogen der Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld GmbH in Mannheim.....	163
Abbildung 3: [Efficacy] Häufigkeitsverteilung Internal Political Efficacy.....	167
Abbildung 4: [Efficacy] Häufigkeitsverteilung External Political Efficacy	168
Abbildung 5: [Inclusion] Altersstruktur mit Normalverteilung	178
Abbildung 6: [Inclusion] Durchschnittsalter.....	179
Abbildung 7: [Quality] Häufigkeitsverteilung „Ich konnte mein Wissen und meine Ansichten heute Abend einbringen.“	190
Abbildung 8: [Outcome] Rücklaufstatistik des Online-Fragebogens zum Outcome von Bürgerbeteiligung in Heidelberg	198

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: [Empowerment] Operationalisierung	127
Tabelle 2: [Efficacy] Operationalisierung	129
Tabelle 3: [Inclusion] Operationalisierung	132
Tabelle 4: [Quality] Operationalisierung	135
Tabelle 5: [Outcome] Operationalisierung	139
Tabelle 6: [Empowerment] Häufigkeitsverteilung	154
Tabelle 7: [Empowerment] Häufigkeitsverteilung „Wenn ich an einem Bürgerbeteiligungsverfahren teilnehme, würde ich es bevorzugen eine Führungsrolle einzunehmen.“	155
Tabelle 8: [Empowerment] Häufigkeitsverteilung „In Gruppen habe ich oftmals die Rolle eines Wortführers/einer Wortführerin inne.“	156
Tabelle 9: [Empowerment] Häufigkeitsverteilung „Ich arbeite gerne an Problemlösungen, anstatt abzuwarten, ob jemand anderes sich darum kümmert.“	157
Tabelle 10: [Empowerment] Einfache lineare Regressionsanalyse mit der Einflussgröße Schulabschluss.....	161
Tabelle 11: [Empowerment] Einfache lineare Regressionsanalyse mit der Einflussgröße Einkommen	162
Tabelle 12: [Efficacy] Häufigkeitsverteilung	165
Tabelle 13: [Efficacy] Zusammenhang Internal Political Efficacy mit dem Bildungsabschluss.....	170
Tabelle 14: [Efficacy] Zusammenhang External Political Efficacy mit dem Bildungsabschluss.....	172
Tabelle 15: [Efficacy] Pearson's Chi-Quadrat-Test mit simuliertem p-Wert (basierend auf 50.000 Wiederholungen) mit der Einflussgröße Bildung.....	174
Tabelle 16: [Efficacy] Pearson's Chi-Quadrat-Test mit simuliertem p-Wert (basierend auf 50.000 Wiederholungen) mit der Einflussgröße Politikinteresse.	175
Tabelle 17: [Inclusion] Häufigkeitsverteilung Bildungsabschluss	179
Tabelle 18: [Inclusion] Häufigkeitsverteilung Migrationshintergrund	180

Tabelle 19: [Inclusion] Zusammenhang Geschlecht und Bildungsabschluss	181
Tabelle 20: [Inclusion] Zusammenhang Geschlecht und Migrationshintergrund	182
Tabelle 21: [Inclusion] Inclusion Index (additiver Mittelwert; ungewichtet)	184
Tabelle 22: [Quality] Häufigkeitsverteilung	189
Tabelle 23: [Quality] Zusammenhang „Ich habe im Verlauf der einzelnen Veranstaltungen neue Einsichten gewonnen, die meine Vorstellungen zum Thema beeinflusst haben.“ und Bildungsabschluss	192
Tabelle 24: [Quality] Einfache lineare Regressionsanalyse mit der Einflussgröße Schulabschluss	195
Tabelle 25: [Outcome] Häufigkeitsverteilung	199

1. Einleitung

1.1 Problembereich

Die politische Willensbildung in Deutschland ist seit Gründung der Bundesrepublik im Jahr 1949 geprägt von repräsentativ-demokratischen Strukturen. Elemente anderer Demokratietheorien, wie beispielsweise der direkten, der partizipativen oder der deliberativen Demokratie, kommen im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess lediglich sehr vereinzelt zum Tragen. So spielt sich direkte Demokratie vor allem auf der Kommunal- und der Landesebene in Form von Volksbegehren und Volksentscheiden ab. Hohe institutionelle Hürden sowie beteiligungsunfreundliche Quoren sorgen dafür, dass dieser Art der politischen Partizipation in Deutschland bisher nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Die deliberative Demokratie hat bislang den Sprung von der – hauptsächlich von Jürgen Habermas dominierten – Theorie in die Praxis noch nicht bewerkstelligt. Schuld daran sind vor allem die von Habermas (1991) selbst auferlegten Regeln eines herrschaftsfreien Diskurses. Diese sind zu idealtypisch und komplex formuliert, sodass eine praktische Umsetzung der deliberativen Demokratie in ihrer Reinform annähernd unmöglich ist.

Trotz der in Deutschland durch regelmäßig stattfindende Bundestags-, Landtags- und Kommunalratswahlen augenfälligen Dominanz der Repräsentativdemokratie, stehen ihren – zweifelsohne allgemein anerkannten – Stärken mehrere Schwächen gegenüber. Diese liegen unter anderem in einer Abnahme der Responsivität, einer zunehmend partikularen Ausrichtung der politischen Parteien (Rudzio, 1996), im Lobbyismus (Röhrich, 1981) sowie in einem Verlust an demokratischer Qualität im Allgemeinen (Thaa, 2009b). Es scheint, als sei in den letzten Jahren das Vertrauen der Bürger in die Repräsentativdemokratie in Deutschland zurückgegangen (Embacher, 2012).

Vor allem auf kommunaler Ebene werden Politik und Verwaltung infolgedessen mit beständig stärker werdenden Beteiligungswünschen der Bürger konfrontiert.

Vom Bürgerhaushalt über die Einbindung der Bürger in die staatliche Aufgabenerfüllung bis hin zur Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung: Auf keiner anderen staatlichen Ebene sind die Effekte übergeordneter politischer Entscheidungen für die Bürgerschaft so direkt spürbar wie in der Kommune. Um den Begehren der Bürger nach mehr Partizipation gerecht zu werden, hat sich unter anderem die Stadt Heidelberg im Jahr 2010 zum Ziel gesetzt, ihre Bürger frühzeitig und intensiv in Planungsprozesse einzubinden. In einem mehrmonatigen Prozess wurden daraufhin von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung die *Heidelberger Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung* entwickelt (Heidelberg, 2012).

Aber nicht nur in der politischen und gesellschaftlichen Praxis, sondern auch in der theoretischen Partizipationsforschung taucht der Begriff der Bürgerbeteiligung in den letzten zehn bis 15 Jahren immer beharrlicher auf. Dort wird sie häufig als Ergänzung und nicht als Alternative zur repräsentativen Demokratie betrachtet (Kuhlmann, 2010). Für die politikwissenschaftliche Forschung scheint es von geringerem Interesse zu sein, alternative Beteiligungsformen zur Repräsentativdemokratie zu entwerfen, als vielmehr eine Partizipationsform zu definieren, die als Zusatz zur repräsentativen Demokratie deren Nachteile auszugleichen vermag. Viele Fragen bezüglich des Begriffs und der Institutionen von Bürgerbeteiligung bleiben in der Forschung jedoch nach wie vor ungeklärt. Dies haben auch die Untersuchungen im Rahmen meiner Masterthesis (Wirth, 2012) gezeigt. So ist bis heute keine allgemeingültige Begriffsbestimmung von Bürgerbeteiligung vorhanden, anhand derer sich die Forschung weiterentwickeln kann. In der Forschung wird Bürgerbeteiligung lediglich deskriptiv anhand der Darstellung praktisch anwendbarer Partizipationsverfahren, wie Bürgerpanel, Bürgerrat, Planungszelle oder Deliberative Polling beschrieben (u. a. Nanz und Fritsche, 2012). Eine normative Definition des Begriffs fehlt jedoch. Etliche Fragen bleiben unbeantwortet: Orientiert sich Bürgerbeteiligung an der direkten, der partizipativen oder der deliberativen Demokratie? Lässt sie sich am besten durch eine Verknüpfung aus Teilen verschiedener Demokratietheorien beschreiben? Oder kann dem Begriff nur eine eigenständige normative Definition gerecht werden?

Von weitaus größerem Interesse für die Praxis, die sich augenscheinlich weniger für Theorien und umso mehr für praktische Erkenntnisse interessiert, ist in diesem Zusammenhang allerdings die Frage, was effektive Bürgerbeteiligung ausmacht? Anhand welcher Kriterien lassen sich ihre Effekte festmachen? Wie lässt sich die Wirkung von Bürgerbeteiligung messen? Bis zum heutigen Zeitpunkt muss die Fragestellung unbeantwortet bleiben, wann eine Kommune gute und wann sie schlechte Bürgerbeteiligung betreibt. Zwar entwickeln deutschlandweit immer mehr Kommunen Konzepte zur Partizipation der Bürger am politischen Entscheidungsprozess, eine Vergleichbarkeit der daraus resultierenden Beteiligungsverfahren ist allerdings aufgrund fehlender Modelle und Methoden zur Wirkungsbeurteilung nicht gegeben. Die vorliegende Arbeit möchte aus diesem Grund der Frage nachgehen, welche Variablen wirksame Bürgerbeteiligung beschreiben respektive anhand welcher Indikatoren der Grad an Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene gemessen werden kann. Die Stadt Heidelberg bietet sich hierbei als Untersuchungsgegenstand an, weil sie einerseits zu den ersten Städten in Deutschland gehört, die sich systematisch mit der Thematik Bürgerbeteiligung befassen und weil sie andererseits seit mehr als zehn Jahren meinen Lebensmittelpunkt darstellt. Zudem war ich insgesamt acht Jahre in unterschiedlichen Bereichen der Stadtverwaltung Heidelberg beschäftigt, wodurch ich vertiefte Einblicke erhielt, die von großem Nutzen für die vorliegende Dissertation sind.

1.2 Forschungsstand und Forschungslücke

1.2.1 Literatur zum Begriff Demokratie

Um sich der Messung von Bürgerbeteiligung systematisch anzunähern, ist es notwendig, sich mit dem politischen System der Demokratie zu beschäftigen. Dieses befindet sich seit seiner Entstehung im antiken Griechenland in ständigem Wandel und ist durch unterschiedliche und ideologisch geprägte Auffassungen charakterisiert. Sowohl empirische als auch deskriptive und normative Demokratietheorien werden in einer Vielzahl an Literatur beschrieben (u. a. Montesquieu, 1951; Dahl, 1971; Pateman, 1974; Habermas, 1992; Fishkin, 1993;

Tocqueville, 2006; Locke und Rehm, 2012). Größtenteils werden die verschiedenen Demokratietheorien im Laufe der Zeit umfangreicher und vielschichtiger (Biegelbauer und Loeber, 2010, S. 10): So beginnt beispielsweise Robert Alan Dahls Forschung zum politikwissenschaftlichen Begriff der Polyarchie mit zwei Variablen und ist mittlerweile bei fünf komplexen Variablen angelangt (Dahl, 1971). Die Problematik in der Explikation des politischen Herrschaftssystems der Demokratie liegt folgerichtig vor allem darin begründet, dass sie ein multidimensionales Konzept darstellt, welches eine einheitliche Linie nur schwer erkennen lässt. Darüber hinaus kann ein großer Teil der Demokratietheorie als tief philosophisch, optimistisch sowie idealistisch beschrieben werden (Biegelbauer und Loeber, 2010, S. 6ff.). Eine generell akzeptierte Definition von Demokratie liegt aufgrund dessen in der Literatur nicht vor (Lauth, 2004, S. 20). Lediglich drei Komponenten des politischen Systems der Demokratie werden übereinstimmend herausgearbeitet: Freiheit, Gleichheit und Kontrolle (u. a. Bühlmann et al., 2012). Den Forschungsstand im Bereich der allgemeinen Demokratietheorie befriedigend darzustellen ist von daher ein komplexes Unterfangen. Unter den demokratietheoretischen Grundlagenwerken bietet Manfred G. Schmidt (2010a) auf mehr als 500 Seiten einen umfassenden Überblick über die klassischen und modernen Demokratietheorien sowie über die internationale vergleichende Demokratieforschung. Zu den direkten, deliberativen sowie partizipativen Demokratietheorien kann ergänzend auf weitere umfangreiche Publikationen verwiesen werden (u. a. Arnstein, 1969; Verba und Nie, 1972; Bachrach und Botwinick, 1992; Habermas, 1992; Barber, 1994; Carpini et al., 2004; Gastil, 2005; Luskin und Fishkin, 2005; Deth, 2009; Fishkin, 2009).

1.2.2 Literatur zum Begriff Bürgerbeteiligung

Wie bei dem politischen System der Demokratie, liegt für Bürgerbeteiligung eine allgemein akzeptierte, normative Definition in der Literatur nicht vor. Weitgehend unbestritten ist, dass Bürgerbeteiligung als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie zu betrachten ist (Lietzmann et al., 2013, S. 6). So spricht unter

anderem Kuhlmann stellvertretend für einen Großteil der politikwissenschaftlichen Autoren von einer „systemimmanenten Ergänzung der repräsentativen Demokratie“ (Kuhlmann, 2010).

Bedeutende Teile der Forschung zu Bürgerbeteiligung finden im amerikanischen Sprachraum statt (u. a. Rosener, 1978; Rowe und Frewer, 2000; Irvin und Stansbury, 2004; Creighton, 2005; Ebdon und Franklin, 2006; Fung, 2006b; Biegelbauer und Loeber, 2010; Pausch, 2011; Yang und Pandey, 2011). Dies liegt unter anderem darin begründet, dass die empirische Sozialforschung in den Vereinigten Staaten auf eine lange Tradition zurückblicken kann, während sie in Deutschland erst nach dem Zweiten Weltkrieg zur Entfaltung gelangte. Darüber hinaus war Bürgerbeteiligung ein wesentlicher Bestandteil der frühen Phase amerikanischer Geschichte (Rose, 2006, S. 30). Viele Entscheidungen wurden über Jahrhunderte hinweg in sogenannten Town-Meetings getroffen (Mansbridge, 2010).

Einen wichtigen Beitrag zur aktuellen wissenschaftlichen Diskussion um Bürgerbeteiligung und politische Partizipation liefert Archon Fung, der hierzu mehrere Werke veröffentlicht hat (Fung und Wright, 2001; Fung, 2003; Fung und Wright, 2003; Fung, 2006a; Fung, 2006b).

Trotz alledem gibt es in der Partizipationsforschung keinen klaren Konsens darüber, was unter Bürgerbeteiligung zu verstehen ist. Manche Autoren sprechen von partizipativer, manch andere von deliberativer oder direkter Demokratie. Hebestreit (2013) wiederum definiert sie als partizipativ-diskursive Demokratie. Weitere Definitionen für Bürgerbeteiligung liefern Ebdon und Franklin (2006), Kweit und Kweit (1981), Walters et al. (2000) sowie Yang und Pandey (2011). Ein weitaus größerer Teil der Literatur bietet indes hauptsächlich Deskriptionen von Bürgerbeteiligungsmodellen sowie deren Gestaltungsmerkmalen an (u. a. Nanz und Fritsche, 2012).

1.2.3 Literatur zur Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung

Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung. Ausgehend von den Überlegungen und Theorien zur Demokratiemessung (u. a. Dahl, 1971; Bollen, 1990; Inkeles, 1993; Saward, 1994; Altman und Pérez-Linán, 2002; Vanhanen, 2003; Beetham, 2004; Diamond und Morlino, 2004; Lauth, 2004; Thomas und Susanne, 2007; Bühlmann et al., 2012), treten zu Beginn des 21. Jahrhunderts vermehrt Forschungsvorhaben zur Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung hervor (u. a. Rosener, 1978; King et al., 1998; Morrissey, 2000; Ebdon und Franklin, 2004; Irvin und Stansbury, 2004; Kweit und Kweit, 2004; Ebdon und Franklin, 2006; Fung, 2006a; Fung, 2006b; Ritzi und Schaal, 2011; Yang und Pandey, 2011; Lietzmann et al., 2013). Zum Themenbereich der Demokratiemessung liefert Hans-Joachim Lauth (2004) eine umfassende und detaillierte Analyse verschiedener Messmodelle: von der Explikation der Demokratiedefinition über die verwendeten Variablen und Indikatoren bis hin zum Skalentyp und der dazugehörigen Skalierung.

Vergleicht man die vorhandenen Modelle zur Messung von Bürgerbeteiligung mit den Modellen zur Messung von Demokratie, fällt auf, dass Ersterer an vielen Punkten noch nicht so weit fortgeschritten sind. Empirische Ergebnisse liegen im Unterschied zur Demokratiemessung nur selten vor. Zu einem großen Teil existieren lediglich Fallstudien sowie Techniken und Schemata, um Bürgerbeteiligung in der Praxis zu implementieren. Die politikwissenschaftliche Forschung geht dabei nach wie vor davon aus, dass quantitativ mehr Bürgerbeteiligung qualitativ bessere politische Entscheidungen produziert. Jedoch fehlt es hierzu an den entsprechenden empirischen Belegen. Dieser Auffassung sind gleichfalls Yang und Pandey (2011). Sie sehen die Problematik ebenfalls darin begründet, dass bisher kaum empirische Verfahren existieren, mit deren Hilfe deskriptive und normative Modelle von Bürgerbeteiligung analysiert werden können.

Die aktuellsten sowie detailliertesten Überlegungen zur Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung liefern Rowe und Frewer (2000), Fung (2006b), Ebdon und Franklin (2006), Berner et al. (2011) sowie Yang und Pandey (2011).

Wesentlich älter ist das Konzept von Rosener (1978). Diese hat sich als eine der ersten Wissenschaftlerinnen mit der Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung beschäftigt. Sie entwickelt dazu eine simple Matrix, die anhand zweier Variablen die Effektivität von Bürgerbeteiligungsverfahren beschreibt. Am Ende ihrer Überlegungen kommt sie zu dem Schluss, der bis heute Gültigkeit besitzt: „The use of evaluation research methodology (...) will provide a useful framework for thinking about the effectiveness of citizen participation.“ (Rosener, 1978, S. 462).

Im Unterschied zu Rosener entwickelt Archon Fung (2006b) kein konkretes Messmodell. Er erarbeitet vielmehr Kriterien effektiver Bürgerbeteiligung, die zu einer Messung herangezogen werden können. Deren Kombination ergibt für ihn den sogenannten „democratic cube“ (2006b, S. 70), der es wiederum ermöglichen soll, verschiedene Arten von Bürgerbeteiligung abzubilden sowie hinsichtlich ihrer Effektivität zu analysieren.

Yang und Pandey (2011) arbeiten in ihrem Konzept Bedingungen heraus, unter denen Bürgerbeteiligung den politischen Entscheidungsprozess nachhaltig positiv beeinflussen kann. Sie fokussieren sich dabei vorrangig auf Variablen, die im direkten Einfluss der Politik sowie der Verwaltungsführung stehen, wie beispielsweise Bürokratie oder hierarchische Autorität.

Rowe und Frewer (2000) entwickeln Kriterien, die ihrer Ansicht nach für effektive Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene vorhanden sein müssen. Dabei handelt es sich unter anderem um Repräsentativität und frühzeitige Einbindung der Teilnehmer sowie Transparenz des Beteiligungsverfahrens (Rowe und Frewer, 2000, S. 12ff.). Im Fazit zu ihrer Untersuchung räumen sie jedoch ein, dass sie keinerlei Werkzeuge entwickelt haben, die empirische Messungen zur Effektivität von Bürgerbeteiligung ermöglichen: „Suitable measurement instruments will need to be developed to measure the identified factors if they are to be useful in directing

the choice of one participation method over another.“ (Rowe und Frewer, 2000, S. 25).

Berner et al. (2011) wählen einen anderen Ansatz. Sie betrachten die Messung effektiver Bürgerbeteiligung nicht unter dem Fokus bereits bestehender Theorien, sondern befragen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft, was diese unter effektiver Bürgerbeteiligung verstehen. Dabei zeigen sie in einem weiteren Schritt auf, ob es Unterschiede oder Gemeinsamkeiten zwischen den Gruppenergebnissen gibt. Berner et al. kommen am Ende ihrer Untersuchung zu dem Schluss, dass sich Politik im Hinblick auf effektive beziehungsweise qualitative Bürgerbeteiligung vorrangig an der Repräsentativdemokratie, Verwaltung an deliberativer Demokratie sowie Bürgerschaft an direkter Demokratie orientiert (2011, S. 157).

Einen weiteren wichtigen Beitrag zur Forschung liefern zudem Ebdon und Franklin (2006) mit ihren Studien über Bürgerbeteiligung im Bereich der kommunalen Haushaltsplanung, in denen sie Schlüsselemente für effektive Bürgerbeteiligung sowie dazugehörige Variablen erarbeiten.

Insgesamt betrachtet existieren in der Literatur mehrere Konzeptionen zu der Fragestellung, welche Kriterien für wirkungsvolle Bürgerbeteiligung vorhanden sein müssen. Allerdings finden sich nur rudimentäre Überlegungen, wie ein empirisches Modell zur Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung konzipiert werden kann. Vollumfängliche Messmodelle sind lediglich im Bereich der Demokratiemessung vorhanden (Lauth, 2004). Die vorliegende Arbeit setzt sich zur Aufgabe, diese Forschungslücke zu verringern. Neben einer allgemeinen, normativen Definition von Bürgerbeteiligung sollen Kriterien zur Beurteilung von Bürgerbeteiligung erarbeitet und mit einem geeigneten Modell zur empirischen Messung unterlegt werden.

1.3 Fragestellung

Aufgrund des anfänglich beschriebenen Problembereichs, des Forschungsstands und der sich daraus ergebenden Forschungslücke wird sich die Dissertation folgender forschungsleitenden Fragestellung widmen:

Welchen Grad an Effektivität hat Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg inne?

Hieraus lassen sich drei grundlegende Fragen ableiten. (F1) Zum einen gilt es der Problematik nachzugehen, was unter dem Begriff der Bürgerbeteiligung zu fassen ist. Handelt es sich um ein an die partizipative Demokratie angelehntes demokratietheoretisches Konstrukt? Ist Bürgerbeteiligung von deliberativer oder kooperativer Demokratie beeinflusst? Hierzu findet sich, wie im Forschungsstand dargestellt, kaum verwertbare Literatur. Es wird im Laufe der Arbeit deshalb ein erstes Ziel sein, eine normative Definition des Begriffs zu entwerfen, von der sich im weiteren Verlauf geeignete Variablen und Indikatoren zu einer Wirksamkeitsmessung ableiten lassen. (F2) Zum anderen gilt es die Frage zu beantworten, wie der Terminus Effektivität im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung definiert werden soll. Was sind die Charakteristika effektiver Bürgerbeteiligung? Was sind maßgebliche Kriterien zu deren Beurteilung? Wie im Forschungsstand dargestellt, existieren hierzu in der Literatur einige wenige Entwürfe. Kriterien, die eine empirische Untersuchung von Bürgerbeteiligung ermöglichen, finden sich nur in wenigen Studien. Meines Erachtens erscheint es dennoch folgerichtig, sich auf konzeptionelle Überlegungen zu berufen, die unter anderem von Fung (2006b), Yang und Pandey (2011) sowie Ebdon und Franklin (2006) erbracht wurden. (F3) Drittens stellt sich die Frage, wie ein Messmodell zur Bestimmung der Effektivität von Bürgerbeteiligung aufgebaut sein muss, um valide Daten zu erhalten. Wie müssen die im Laufe der Dissertation entwickelten Kriterien zur Beurteilung von Bürgerbeteiligung operationalisiert und dadurch messbar gemacht werden? Die Literatur hat sich bisher auf die Messung der Qualität von Demokratie beschränkt.

Lassen sich diese Konzepte (u. a. Dahl, 1971; Bollen, 1990; Lauth, 2004) auf die Messung von Bürgerbeteiligung übertragen?

Zusammengefasst bedeutet dies: Aus der Kombination einer normativen Definition von Bürgerbeteiligung und Konzepten zur Demokratie- sowie zur Bürgerbeteiligungsmessung soll ein Modell entwickelt werden, welches anhand des Erfüllungsgrades einzelner Variablen eine Bestimmung der Effektivität von Bürgerbeteiligung ermöglicht. Dieses Messmodell soll in einem weiteren Schritt am Beispiel der Stadt Heidelberg angewandt werden und eine Antwort darauf liefern, welchen Grad an Effektivität Bürgerbeteiligung dort innehat.

Analog zu den drei grundlegenden Fragen lassen sich von der forschungsleitenden Fragestellung und dem Forschungsstand ebenso mehrere Arbeitshypothesen ableiten:

- (AH1) Die aleatorische Auswahl der Teilnehmer von Beteiligungsverfahren ist positiv mit der Effektivität von Bürgerbeteiligung verbunden.
- (AH2) Je adressatengerechter die Teilnehmer von Beteiligungsverfahren über das zur Entscheidung anstehende Sachthema mit Informationen versorgt werden, desto effektiver ist die Bürgerbeteiligung.
- (AH3) Je verbindlicher das Ergebnis von Beteiligungsverfahren für die politischen Entscheidungsträger ist, desto höher ist die Effektivität von Bürgerbeteiligung.
- (AH4) Je transparenter die Strukturen des Beteiligungsverfahrens sind, desto effektiver ist die Bürgerbeteiligung.
- (AH5) Je autonomer die Teilnehmer an Beteiligungsverfahren agieren, desto effektiver ist die Bürgerbeteiligung.
- (AH6) Je kommunikativer und konsensorientierter sich der Beteiligungsprozess gestaltet, desto effektiver ist die Bürgerbeteiligung.
- (AH7) Politische Ungleichheit ist negativ mit der Effektivität von Bürgerbeteiligung verbunden.

1.4 Methode und Materialzugang

„Wissenschaft ist kritische Neugier, gebändigt durch nachvollziehbare Methodik“ (Alemann, 1995, S. 17). Unter Methode wird in der Literatur der Weg zu einem bestimmten Ziel beziehungsweise das Mittel zu einem bestimmten Zweck verstanden (Schmitz, 2006, S. 17). Die vorliegende Dissertation wird dieser Beschreibung des Forschungsprozesses folgen und sich an den empirisch-analytischen Forschungsmethoden orientieren.

In einem ersten Schritt werden die für die Arbeit zentralen Begrifflichkeiten „Demokratie“, „politische Repräsentation“ und „politische Partizipation“ erarbeitet. Sie bilden den terminologischen Rahmen, innerhalb dem sich Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene entwickeln kann. Ihre spezifischen Problematiken und Bezugspunkte zu Bürgerbeteiligung werden konkretisiert, damit diese im Gesamtkontext der Arbeit Bedeutung erlangen können. Daran anschließend wird – hauptsächlich basierend auf Benjamin Barbers (1994) Werk *Starke Demokratie* – durch systematische Identifikation, Abstraktion und Explikation eine normative Definition von Bürgerbeteiligung konzipiert. Um die spezifischen Effekte von Beteiligungsverfahren empirisch bestimmen zu können, ist es in einem dritten Schritt notwendig, Beurteilungskriterien zu entwickeln und zu operationalisieren, die Bürgerbeteiligung messbar sowie objektivierbar machen und eine Differenzierung hinsichtlich ihrer Input-Output-Legitimität ermöglichen. Operationalisierung wird in diesem Zusammenhang verstanden als „Schritt von [den] Höhen der Theorie auf den schwankenden Boden der beobachtbaren Tatsachen“ (Alemann, 1995, S. 45) beziehungsweise als die Zuordnung latenter Variablen zu in der Realität identifizierbaren Gegebenheiten (Schmitz, 2006, S. 38). Im letzten Schritt der Dissertation wird die empirische Erhebung in Heidelberg sowie die Darstellung und Diskussion der Ergebnisse vorgenommen. Aus den erhobenen Daten der Beurteilungskriterien werden Teilindizes berechnet und schlussendlich zu einem Gesamtindex der Effektivität von Bürgerbeteiligung in Heidelberg zusammengefasst.

Der Entscheidung über die im letzten Schritt der Arbeit zur Anwendung kommenden Forschungsmethoden sind nach Alemann (1995) mehrere Entscheidungen zu den Analyseebenen vorgelagert. So sollen sowohl Primär- als auch Sekundärdaten verwendet werden. Bei der vorliegenden Dissertation wird es sich zudem nicht um eine vergleichende Analyse handeln. Auf einen Abgleich mit weiteren Bürgerbeteiligungsmodellen anderer Städte wird bewusst verzichtet und die durchzuführende empirische Untersuchung monographisch am Beispiel der Stadt Heidelberg durchgeführt. Eine vergleichende Betrachtung mehrerer Städte würde weiterer umfangreicher empirischer Messungen der dortigen Bürgerbeteiligungen und dadurch beachtlicher Forschungsreserven bedürfen, die im Rahmen dieses Vorhabens nicht zur Verfügung stehen. Die empirischen Daten werden in Form von Individualdaten erhoben. Aus forschungsökonomischen Gründen sowie zur besseren Vergleichbarkeit, ist es angebracht, bei der Datenerhebung lediglich eine Methode anzuwenden. In Frage kommt hierbei zunächst der gesamte Katalog empirisch-analytischer Forschungsmethoden, wie beispielsweise Beobachtungen, Befragungen, Inhalts- und Dokumentenanalysen sowie amtliche Statistiken. Aufgrund der zuvor festgelegten Analyseebenen erscheint es substantiiert, zur Erhebung der empirischen Daten die Forschungsmethode der Befragung einzusetzen, die sich nach Schmitz (2006) vor allem zum Erklären und Vorhersagen bestimmter Sachverhalte eignet. Anhand eines standardisierten Fragebogens werden sowohl Meinungen als auch Absichten und Einstellungen der Bürgerschaft in der Stadt Heidelberg erhoben. Dabei werden neben Frageform und -folgen auch die Antworten exakt vorgegeben sein. Die Antworten der Teilnehmer werden in numerischer Form verschlüsselt, damit die Daten mittels statistischer Methoden ausgewertet werden können (Schmitz, 2006, S. 23).

2. Entwicklung einer Konzeption effektiver Bürgerbeteiligung

2.1 Zentrale Begrifflichkeiten

Um im weiteren Verlauf der Arbeit eine Konzeption effektiver Bürgerbeteiligung entwickeln zu können, ist es notwendig, zuvor diejenigen zentralen Begrifflichkeiten zu analysieren, die in einem engen Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung stehen. Hierbei handelt es sich um Demokratie, politische Repräsentation sowie politische Partizipation. Diese drei Termini werden in der Literatur unterschiedlich und teilweise ideologisch ausgelegt, was dementsprechend zu einer abweichenden Anwendung führt. Der Wunsch der Bürger nach mehr Partizipation auf kommunaler Ebene legitimiert sich zu großen Teilen aus den Auswirkungen einer geschichtlichen Aufeinanderfolge, die mit der Herrschaftsform der Demokratie vor mehr als 2500 Jahren ihren Anfang genommen hat und sich über die Manifestation politischer Repräsentation im Spätmittelalter zu einer Ausdifferenzierung politischer Partizipation fortgesetzt hat. Die Begriffe beruhen aufeinander; Sie gleichen ihre Schwächen aus und schaffen zugleich neue Problemfelder. Bürgerbeteiligung stellt in diesem Zusammenhang die konsequente Fortsetzung dieser prozesshaften Abfolge in der Gegenwart dar. Sie ist ohne die genannten Termini nicht möglich, versucht deren Defizite zu neutralisieren und bringt zugleich neue Problembereiche hervor.

2.1.1 Demokratie

Demokratie bildet den konzeptionellen Rahmen für die im weiteren Verlauf der Arbeit zu entwickelnde Definition von Bürgerbeteiligung. Die auf kommunaler Ebene nicht mehr zu überhörende Forderung der Bürger nach mehr politischer Beteiligung wird zu großen Teilen aufgrund dessen beständig vernehmbarer, weil die Qualität des demokratischen Inputs, das heißt, der Eingaben in die politische Willens- und Entscheidungsbildung beispielsweise anhand der Artikulation und Kommunikation politischer Interessen, in den letzten Jahren signifikant

abgenommen hat. Wie ist es hierzu gekommen? Warum sehen sich Kommunen dazu gezwungen, verstärkt auf Bürgerbeteiligung zu setzen? Wodurch charakterisiert sich Demokratie heute? Wo liegen ihre Probleme aus partizipatorischer Hinsicht? Mit anderen Worten:

„Die Bewertung von politischer Beteiligung im Allgemeinen und von Beteiligungsverfahren im Besonderen hängt zu einem großen Teil von der Beantwortung der Frage ab, was unter Demokratie verstanden wird und auf welchem theoretischen Ansatz dieses Demokratieverständnis basiert, denn je nach zugrunde liegendem Theorieansatz bestehen unterschiedliche Prämissen, Ansprüche und geraten differente Aspekte von Partizipation in den Fokus der Betrachtung. Insofern bedingt eine bestimmte Vorstellung von Demokratie die Beantwortung der Frage, zu welchem Zweck und auf welche Weise Beteiligung erfolgen sollte; Demokratietheorien bilden mithin die Hintergrundfolie für eine Analyse und Beurteilung von politischer Beteiligung und von Beteiligungsverfahren.“ (Hebestreit, 2013)

2.1.1.1 Begriffsgeschichte

Der Begriff Demokratie stammt als Bezeichnung einer speziellen attischen Organisationsform (Mittendorf, 2009, S. 30) aus der „politischen Ordnungsformenlehre der griechischen Antike“ (Buchstein, 2004, S. 47) und leitet sich von den Wortbestandteilen „demos“ für „Volk“ und „kratos“ für „Macht“ ab (Iverson, 2010, S. 358). Er konnte sich im antiken Griechenland schnell durchsetzen, sodass der Beginn seiner Verwendung auf die Jahre 462/461 vor Christus datiert werden kann (Mittendorf, 2009, S. 30). In ihrer mittlerweile mehr als 2500-jährigen Geschichte entwickelte sich Demokratie beständig weiter (Dahl, 2000, S. 9). „Sie ist als Staats- oder Herrschaftsform etwas Lebendes, nie Abgeschlossenes, ein stetiger Prozess“ (Kornelius und Roth, 2004, S. 19), sodass sie nach wie vor „ein[en] Hauptbestandteil des modernen westlichen Verfassungsstaats“ (Schmidt, 2010a, S. 21) darstellt. Ungefähr zur selben Zeit wie in Athen, kam auch in Rom die Idee der Volksregierung auf. Die Römer bezeichneten diese hingegen als

Republik, was sich von „res“ für „Gegenstand“ oder „Sache“ und „publicus“ für „dem Volk gehörig“ ableitet. Ihr Makel bestand allerdings darin, dass sie sich institutionell nicht an die beständig größer werdende Staatsfläche des römischen Reichs anpasste. Ein System repräsentativer Demokratie wurde von den Römern nie entwickelt, was schlussendlich dazu führte, dass immer mehr römische Bürger nicht an den regelmäßig in Rom abgehaltenen Volksversammlungen teilnehmen konnten (Dahl, 2000, S. 13f.). Sowohl den Athenern als auch den Römern sowie den norditalienischen Stadtstaaten, wie Venedig oder Florenz, welche die Demokratie um die Jahre 1100 für sich entdeckten, mangelte es nach Ansicht von Dahl an einem „*national parliament composed of elected representatives, and popularly chosen local governments that were ultimately subordinate to the national government*“ (Dahl, 2000, S. 17). Nachdem der Demokratiebegriff inloedessen für lange Zeit lediglich für Philosophen von Interesse war, erlangte er vor knapp 200 Jahren wieder vermehrt an praktischer Bedeutung (Dahl, 2000, S. 3), als Demokratie und Repräsentation im Laufe der Französischen Revolution zur repräsentativen Demokratie verschmolzen (Mittendorf, 2009, S. 28). Zu einem weiteren Wandel kam es zudem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, als die Hauptalternativen zur Demokratie fast vollständig verschwanden: Monarchien, Aristokratien oder Oligarchien verloren ihre politische Legitimation (Dahl, 2000, S. 1). Mittlerweile praktizieren mehr Nationalstaaten als jemals zuvor Demokratie (Crouch, 2008, S. 7). Als Fazit zu ihrer mehr als 2500-jährigen Begriffsgeschichte lässt sich somit zusammenfassen:

„Democracy, it appears, is a bit chancy. But its chances also depend on what we do ourselves. [...] With adequate understanding of what democracy requires and the will to meet its requirements, we can act to preserve and, what is more, to advance democratic ideas and practices” (Dahl, 2000, S. 25).

2.1.1.2 Unterschiedliche Definitionen von Demokratie

Demokratie gehört zu denjenigen zentralen Begriffen in der Politikwissenschaft, die nach wie vor heftig umkämpft sind (Lauth, 2004, S. 20). Bis zum heutigen Tag ist es „[...] umstrittener denn je, was Demokratie bedeutet, voraussetzt oder verlangt“ (Lembcke et al., 2012, S. 11); eine allgemein anerkannte Definition liegt in der Literatur aus diesem Grund nicht vor (Lauth, 2004, S. 20). Demokratie stand „[...] Jahrhunderte lang im Zentrum politischer Konflikte zwischen Befürwortern und Gegnern“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 470). Sie ist vor allem deswegen so anziehend, weil „es Aspekte an ihr gibt, die es verschiedenen Akteuren zu unterschiedlichen Zeiten immer erneut sinnvoll erscheinen [lassen], sich in ihren rhetorischen Strategien auf sie zu berufen“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 471). Die spezielle Überlebensfähigkeit des Begriffs führen Buchstein und Jörke auf die Ausstrahlung der beiden Wortbestandteile „demos“ und „kratos“ zurück, die einen „Bezug zu partizipativen Komponenten in politischen Systemen her[stellen] und [...] sie mit breitenwirksamer Legitimation [versehen]“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 474). Ähnlich argumentiert Mittendorf: Er sieht die hohe Durchsetzungskraft des Terminus darin begründet, dass der Wortbestandteil „demos“ sowohl eine positive als auch eine negative Konnotation besitzt, was zur Folge habe, dass ihn sowohl Befürworter als auch Gegner verwenden können (Mittendorf, 2009, S. 31). Da der im 5. Jahrhundert vor Christus entwickelte Demokratiebegriff lediglich geringe Ähnlichkeit mit dem heutigen Terminus hat, kann dieser nichts zum Verständnis „über den Aufbau eines demokratischen Staates und das Funktionieren eines demokratischen Systems“ (Sartori, 1992, S. 275) beitragen. Es macht infolgedessen wenig Sinn, dem heutigen Demokratiebegriff diejenige Bedeutung zu geben, die er zu Aristoteles Zeiten innehatte (Sartori, 1992, S. 290). Demokratie wird heutzutage anders verstanden als in der griechischen Antike (Buchstein, 2004, S. 47). Während diese typisiert war durch die „Souveränität der versammelten Bürgerschaft auf der Agora“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 472), direkte Demokratie sowie Losverfahren und Rotationsprinzip bei der Besetzung politischer Ämter, sind heutige Demokratien charakterisiert durch Repräsentativorgane,

Personenwahlen, Gewaltenteilung, verfassungsmäßige Grenzen der politischen Entscheidungsfreiheit (Buchstein und Jörke, 2003, S. 472) sowie einem „universalen Gleichheitsanspruch“ (Schmidt, 2010a, S. 20). Mittlerweile hat sich ein Demokratieverständnis durchgesetzt, das vor allem durch Adjektive, wie „repräsentativ“, „liberal“, „pluralistisch“ oder „partizipativ“ determiniert wird (Buchstein, 2004, S. 48). Die Demokratie hat sich über die Jahrzehnte zur repräsentativen und liberalen Demokratie gewandelt, die „[...] sowohl die Minderheit(en) als auch den Einzelnen gegen die Gefahr einer ‚tyrannischen Mehrheit‘ oder eines übermächtigen Staates schützt“ (Schmidt, 2010a, S. 17; Lembcke et al., 2012, S. 10).

In der Politikwissenschaft existieren aufgrund der Pluralität unterschiedlicher und miteinander konkurrierender Demokratietheorien verschiedene Strukturierungsansätze (Lembcke et al., 2012, S. 11ff.). So findet beispielsweise eine Unterteilung in diachronische oder synchronische Verfahrensweisen statt sowie in empirische, formale oder normative Demokratietheorien. Während empirische Theorien politische Systeme beschreiben und deren Leistungsfähigkeit respektive Ist-Zustände messen, konstruieren formale Theorien Modelle politischer Systeme ohne jeglichen normativen Anspruch (Buchstein, 2004, S. 49ff.). Normative Demokratietheorien wiederum möchten „überzeugende Begründungen für demokratische Herrschaftssysteme [liefern] [...]“ (Buchstein, 2004, S. 51). Sie haben aufgrund dessen zum Ziel, Kriterien zur Bewertung real existierender politischer Systeme zu entwerfen sowie „ideale Konzepte von Demokratie aufzuzeigen“ (Lembcke et al., 2012, S. 12). Dabei klassifizieren sie mit „wertenden oder akzentuierenden Attributen“ (Lauth, 2004; Mittendorf, 2009, S. 43), wie „sozial“, „elitistisch“, „partizipatorisch“ oder „pluralistisch“ und betonen unterschiedliche Funktionen oder Ziele von Demokratie. Besonders die normativen Demokratietheorien haben sich in den letzten 30 Jahren enorm ausdifferenziert: Neben den klassisch normativen, wie liberalen, elitären oder partizipatorischen Modellen, haben sich neue normative Ansätze, wie deliberative, neo-liberale oder kommunitarische Modelle entwickelt (Buchstein, 2004, S. 51). Das Gros der

Demokratietheorien kann jedoch in zwei übergeordnete Klassen unterteilt werden: direkte beziehungsweise partizipative Demokratie sowie liberale respektive repräsentative Demokratie (Held, 2008, S. 4).

Für Sartori handelt es sich bei Demokratie zuvorderst um einen politischen Begriff (Sartori, 1992, S. 21). Ihr eigentlicher Gegenstand werde durch die etymologische Bedeutung des Terminus nicht korrekt beschrieben (Sartori, 1992, S. 22). Diese definiert Demokratie als „[...] Regierung oder Macht des Volkes“ (Sartori, 1992, S. 29): „Was Demokratie *ist*, [lasse] sich [allerdings] nicht davon trennen, was Demokratie *sein sollte*. Eine Demokratie existier[e] nur insoweit, als sie von ihren Idealen und Werten zur Existenz gebracht wird“ (Sartori, 1992, S. 16). Für Sartori bedeutet Demokratie demzufolge mehr, als lediglich im „[...] buchstäblichen Sinne des Wortes“ (Sartori, 1992, S. 29). „[...] Vieles, was als ‚Wille‘ des Volkes bezeichnet wird, [ähnele] eher einer ‚Zustimmung‘ [...]“ (Sartori, 1992, S. 39). Sartori selbst definiert Demokratie negativ und unter Bezugnahme auf die Charakteristika von Tyrannei, Absolutismus, Diktatur sowie Totalitarismus als ein System, „in dem niemand sich selbst auswählen kann, niemand sich die Macht zum Regieren selbst verleihen kann und deshalb niemand sich unbedingte und unbeschränkte Macht anmaßen kann“ (Sartori, 1992, S. 210).

Dahl stellt sich in seinem Werk *On democracy* ebenfalls die Frage: „Just what do we mean by democracy?“ (Dahl, 2000, S. 2). Er entwickelt daraufhin fünf Kriterien idealer Demokratie, die in summa ihren Schwerpunkt auf die politische Gleichheit setzen: „effective participation“, „voting equality“, „enlightened understanding“, „control of the agenda“ sowie „inclusion of adults“ (Dahl, 2000, S. 37f.). Ihm zufolge ist Demokratie besser als alle nichtdemokratischen Alternativen. So verhindere sie zum einen Tyrannei, Gewaltherrschaft oder Despotismus (Dahl, 2000, S. 46) und garantiere den Bürgern zum anderen fundamentale Rechte, die ihnen von nichtdemokratischen Systemen regelmäßig verwehrt werden (Dahl, 2000, S. 48): „Rights are among the essential building blocks of a democratic process of government“ (Dahl, 2000, S. 48). Darüber hinaus stelle Demokratie ein größeres Spektrum an persönlichen Freiheiten sicher, unterstütze die Bürger darin,

ihre eigenen fundamentalen Interessen zu schützen und garantiere ihnen ein Maximum an Selbstbestimmung (Dahl, 2000, S. 51ff.). Allein die Demokratie ermögliche einen solch hohen Grad an politischer Gleichheit (Dahl, 2000, S. 56). Dafür benötige sie die sechs politischen Institutionen: „elected officials“, „free, fair, and frequent elections“, „freedom of expression“, „alternative sources of information“, „associational autonomy“ sowie „inclusive citizenship“ (Dahl, 2000, S. 83f.).

Abromeit zufolge liegt das größte Defizit der empirischen Demokratieforschung in „der vorschnellen Verknüpfung der Demokratie mit einer ganz bestimmten Institutionalisierungsform und in der Orientierung an einem konkreten ‚Realmodell‘ [...]“ (Abromeit, 2004, S. 76). Moderne empirische Demokratiedefinitionen seien lediglich „[...] abgezogen von der Realität der politischen Systeme [...]“ (Abromeit, 2004, S. 76). Für eine adäquate und brauchbare Definition des Demokratieterminus seien jedoch drei Grundregeln zu beachten (Abromeit, 2004, S. 78): Zum einen müsse die Definition sparsam und begrenzt sein. Sie dürfe zum anderen nicht deskriptiv entstehen, sondern müsse vielmehr aus einem normativen Konzept resultieren. Zuletzt sollte sie „Demokratie [...] nicht mit einem [...] idealtypischen [...] Regierungssystem identifizier[en] [...]“ (Abromeit, 2004, S. 78). Der Demokratieterminus beschreibt für Abromeit, angelehnt an Ideen der partizipatorischen Demokratietheorie, die „Verlängerung der individuellen Selbstbestimmung in den Bereich kollektiver Entscheidungen hinein; sie konkretisiert sich in der Beteiligung der Individuen an den Entscheidungen, von denen sie betroffen, denen sie unterworfen sind“ (Abromeit, 2004, S. 78). Ein politisches System sei ihrer Ansicht nach vor allem dann demokratisch, wenn es „[...] den betroffenen Individuen Möglichkeiten effektiver Beteiligung bietet“ (Abromeit, 2004, S. 78). Allerdings erhöhe „ein [solches] ‚Mehr‘ an Beteiligung nicht automatisch die demokratische Qualität [...]“ (Abromeit, 2004, S. 79).

2.1.1.3 Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft – Probleme und Kritik des Demokratiebegriffs

Folgt man der Argumentation von Buchstein und Jörke, so vollzog sich die bereits angesprochene Bedeutungsverschiebung vom antiken zum modernen Demokratiebegriff in einem vierstufigen, semantischen Transformationsprozess: Positivierung, Futurisierung, Kompletierung und Rationalisierung (2003, S. 472). In den antiken Demokratietheorien Aristoteles' und Platons war Demokratie stets negativ konnotiert. Ihr wurde vorgeworfen, unqualifizierte Bürger an der Politik zu beteiligen, politische Entscheidungsgänge zu komplizieren sowie schlechte Beschlüsse zu produzieren (Buchstein und Jörke, 2003, S. 472). Diese Betrachtungsweise setzte sich aufgrund der Rezeption der aristotelischen Werke sowie fehlender praktischer Erfahrungen über das Mittelalter bis in die Neuzeit fort. Demokratie wurde folglich über Jahrhunderte hinweg als Tyrannei des Volkes erachtet (Mittendorf, 2009, S. 32). Erst mit Beginn der Aufklärung und anhand der Theorien von Rousseau und Spinoza trat eine Positivierung des Demokratiebegriffs ein. Endgültig durchsetzen konnte sich die bejahende Konnotation allerdings erst im Laufe des 19. Jahrhunderts angesichts einer Ausweitung des Wahlrechts in den Vereinigten Staaten von Amerika, Westeuropa, Neuseeland und Australien (Buchstein und Jörke, 2003, S. 472) sowie der begrifflichen Verknüpfung von Demokratie mit politischer Repräsentation (Mittendorf, 2009, S. 32). Die zweite semantische Veränderung setzte sich mit Tocquevilles' (2006) Buch *Über die Demokratie in Amerika* in Bewegung, das Demokratie zum ersten Mal in ihrer Begriffsgeschichte als „ein Projekt der Zukunft“ (Buchstein, 2004, S. 58) erscheinen lässt. Zuvor wurde sie stets vergangenheitsorientiert als eine Regierungsform „einer längst vergangenen Epoche“ (Buchstein, 2004, S. 58) kleiner Stadtstaaten betrachtet (Buchstein und Jörke, 2003, S. 473). „Erst [die sogenannte] Futurisierung machte den Demokratiebegriff zum Schlüsselbegriff der politischen Kämpfe des 19. und 20. Jahrhunderts“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 473), dessen Zukunftscharakter mittlerweile unumstritten ist (Buchstein, 2004, S. 58).

Als Komplettierung bezeichnen Buchstein und Jörke die Novellierung des Demokratiebegriffs „in seinem institutionellen Inventar“ (2003, S. 473). Demokratie werde seit dieser Transformationsphase als „Ordnung betrachtet, die mit einem System von ‚checks and balances‘ komplettiert werden muss, damit die negative Freiheit [...] gesichert bleibt“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 474).

Der vierten semantischen Veränderung zufolge wird die partizipative Komponente allmählich „zu einem Ballast des Demokratiebegriffs [...], der seinem weiteren Erfolg im Wege steht“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 474). Dementsprechend verlagere die Mehrzahl der gegenwärtigen Demokratietheorien den Bedeutungskern der Demokratie von politischer Partizipation zur Qualität der Politikergebnisse. Politische Beteiligung werde infolgedessen nicht mehr als genuines Ziel von Demokratie betrachtet, sondern als eine von mehreren Möglichkeiten, den Rationalitätsgrad politischer Entscheidungen zu erhöhen (Buchstein und Jörke, 2003, S. 475). Die vorherrschende Denkrichtung der Demokratietheorie stellt folglich nicht mehr den Input, das heißt die Eingaben in die politische Willens- und Entscheidungsbildung, sondern den Output, das heißt die Ergebnisse politischer Entscheidungsprozesse, in ihren Mittelpunkt (Iverson, 2010, S. 358). Auf kommunaler Ebene spiegelt sich diese Bedeutungsveränderung wiederum an den Forderungen der Bürger nach mehr politischer Beteiligung wider. Das gemeinsame Ansinnen führender moderner Demokratietheoretiker ist mittlerweile die „Veredelung der Gütequalität demokratischer Politikergebnisse“ (2003, S. 475). Dies führt zwangsweise dazu, dass die partizipatorische Komponente des traditionellen Demokratiebegriffs, dessen bisheriger semantischer Kern die Input-Legitimation war, vernachlässigt wird (Buchstein, 2004, S. 60). Politische Partizipation wird von den modernen Demokratietheorien nur dann geduldet, wenn „[...] sie unter institutionell streng reglementierten Bedingungen zu einer Rationalitätsverbesserung beiträgt oder [...] einer rationalen Politik nicht mehr im Wege steht“ (Buchstein, 2004, S. 59). Die heutige Demokratietheorie erklärt somit „die Rationalität der Politik zum eigentlichen und tieferen Sinn des Demokratiebegriffs selbst“ (Buchstein, 2004, S. 60). In ihrer letzten Konsequenz führt die

vierte semantische Transformation somit zur „vollständigen Unterordnung der demokratischen Beteiligung unter die Rationalitätszumutungen moderner Politik“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 476). Die Ursachen dieser enormen Bedeutungsverschiebung der modernen Demokratietheorie vom Input zum Output erkennen Buchstein und Jörke sowohl in internen als auch in externen Faktoren, die sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts „gravierend verschlechtert“ haben (2003, S. 480): Auf der einen Seite trägt die Komplexitätszunahme der Gesellschaft zu einem Bedeutungsverlust der Legislative, „Implementationsschwierigkeiten regulatoriver Politik“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 477) sowie in logischer Konsequenz zu einer „äußerst bescheidenen Einschätzung demokratischer Einflussmöglichkeiten“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 477) bei. Auf der anderen Seite führt die soziokulturelle Pluralisierung der Gesellschaft zu einer „Stärkung eines ‚Rechts auf Besonderheit‘ zu Lasten der Praxis kollektiver Selbstbestimmung“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 478), was letztendlich in einer Begrenzung partizipativer Beteiligungsmöglichkeiten mündet. Hinzu tritt eine „wachsende Entfremdung vieler Bürger von dem in Expertenkulturen abgewanderten Diskurs über Demokratie [...] sowie [...] ein[...] immense[r] Differenzierungs- und Raffinierungsschub der Demokratietheorien“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 481), der sich in ständig neuen Thesen und Begriffen Ausdruck verschafft (Buchstein und Jörke, 2003, S. 483). Allerdings lässt sich Demokratie „aufgrund [ihrer] tatsächlichen Begriffsverwendung [glücklicherweise] nicht restlos vom Partizipationsgedanken abkoppeln“ (Buchstein und Jörke, 2003, S. 488). Der Begriff der Postdemokratie (Crouch, 2008) macht deutlich, wie weit sich moderne westliche politische Systeme mittlerweile vom partizipatorischen Grundimpuls des Demokratiedenkens entfernt haben (Buchstein und Jörke, 2003, S. 489; Buchstein, 2004, S. 61).

Der Terminus, dessen gedanklicher Vorläufer Schumpeters Konkurrenzbeziehungweise Elitentheorie (Jörke, 2005, S. 483) darstellt, ist eine vergleichsweise junge Wortschöpfung, die neben den Werken von Wolin (2001) und Rancière (2002) vor allem durch die Publikationen des Briten Colin Crouch (2008) eine politikwissenschaftliche und analytische Begriffsbestimmung erfahren hat. Ähnlich

den Termini Postmoderne oder Postmaterialismus bezeichnet Postdemokratie „etwas Neues [...], welches zwar ohne [...] Vorläufer nicht existieren könnte [...], sich vom Vergangenen jedoch gleichzeitig essentiell unterscheidet“ (Jörke, 2005, S. 482). Sie ist eine Reaktion auf die Tatsache, dass Demokratie von den Nationalstaaten in zunehmendem Maß als liberale Demokratie definiert wird (Crouch, 2008, S. 9). In der Postdemokratie sind die wesentlichen Institutionen der parlamentarischen Demokratie, wie beispielsweise periodische Wahlen, Parteienkonkurrenz oder Gewaltenteilung, zwar weiterhin vorhanden, allerdings wird das „Versprechen der demokratischen Kontrolle kaum noch gewährleistet“ (Jörke, 2006a, S. 38). An die Stelle, der durch Wahlen garantierten Teilhabe der Bürger an politischen Entscheidungen, treten intransparente Verhandlungen zwischen Regierung und wirtschaftlichen Eliten (Jörke, 2006a, S. 38; Crouch, 2008, S. 13). Die „[...] Legitimation politischen Handelns durch die Partizipation des Volkes [stimmt] kaum noch mit den realen Gegebenheiten überein“ (Jörke, 2005, S. 483). Crouch selbst definiert Postdemokratie als

„[...] ein Gemeinwesen, in dem zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden, [...] in dem allerdings konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, daß sie zu einem reinen Spektakel verkommt, bei dem man nur über eine Reihe von Problemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben. Die Mehrheit der Bürger spielt dabei eine passive, schweigende, ja sogar apathische Rolle [...]. Im Schatten dieser politischen Inszenierung wird die reale Politik hinter verschlossenen Türen gemacht: Von gewählten Regierungen und Eliten, die [...] die Interessen der Wirtschaft vertreten“ (Crouch, 2008, S. 10).

Postdemokratie habe Crouch zufolge zum einen Auswirkungen auf die politische Kommunikation: Parteiprogramme werden zum „Produkt“, Politiker „vermarkten“ sich (Crouch, 2008, S. 38). Zum anderen beeinflussen Unternehmen die Politik mittlerweile stärker, als es die Bürger selbst tun (Crouch, 2008, S. 46): „[...] Der Aufstieg des Unternehmens als soziale Institution [...] hat [...]

[weitreichende] Folgen mit subtilen negativen Konsequenzen für die Demokratie“ (Crouch, 2008, S. 49). Insgesamt betrachtet, gerate durch die Verabschiedung der Politik von der klassischen Parteiarbeit das demokratische Gleichgewicht in Gefahr (Crouch, 2008, S. 63). Das kommerzielle Modell der Kommunikation triumphiere über andere Formen des politischen Dialogs (Crouch, 2008, S. 67). „Im postdemokratischen Zeitalter [werden vor allem] vordemokratische und demokratische Merkmale mit vollkommen neuen, genuin postdemokratischen Aspekten kombiniert [...]“ (Crouch, 2008, S. 99). Auf kommunaler Ebene erkennt Crouch allerdings beträchtliche Chancen, die Probleme der Postdemokratie zu umgehen; eine Beteiligung der Bürger an formaler Politik sei dort insgesamt unkomplizierter (Crouch, 2008, S. 145).

Analog zur Postdemokratie lässt sich seit mehreren Jahren ein Trend zur Verlagerung politischer Entscheidungen in Expertengremien mit dem Ziel der Effektivitätssteigerung der politischen Steuerung beobachten (Jörke, 2006a, S. 40). Jörke spricht von einer Entwicklung „zum [...] Postparlamentarismus“ (Jörke, 2006a, S. 41) sowie von der Entstehung einer Enklavendemokratie, in der politische Institutionen, wie Wahlen oder konkurrierende Parteien, zwar vorhanden sind, deren wesentliche Bereiche einer demokratischen Steuerung jedoch entzogen sind (Jörke, 2006a, S. 42). Kollektiv verbindliche Entscheidungen werden ebendort zwischen der Exekutive und gesellschaftlich mächtigen Gruppierungen, wie beispielsweise Gewerkschaften oder Großunternehmen, in einer hohen Qualität vorentschieden, sodass die jeweilig zuständigen Parlamente diese lediglich im Nachhinein bestätigen können (Jörke, 2005, S. 488f.).

2.1.2 Politische Repräsentation¹

Der Begriff Repräsentation stammt vom lateinischen „repraesentare“ und bedeutet „vergegenwärtigen“ oder „vertreten“. Bereits im 3. Jahrhundert fand er in der römisch-katholischen Liturgie „für die kultische Vergegenwärtigung von Christus in der Eucharistiefeyer“ (Budde, 2013, S. 16) Anwendung. Eine terminologische

¹ Zur Wort- und Begriffsgeschichte siehe ausführlich Hofmann (1975)

Fixierung sowie Einführung in die Politik realisiert sich erst mit der spätmittelalterlichen Korporationslehre (Budde, 2013, S. 16). Im politischen Sinne ist Repräsentation eine Technik, „die Ausübung politischer Macht auf die Zustimmung der Regierten zu gründen“ (Alemann und Nohlen, 2010, S. 920). Repräsentanten erhalten dabei „im Voraus Auftrag und Vollmacht [...], gemeinschaftlich für ihre Auftraggeber zu handeln und sie durch ihre kollektive Entscheidung zu verpflichten“ (Loewenstein, 1969, S. 35). Unter Zuhilfenahme des Mandats, dem politischen Vertretungsauftrag, wird zwischen dem Repräsentierten und dem Repräsentanten eine Rollenverteilung festgelegt (Kestler, 2009, S. 25). Ausschlaggebend dabei ist, in welcher Form und für welchen Zeitraum ein solches Mandat erteilt wird. Die Literatur unterscheidet dabei definitorisch in den Repräsentanten als Trustee und den Repräsentanten als Delegate. Der Repräsentant als Trustee verfügt per definitionem über ein freies Mandat und vertritt vor allem übergeordnete Interessen. Sein Handlungsfeld ist nicht durch einen konkreten Auftrag festgelegt. Für den Trustee gilt, dass immer nur „die Interessen des gesamten Volkes, des ‚Allgemeinwohls‘ nicht aber bestimmte Privilegien und Rechte einzelner Bevölkerungsgruppen und deren partikulare Interessen [...] geltend gemacht werden [...] [können]“ (Leibholz, 1966, S. 53). Damit geht zwangsläufig eine große Distanz zwischen den Repräsentierten und dem Repräsentanten einher (Kestler, 2009, S. 28): „Je weiter sich ein Trustee vom Pol des Gemeinwohls entfernt und in seinem repräsentativen Handeln an die Sphäre der partikularen Interessen heranrückt, desto geringer wird die Distanz zwischen ihm und seinen Konstituenten [...]“ (Kestler, 2009, S. 29). Das imperative Mandat des Repräsentanten als Delegate hingegen, beschreibt „seinen Handlungsrahmen mehr oder weniger eng [...]“ (Kestler, 2009, S. 30). Die Repräsentierten erteilen dem Repräsentanten ein solches imperatives Mandat, weil sie bereits selbst über die notwendigen Informationen verfügen, um qualifiziert über die Sache mitentscheiden zu können. Beim Repräsentanten als Delegate steht aufgrund dessen vor allem der Aspekt der Arbeitsteilung im Vordergrund. Konkrete

Anforderungen an seine persönlichen Eigenschaften werden im Gegensatz zum Repräsentanten als Trustee nicht gestellt (Kestler, 2009, S. 30).

2.1.2.1 Unterschiedliche Konzepte politischer Repräsentation

Repräsentation ist ein amorphes und umstrittenes Konzept, welches in verschiedenartigen Bedeutungen und Zusammenhängen benutzt wird (Kestler, 2009, S. 24; Budde, 2013, S. 9): „[...] a rather complicated, convoluted three-dimensional structure in the middle of a dark enclosure“ (Pitkin, 1967, S. 10). Aus der modernen Verfassungswelt ist Repräsentation als „eines der grundlegenden politischen Gestaltungsprinzipien“ (Alemann und Nohlen, 2010, S. 920) nicht mehr wegzudenken. Mit dem Begriff geht eine weitverzweigte Theoriedebatte einher: von der phänomenologischen Betrachtung über die pragmatisch-kritische Politiktheorie bis hin zu politisch-soziologischen Ansätzen (Alemann und Nohlen, 2010, S. 920f.). Im deutschsprachigen Raum hat sich erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine Reihe von Autoren aus dem Umfeld der Weimarer Staatslehre intensiv mit Repräsentation beschäftigt (Berthold, 1997). Für Gerhard Leibholz, einen Befürworter der Weimarer Republik und langjährigen Richter am Bundesverfassungsgericht, bedeutet repräsentieren, „daß etwas nicht real Präsesentes wieder präsent, d. h. existentiell wird, etwas, was nicht gegenwärtig ist, wieder anwesend gemacht wird“ (Leibholz, 1966, S. 26). Max Weber definiert sie dergestalt, „daß das Handeln bestimmter Verbandszugehöriger (Vertreter) den übrigen zugerechnet wird oder von ihnen gegen sich als ‚legitim‘ geschehen und für sie verbindlich gelten gelassen werden soll und tatsächlich wird“ (Weber, 1972, S. 171). Er unterscheidet dabei in appropriierte (patriarchalische), ständische (eigenrechtliche), gebundene und freie Repräsentation (Weber, 1972, S. 171ff.). Der Staatsrechtler Georg Jellinek versteht unter dem Begriff „das Verhältnis einer Person zu einer oder mehreren anderen, kraft dessen der Wille der ersteren unmittelbar als Wille der letzteren angesehen wird, so daß beide rechtlich als eine Person zu betrachten sind“ (Jellinek, 1960, S. 566). Er „identifiziert [hierbei] den Willen des Volkes mit dem Willen des Parlaments, und zwar unabhängig davon, ob dieser Identifikation

ein reales Korrelat entspricht“ (Berthold, 1997, S. 366). Rudolf Smend (1928) wiederum konkretisiert Repräsentation als eine „Art der staatlichen Integration [...] durch Symbolisierung gemeinsamer Wertvorstellungen“ (Berthold, 1997, S. 368). „Der Staat ist nur, weil und sofern er sich dauernd integriert, in und aus den Einzelnen aufbaut [...]“ (Smend, 1928). Für Smend ist Repräsentation symbolische Repräsentation: „Die Darstellung, Verkörperung oder Symbolisierung gemeinsam geteilter Werte“ (Berthold, 1997, S. 369), die sowohl durch Personen, Dinge als auch Rituale geschehen kann.

Eine systematische und bis in die heutige Zeit bestimmende Grundlegung zum Terminus der politischen Repräsentation liefert einige Jahrzehnte später Hanna F. Pitkin (1967). Sie definiert sie als „[...]the making present *in some sense* of something which is nevertheless *not* present literally or in fact“ (Pitkin, 1967, S. 8f.). Pitkin unterscheidet hierfür in ihrem Werk *The Concept of Representation* drei unterschiedliche Hauptlinien bisheriger Theorien politischer Repräsentation – „formalistic“ (verpflichten), „standing for“ (darstellen) sowie „acting for“ (vertreten) – und bemüht sich im weiteren Verlauf um eine kritische, übergreifende und integrierende Darstellung (Buchstein, 1997, S. 411f.). In der Literatur wird bemängelt, dass Pitkin lediglich „das Ideal einer ‚perfekten‘ Repräsentation [transportiert], durch die der Wille der Repräsentierten in einem vollständig transparenten Prozess auf den Repräsentanten übertragen wird“ (Thaa, 2009b, S. 629). Dieses Ideal „unterstelle [allerdings] eine kollektive Willenseinheit und verdecke damit [vollständig] die Handlungsmöglichkeiten der Repräsentierten in einer [...] Repräsentationsbeziehung“ (Plotke, 1997; Thaa, 2009b, S. 630).

2.1.2.2 Kritik und Neubewertung politischer Repräsentation

Durch die Zusammenführung der jahrtausendealten Idee der Volksherrschaft mit der aus dem Mittelalter stammenden Praxis der Repräsentation war es den liberalen Demokratien des Westens möglich, die demokratische Regierungsform auf große Flächenstaaten auszudehnen (Dahl, 1989, S. 29). Allerdings zieht diese Errungenschaft einen Widerspruch nach sich: So verspricht die Demokratie einerseits die

Herrschaft des Volkes, während auf der anderen Seite das Repräsentationsprinzip „den regierenden Demos [erneut] in Repräsentierte und Repräsentanten [– in Beherrschte und Herrschende –] unterteilt“ (Thaa, 2009b, S. 620). Trotz unterschiedlicher Institutionen, wie Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Menschenrechten kommt es hierdurch zwangsläufig zu einem „Verlust demokratischer Qualität“ (Thaa, 2009b, S. 620). Politische Repräsentation gilt den Vertretern einer partizipatorischen Demokratietheorie deswegen hauptsächlich als „ein zwar unvermeidbarer, aber [dennoch] ‚mangelhafter Ersatz‘ direkter Demokratie“. Sie steht unter dem Verdacht, „eine reine oder direkte Demokratie zu verhindern [...] und die Interessen der wenigen Wohlhabenden gegenüber denen des breiten Volkes zu begünstigen“ (Thaa, 2009a, S. 61). Auf die gleiche Art und Weise interpretiert Pitkin (1967) die Federalists Hamilton, Madison und Jay. Für diese sei politische Repräsentation „a device adopted instead of direct democracy, because of the impossibility of assembling large numbers of people in a single place, a substitute for the meeting of the citizens in person“ (Pitkin, 1967, S. 191).

In der Literatur werden hauptsächlich zwei gegensätzliche Kritiken an politischer Repräsentation beschrieben: Zum einen die auf Rousseau zurückgehende, autonomieorientierte Kritik am Herrschaftscharakter der Repräsentationsbeziehung und zum anderen die „den Bürgern durch ihre Repräsentanten [...] vorenthaltenen Möglichkeiten zu eigenem politischen Handeln“ (Thaa, 2009b, S. 620), welche von Hannah Arendt (1963) zum Ausdruck gebracht wird. Rousseau, der „Freiheit und Selbstregierung als Autonomie des Willens [verstehet]“ (Thaa, 2009a, S. 62), ist in seinem Werk *Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechtes* auf der Suche nach einer Gesellschaftsform, „in der jeder einzelne mit allen verbündet, nur sich selbst gehorcht und so frei bleibt wie zuvor“ (Rousseau, 2008, S. 73). Er stellt sich dabei die Frage, „wie [...] ein Mensch frei und dennoch gezwungen sein [kann], sich dem Willen anderer, der nicht sein Wille ist, zu fügen“ (Rousseau, 2008, S. 171). Zur Bewältigung dieses Dilemmas führt er das Gesetz „auf einen allen gemeinsamen vernünftigen Willen“ (Thaa, 2009b, S. 621) zurück. Wer diesem evidenten Allgemeinwillen gehorche, „unterwirft sich nicht einem

fremden Willen, er gehorcht letztlich sich selbst [...]“ (Thaa, 2009b, S. 621). Nur auf diese Art und Weise lasse sich nach Meinung Rousseaus eine Fremdherrschaft vermeiden. An politischer Repräsentation kritisiert er, dass sie vor allem Herrschaft reproduziere und Identität verhindere. So lasse sich Macht zwar sehr wohl übertragen, nicht jedoch der eigentliche Wille (Rousseau, 2008, S. 84). Politische Repräsentation bedeutet für Rousseau „die Unterwerfung der Repräsentierten unter den Willen der Repräsentanten“ (Thaa, 2009b).

Die von Hannah Arendt vertretene handlungsorientierte Kritik politischer Repräsentation hat zum Kern, dass diese die Bürger entmachtet, sie ihrer Handlungsmöglichkeiten beraubt und sie dadurch auf eine rein passive Rolle beschränkt (Thaa, 2009b, S. 624). Freiheit wird von Arendt vornehmlich als Handlungsfreiheit verstanden (Thaa, 2009a, S. 63). In Repräsentation erkennt sie die Wiederherstellung der alten Trennung zwischen Herrschenden und Beherrschten (Arendt, 1963, S. 305).

„[Die amerikanische Verfassung] gab zwar dem Volk die Freiheit, aber sie enthielt keinen Raum, in dem diese Freiheit auch wirklich ausgeübt werden konnte. Nicht das Volk, sondern nur seine gewählten Repräsentanten hatten Gelegenheit, sich wirklich politisch zu betätigen, was heißt, dass nur sie in einem positiven Sinn frei waren“ (Arendt, 1963, S. 302).

Arendt tritt deswegen vehement dafür ein, den Bürger zu ermöglichen, „weiterhin so zu handeln wie in den Jahren der Revolution [...]“ (Arendt, 1963, S. 321). Ziel müsse es sein, einen öffentlichen Raum zu schaffen, in dem alle Teilnehmenden die identischen Partizipationschancen innehaben. An politischer Repräsentation kritisiert sie „die Abgabe politischer Handlungsmöglichkeiten der Bürger an die Repräsentanten“ (Thaa, 2009b, S. 625). Sie erkennt darin die Gefahr, dass sich Bürger nicht mehr aktiv am politischen Geschehen beteiligen und ihre Fähigkeiten verlieren, politisch zu urteilen (Thaa, 2009b, S. 625f.; Thaa, 2009a, S. 63). Diese Argumentation ähnelt zu Teilen der handlungsorientierten Repräsentationskritik

Benjamin Barbers, auf die im späteren Verlauf der Arbeit noch Bezug genommen wird.

Durch die jüngere Demokratietheorie entwickeln sich jedoch auch verstärkt positive und nachhaltige Neubewertungen politischer Repräsentation (Thaa, 2009a, S. 61). Wurde Repräsentation von den Vertretern einer partizipatorischen Demokratietheorie bislang im günstigsten Fall als „unvermeidbarer Ersatz direkter Demokratie akzeptiert [...], gilt sie in neueren Theorien als konstitutiv für demokratisches politisches Handeln“ (Thaa, 2009b, S. 618). Die Fronten zwischen Befürwortern und Kritikern des Repräsentationsprinzips scheinen durcheinander zu geraten. „Repräsentation [wird] nicht [nur] als Stellvertretung eines Abwesenden, sondern [verstärkt] als Beziehung, d. h. in ihrem relationalen Charakter, in den Blick genommen [...]“ (Thaa, 2009b, S. 628f.). Dieser Perspektivenwechsel wiederum ermöglicht die „Anerkennung eines dauerhaften und unaufhebbaren Unterschieds zwischen den Repräsentierten und ihren Repräsentanten“ (Thaa, 2009b, S. 630). Das Ideal von Hobbes bis Pitkin, wonach Repräsentation „so vollständig wie möglich das Abwesende anwesend machen [soll]“ (Thaa, 2009a, S. 66), stellt für die Autoren der jüngeren Demokratietheorie lediglich das Ideal einer „perfekten Repräsentation“ (Laclau, 2007, S. 97) dar. Ankersmit spricht in diesem Zusammenhang von mimetischer Repräsentation (Ankersmit, 1996, S. 28), die ausschließlich zum Ziel habe, das Repräsentierte so exakt wie möglich widerzuspiegeln. Insgesamt lassen sich der politikwissenschaftlichen Literatur fünf Aspekte der Neubewertung politischer Repräsentation entnehmen. So bringe „[allein] die Repräsentationsbeziehung das Repräsentierte“ (Thaa, 2009a, S. 66) hervor: Erst die Antizipation von Repräsentation Sorge dafür, dass die Wählerschaft ein Verhältnis zu sich selbst erhalte (Young, 1997, S. 359). Zweitens wird die Repräsentationsbeziehung fast durchgängig „positiv als Garant von Pluralität und Optionalität“ (Thaa, 2009a, S. 67) betrachtet: Repräsentation eröffne Handlungsalternativen auf beiden Seiten (Plotke, 1997, S. 28). Drittens wird der Zeit- und Prozesscharakter politischer Repräsentation hervorgehoben:

„As a deferring relationship between constituents and their agents, representation moves between moments of authorization and accountability. Representation is a cycle of anticipation and recollection between constituents and representatives, in which discourse and action at each moment ought to bear traces of the others“ (Young, 2002, S. 129).

In diesem Zusammenhang liegt die Einzigartigkeit der modernen Demokratien für Urbinati nicht in Wahlen, sondern „in dem durch sie ermöglichten zirkulären Prozess der Beratung und Entscheidung, der [...] den [Bürgern] Einfluss- und Partizipationsmöglichkeiten eröffne“ (Urbinati, 2005, S. 197). Erst politische Repräsentation ermögliche den Bürgern durch die Artikulation, Reflexion und Transformation ihrer Interessen und Meinungen eine gemeinsame Politik zu erleben und einzuüben (Thaa, 2009a, S. 68). Viertens erleichtere Repräsentation aufgrund ihrer Aggregations- und Selektionswirkung die politische Diskussion. Eine fair ausgestaltete Repräsentation sichere gesellschaftlichen Minderheiten in höherem Maße eine Stimme zu, als dies bei der direkten Demokratie der Fall sei (Young, 1997, S. 353). Zuletzt ersetze eine Neukonkretisierung politischer Repräsentation den einheitlichen und vernünftigen Willen durch ein permanentes Urteilen (Thaa, 2009a, S. 68). Wurde politische Repräsentation lange Zeit als unvermeidbare Notwendigkeit im modernen Flächenstaat erachtet, gilt sie den Vertretern der jüngeren Demokratietheorie als „Form der Ermöglichung von Inklusion und Partizipation der Bürger“ (Thaa, 2009a, S. 69).

Michael Saward fordert dementsprechend:

„We need to separate analytically (a) what political representation is, and (b) this given (albeit important) institutional instance of it. [...] We need to move away from the idea that representation is first and foremost a given, factual product of elections, rather than a precarious and curious sort of claim about a dynamic relationship“ (Saward, 2006, S. 299).

Er ist der Überzeugung, dass sich die Demokratietheorie vollständig loslösen müsse von der „mandate-independence, delegate-trustee“ Anschauung, um substantiiert über politische Repräsentation diskutieren zu können (Saward, 2006,

S. 301). Diese sei „produced by processes of claim-making and consequent acceptance or rejection by audiences or parts of audiences“ (Saward, 2006, S. 303). Repräsentation sei erst dann Repräsentation, wenn der Repräsentant dem Repräsentierten plausibel behauptet, dass er ihn vertritt:

„Makers of representative claims suggest to the potential audience: (1) you are/are part of this audience, (2) you should accept this view, this construction – this representation – of yourself, and (3) you should accept me as speaking and acting for you“ (Saward, 2006, S. 303).

Folglich nehmen Repräsentanten für Saward im politischen Prozess hauptsächlich die Rolle von „[...] ,actors’, makers of the claims“ (Saward, 2006, S. 302) ein, die in erster Linie Behauptungen aufstellen, anstatt Fakten anzuführen. Saward kommt bei seinen Überlegungen insgesamt zu dem Schluss, dass „claims to authentic or ,true’ representation remain just that – claims“ (Saward, 2006, S. 313):

„In *appearance* the group creates the man who speaks in its place [...] whereas in *reality* it is more or less just as true to say that it is the spokesperson who creates the group. It is because the representative exists, because he represents [...], that the group that is represented and symbolized exists and that in return it gives existence to its representative as the representative of a group“ (Bourdieu, 1991, S. 204).

Ziel der neueren Demokratietheorie müsse es deswegen sein, Repräsentation als einen außergewöhnlichen, dynamischen und ausdifferenzierten Prozess des „claim-making“ zu verstehen, da das Konzept der politischen Repräsentation mehr radikales Potential enthalte als bisher allgemein anerkannt (Saward, 2006, S. 315f): „In this way we can gain a greater understanding of what is happening when political representation is evoked as fact and as a concept“ (Saward, 2006).

2.1.3 Politische Partizipation²

„Political participation provides the mechanism by which citizens can communicate information about their interests, preferences, and needs and generate pressure to respond“ (Verba et al., 2002, S. 1). Politische Partizipation ist essentieller und unverzichtbarer Bestandteil jeder Demokratie, da ohne ein Mindestmaß an Beteiligung der Bürger, ein demokratisches Gemeinwesen nicht lebensfähig ist (Gabriel, 2004, S. 317; Kornelius und Roth, 2004, S. 11; Steinbrecher, 2009, S. 15). Für Fuchs (2000, S. 250) lässt sich „die Qualität einer konkreten Demokratie [...] an dem Ausmaß der Beteiligung ihrer Bürger an den politischen Prozessen festmachen [...]“. Gegensätzlich betrachtet, kann fehlende politische Partizipation in einer Demokratie aber ebenso als Beleg dafür gesehen werden, dass die dortige Politik vieles richtig macht: „[...] contrary to the suggestions of pundits and philosophers, there is nothing wrong with those who do not participate, there is something unusual about those who do“ (Fiorina, 1999, S. 415f.). Insgesamt betrachtet, ist es diffizil, abzugrenzen, welche Bürgeraktivitäten politische Partizipation darstellen und welche nicht, da „fast jedes Handeln, auch innerhalb eines explizit nicht-politisch abgegrenzten Umfeldes, politische Dimensionen im Sinne von politischer Bedeutsamkeit annehmen [kann]“ (Kaase, 1997, S. 160). In der Literatur ist deshalb eine Vielzahl an Definitionen politischer Partizipation entstanden. So beschreiben sie Milbrath und Goel (1977, S. 2) als Aktivitäten, die Bürger nutzen, „um Einfluß auf den politischen Prozeß zu nehmen oder Unterstützung für die Regierung zu zeigen“. Kaase wiederum definiert den Begriff als Handlungen, „die Bürger freiwillig mit dem Ziel vornehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen“ (1997, S. 160). Daneben lässt sich feststellen, dass eine Konzeptualisierung politischer Partizipation vom jeweiligen Demokratieverständnis abhängt:

„In sum, participation according to the responsive model is defined as an attempt to influence those who have a say in government. According to

² Zu den folgenden Ausführungen siehe Steinbrecher (2009).

participatory democrats, by contrast, participation is to have a say in government oneself. The deliberative model, finally, defines participation as a way of finding out what to say“ (Teorell, 2006, S. 791).

Im Verhältnis von Demokratie zu politischer Partizipation ist Steinbrecher der Überzeugung, dass eine starke politische Beteiligung der Bürger einerseits als „Krisensymptom für den Bestand eines politischen Systems [...] [andererseits jedoch als] Ausdruck von Zufriedenheit und Unterstützung seitens der Bürger“ (2009, S. 33) gewertet werden kann. Eine schwache politische Partizipation hingegen, könne sowohl Ausdruck von Apathie des zufriedenen Bürgers oder Resultat von Unzufriedenheit mit dem demokratischen Gemeinwesen sein (Steinbrecher, 2009, S. 33).

Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung hat die Forschungsgruppe Wahlen im Jahr 2004 eine Studie zur politischen Partizipation in Deutschland durchgeführt. Demnach schätzen die befragten Bürger ihre persönlichen Beteiligungschancen im politischen Prozess als mäßig bis schwach ein (Kornelius und Roth, 2004, S. 13). Entscheidungen kommunaler Parlamente halten lediglich 68 Prozent der Befragten für wichtig, wohingegen 85 Prozent Entscheidungen des Bundestags für persönlich relevant erachten (Kornelius und Roth, 2004, S. 14). Politische Beteiligung beschränkt sich, empirischen Ergebnissen folgend, für einen Großteil der Bürger in Deutschland auf die Teilnahme an Wahlen (Deth, 2009, S. 149). Gerade in Deutschland besteht eine „erhebliche soziale Selektivität“ (Bödeker, 2012, S. 6). Für alle Formen der politischen Partizipation bestätigt die empirische Forschung, dass eine „selektive Rekrutierung der ressourcenstarken Teile der Bevölkerung erfolgt“ (Deth, 2009, S. 154). Dabei sind es eindeutig „nicht die Opfer gesellschaftlicher Prozesse [...], die sich überdurchschnittlich stark politisch beteiligen“ (Deth, 2009, S. 154).

2.1.3.1 Typologisierung politischer Partizipation

Im Laufe der Zeit hat die Partizipationsforschung stetig ihr Erhebungsrepertoire erweitert und dadurch „zumeist schon vorhandene und von den Bürgern ausgeübte

Aktivitäten in ihr Forschungsprogramm integriert“ (Steinbrecher, 2009, S. 39). Allerdings haben sich ebenso die Aktivitäten der Bürger vervielfacht und ausdifferenziert (Deth, 2009). Das „politische Aktionsrepertoire der Bevölkerung“ (Bödeker, 2012, S. 5) ist seit den 1960er Jahren in Deutschland beständig angewachsen. Kaase (1984) spricht dabei von einer „partizipatorischen Revolution“. Mittlerweile lassen sich aus den verschiedensten Studien zur politischen Beteiligung mehr als 70 voneinander unterscheidbare Formen politischer Partizipation herauslesen (Deth, 2003, S. 175-177). Waren dies in den späten 1950er und 1960er Jahren hauptsächlich Wahlen und Mitarbeit in politischen Parteien, nehmen Bürger heutzutage an Unterschriftenaktionen teil oder boykottieren Produkte (Teorell et al., 2008; Deth, 2009; Gabriel, 2013). Die jüngste Ausweitung politischer Partizipation fand dabei in den 1990er Jahren statt. In dieser Zeit kam es zu einem „allmähliche[n] Auflösen der Grenze zwischen politischer und nicht-politischer Sphäre“ (Deth, 2009, S. 146). Im Laufe dieser Zeit haben sich in der Partizipationsforschung mehrere Dichotomien zur Strukturierung der verschiedenen Formen politischer Partizipation gebildet (Alemann und Strünck, 1999, S. 111f.; Deth, 2009; Steinbrecher, 2009, S. 145ff.). So wird seitdem zwischen verfassten und nicht-verfassten sowie legalen und illegalen Formen unterschieden. Eine Beteiligungsform ist qua Definition verfasst, wenn „verfassungsmäßige, gesetzliche oder andere rechtliche Regeln existieren“ und legal, wenn sie „mit den Gesetzen im Einklang steht“ (Steinbrecher, 2009, S. 39). Weiterhin wird eine Strukturierung in legitime und illegitime Formen politischer Beteiligung vorgenommen, wobei legitime Partizipationsarten von einer gesellschaftlichen Gruppe als moralisch gerechtfertigt angesehen werden (Gabriel und Völkl, 2005, S. 162). Barnes und Kaase (1979) unterscheiden wiederum in konventionelle und unkonventionelle Beteiligungsformen. Erstgenannte sind „mit hoher Legitimitätsgeltung auf institutionalisierte Elemente des politischen Prozesses, insbesondere die Wahl, bezogen [...], auch wenn diese Formen selbst nicht institutionalisiert sind“ (Barnes und Kaase, 1979, S. 162). Mittlerweile hat sich in der Partizipationsforschung eine mehrdimensionale Betrachtungsweise poli-

tischer Beteiligung durchgesetzt (Steinbrecher, 2009, S. 46). So existieren für Deutschland mehrere Modelle, die den politischen Beteiligungsraum anhand verschiedener Partizipationsdimensionen strukturieren (u. a. Uehlinger, 1988; Teorell et al., 2008).

2.1.3.2 Bestimmungsfaktoren politischer Partizipation

Eine Antwort auf die Frage zu geben, warum es überhaupt zu politischer Partizipation kommt, nimmt in der Partizipationsforschung eine zentrale Rolle ein. Bedeutende Bestimmungsfaktoren politischer Beteiligung auf Mikroebene sind individuelle Ressourcen sowie sozialstrukturelle Merkmale. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf das sozioökonomische Standardmodell nach Verba und Nie (1972, S. 123-137) zu verweisen (Gabriel, 2004, S. 322ff.; Rose, 2006, S. 48f.; Deth, 2009, S. 153; Bödeker, 2012, S. 7ff.). Es gilt als „eines der wichtigsten Erklärungsmodelle in der politischen Partizipationsforschung“ (Steinbrecher, 2009, S. 57). Es setzt sich mit dem Zusammenhang von sozialer Ungleichheit, die in der Soziologie definiert wird als die „ungleiche Verteilung von Ressourcen [...], die zu unterschiedlichen Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe führen“ (Bödeker, 2012, S. 7), mit politischer Partizipation auseinander. Verba et al. legen dabei ihren Fokus auf die Beziehung „zwischen der Ressourcenausstattung und der Partizipation von Individuen“ (Gabriel, 2013, S. 394). Der sozioökonomische Status eines Individuums besteht ihnen zufolge aus den Komponenten Bildung, Einkommen, beruflicher Status und Zeit (Verba und Nie, 1972; Verba et al., 2002). Alle vier Komponenten wirken sich – unter anderem durch eine, aus ihnen resultierende, höhere Möglichkeit der Ausübung von Druck auf die politischen Akteure – positiv auf die politische Partizipation aus (Gabriel, 2004, S. 322). Die Forschergruppe um Verba antwortet auf die Fragestellung, warum sich Bürger nicht an Politik beteiligen folgendermaßen:

„We focus on three factors to account for political activity. We suggested earlier that one helpful way to understand the three factors is to invert the usual question and ask instead why people do not become political

activists. Three answers come to mind: because they can't; because they don't want to; or because nobody asked. In other words, people may be inactive because they lack resources, because they lack psychological engagement with politics, or because they are outside of the recruitment networks that bring people into politics“ (Verba et al., 2002, S. 269; Deth, 2009, S. 155; Gabriel, 2013, S. 394).

Anders ausgedrückt: „Solange Ressourcen, Absichten und Anreize ungleich verteilt sind, wird auch die politische Beteiligung ungleich verteilt sein“ (Deth, 2009, S. 155). Besonders die Komponente Bildung wirkt indirekt auf politische Beteiligung, indem sie zu einem höheren verfügbaren Einkommen und einer daraus resultierenden besseren sozialen Lage und späteren Lebenschancen führt (Bödeker, 2012, S. 8f.). Zusammenfassend lässt sich bestimmen: Soziale Ungleichheit führt zu politischer Ungleichheit; politische Ungleichheit verstärkt wiederum soziale Ungleichheit (Deth, 2009, S. 154). Ein weiterer indirekter Zusammenhang zwischen Bildung und politischer Partizipation resultiert aus der politischen Wirksamkeitsüberzeugung, der sogenannten „internal“ und „external political efficacy“ (Rose, 2006, S. 50f.; Hadjar und Becker, 2007, S. 153f.; Deth, 2009; Steinbrecher, 2009): „Bürger, die über mehr politisches Selbstvertrauen (,efficacy‘) verfügen, schätzen ihre eigenen, tatsächlichen Einflussmöglichkeiten höher ein (,internal efficacy‘) und betrachten das politische System als zugänglicher für die eigenen Aktivitäten (,external efficacy‘)“ (Deth, 2009, S. 153f.). Ein höherer Bildungsgrad führt dabei dazu, „dass Individuen ihre Einflussmöglichkeiten auf politische Prozesse weitaus positiver beurteilen“ (Milbrath und Goel, 1977; Bödeker, 2012, S. 9) und sich dementsprechend verstärkt beteiligen (Deth, 2009, S. 154). Bödeker weist in diesem Zusammenhang empirisch nach, dass politische Partizipation mit Einkommen und Bildung steigt, und dass soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung nicht etwa zu erhöhter Protestbereitschaft, sondern zu politischer Apathie unter der Bevölkerung führt (2012, S. 37). Ein Teufelskreis, der nur schwer zu durchbrechen ist: „Wenn benachteiligte Bevölkerungsgruppen seltener partizipieren und zur Wahl gehen, ist der Anreiz für Politiker gering, ihre

Interessen zu vertreten. Umgekehrt ist der Anreiz zu wählen für Menschen gering, die ihre Interessen nicht vertreten sehen“ (Böhnke, 2011, S. 20). Dabei gilt zu beachten, dass die Relevanz individueller Ressourcen nicht nur für konventionelle Formen politischer Partizipation empirisch nachgewiesen ist, sondern auch für Protestaktivitäten und ehrenamtliche Tätigkeiten (Deth, 2009, S. 153).

Neben dem sozioökonomischen Standardmodell werden in der Partizipationsforschung weitere sozialstrukturelle Merkmale, wie beispielsweise Alter und Geschlecht, soziale Herkunft oder Migrationshintergrund, zur Erklärung politischer Beteiligung herangezogen (Steinbrecher, 2009, S. 58; Bödeker, 2012, S. 9; Gabriel, 2013, S. 398).

Als weitere Bestimmungsfaktoren politischer Partizipation gelten Werte, Normen und Interessen (Gabriel, 2004, S. 324ff.; Steinbrecher, 2009, S. 59; Böhnke, 2011, S. 25; Gabriel, 2013, S. 394), die „im Sozialisationsprozess“ entstehen (Gabriel, 2004, S. 324). Das dadurch hervorgerufene politische Interesse, welches „in hohem Maße auf gefestigten Einstellungen und sozialisationsspezifischen Prägungen basiert“ (Böhnke, 2011, S. 25), ist eine Eigenschaft, die nur auf lange Sicht veränderbar ist. Zu den partizipationsrelevanten Werten sowie zugleich als guter Indikator nicht-elektoraler politischer Partizipation zählen vor allem die postmaterialistischen Wertorientierungen³ (Inglehart, 1990; Krimmel, 2000, S. 631-634; Deth, 2001, S. 212ff.). Unter den Normen ist vor allem die Akzeptanz der Demokratie durch die Bevölkerung von Relevanz für politische Partizipation (Steinbrecher, 2009, S. 61). Diejenigen Bürger, die die demokratischen Prinzipien unterstützen oder es als ihre Bürgerpflicht ansehen, sich politisch aktiv zu beteiligen, sind dabei partizipationsfreudiger (Westle, 1990, S. 417ff.; Gabriel, 2000, S. 40ff.; Gabriel, 2004, S. 324). Nach Ansicht von Hillmann (2003) wirkt sich insbesondere der Wertewandel stark auf das politische Verhalten der Bürger aus. Auch Inglehart (1990) geht davon aus, dass sich die materialistischen und ökonomischen Werte hin zu den postmaterialistischen und idealistischen verschoben

³ postmaterialistische Werte gehen über den materialistischen Wohlstand hinaus und liegen vor allem im Bereich der Selbstverwirklichung und der Bürgerbeteiligung.

haben (Steinbrecher, 2009, S. 83f.), wobei letztgenannte zu einem erhöhten Bedürfnis nach politischer Partizipation und infolgedessen zu einer „qualitativen Verschiebung der Partizipationsaktivitäten“ (Steinbrecher, 2009, S. 85) führen.

Gabriel (2004, S. 326ff.) weist zudem unter Bezugnahme auf den Begriff des Sozialkapitals nach Putnam (2000) explizit auf die Bedeutung sozialer Netzwerke für politische Partizipation hin. So tragen diese als „Konglomerat von Orientierungen und Verhaltensweisen“ (Gabriel, 2004, S. 326) unter anderem zu sozialer Integration sowie zum Erwerb sozialer Kompetenzen bei. Darüber hinaus konstituieren sie interpersonales Vertrauen und führen dazu, dass bisher politisch inaktive Personen auf politisch Aktive treffen und sich diese gegenseitig stimulieren (Gabriel, 2004, S. 326f.).

Auf der Makroebene gilt vor allem der institutionelle Kontext als relevanter Bestimmungsfaktor politischer Partizipation (Steinbrecher, 2009, S. 71ff.): Die politischen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland stellen den Bürgern unterschiedliche Mittel zur Beteiligung zur Verfügung. Auf der Bundesebene handelt es sich vor allem um die Möglichkeit zur Teilnahme an Wahlen. Auf Landes- und Kommunalebene existieren zudem Optionen politischer Beteiligung abseits der konventionellen Partizipationsformen. Gabriel bezeichnet die Kommune aufgrund dessen als „Arena bürgerschaftlicher Beteiligung, [in der die Bürger] demokratische und kooperative Werte und Normen lernen, den Umgang mit demokratischen Spielregeln einüben und die für das Lösen politischer Probleme erforderlichen Kompetenzen erwerben [können]“ (Gabriel, 2013, S. 381). Hohe Abstimmungsquoten sowie durch horizontale und vertikale Politikverflechtungen bei den Bürgern hervorgerufene Verständnisprobleme führen allerdings dazu, dass die Nutzungshäufigkeit politischer Partizipation auf niedrigem Niveau stagniert (Steinbrecher, 2009, S. 73-76).

2.1.4 Fazit

Eine intensive Betrachtung der für die Entwicklung einer Konzeption effektiver Bürgerbeteiligung notwendigen Begrifflichkeiten Demokratie, politische Repräsen-

tation sowie politische Partizipation zeigte deutlich den gegenwärtigen Inputverlust von Demokratie und ihre fortschreitende Verlagerung zum Output respektive dem funktionalen Prinzip der Nützlichkeit (government for the people). Demokratie verfügt heutzutage nicht mehr über dieselbe Bedeutung, wie im antiken Stadtstaat. Sie hat sich in den letzten Jahrhunderten fast vollständig zur repräsentativen Demokratie gewandelt. Die inputorientierten direktdemokratischen respektive partizipativen Demokratiealternativen (government by the people) konnten sich in diesem Zusammenhang nicht durchsetzen. Repräsentative Demokratie geht jedoch mit einem enormen Verlust an demokratischer Qualität, der Abgabe politischer Handlungsmöglichkeiten an Repräsentanten sowie mit dem Verlust des Gefühls des Gehörtwerdens auf Seiten der Bürger einher. Politische Partizipation wiederum wird maßgeblich bestimmt vom sozioökonomischen Status der Bürger; insbesondere von den Faktoren Bildung, Einkommen, beruflicher Status und Zeit.

Insgesamt zeigte sich, dass Demokratie, politische Repräsentation und politische Partizipation eng aufeinander beruhen und voneinander abhängig sind. Die drei Begriffe gleichen zwar ihre jeweiligen Schwächen aus, schaffen aber zugleich neue Problemlagen. Politische Repräsentation ermöglichte der Demokratie unter anderem sich auf große Flächenstaaten auszudehnen, führt jedoch zu einer Orientierung auf den Output und einem daraus resultierenden Inputverlust. Eine verstärkte politische Partizipation, deren Bestimmungsfaktoren zugleich als diejenigen von Bürgerbeteiligung betrachtet werden können, vermag es diese Entwicklung auszugleichen. Allerdings ist sie stark abhängig vom sozioökonomischen Status der Bürger. Vor allem auf kommunaler Ebene stellt Bürgerbeteiligung die konsequente Fortsetzung dieser prozesshaften Kaskade aus Demokratie, politischer Repräsentation und politischer Partizipation dar. In anderen Worten: Demokratie und politische Repräsentation können als Auslöser von Bürgerbeteiligung betrachtet werden. Politische Partizipation als ihre Grundlage. Diese Erkenntnis hat zur Folge, dass eine ungleiche Verteilung von Ressourcen respektive ein unterschiedlicher sozioökonomischer Status der Bürger

eines der Hauptprobleme von Bürgerbeteiligung darstellt und entsprechender Gegenmaßnahmen bedarf.

2.2 Entwicklung einer normativen Begriffskonzeption von Bürgerbeteiligung

„We cannot measure unless we know first what it is that we are measuring“ (Sartori, 1970, S. 1038). Mit dieser Aussage bringt Sartori die Problematik auf den Punkt, dass in der Forschung oftmals empirische Messungen durchgeführt werden, ohne zuvor ein Bewusstsein dafür entwickelt zu haben, welche konkreten Maßnahmen realisiert werden müssen, damit diese erfolgreich verlaufen. Vor der Quantifikation steht an erster Stelle die Entwicklung eines fundierten und schlüssigen Entwurfs, da der menschliche und wissenschaftliche Denkprozess zwangsläufig mit der qualitativen Sprache beginnt (Sartori, 1970, S. 1036): „A classificatory activity remains the basic instrument for introducing analytical clarity in whatever we are discussing, and leads us to discuss one thing at a time and different things at different times“ (Sartori, 1970, S. 1040). Aufgrund dessen soll nachfolgend eine normative Definition von Bürgerbeteiligung entwickelt werden, die im weiteren Verlauf der Arbeit empirische Messungen zu den Effekten von Bürgerbeteiligung und dadurch eine Qualifizierung bestehender und praktischer Bürgerbeteiligungsverfahren ermöglicht. Hierzu wird es in einem ersten Schritt notwendig sein, die bisherigen Definitionsversuche zum Terminus Bürgerbeteiligung im deutschsprachigen Raum beispielhaft darzulegen sowie auf ihre Schwachstellen hin zu analysieren. Daraufhin muss in einem zweiten Schritt der methodologische Hintergrund der Begriffsbildung erarbeitet, erläutert und dargestellt werden. Hierfür sind die zentralen Begrifflichkeiten Demokratie, politische Repräsentation sowie politische Partizipation grundlegend und rahmengebend. Sie prägen den weiteren Abstraktions- und Explikationsprozess, da ihre spezifischen Probleme, Kritiken und Bestimmungsfaktoren zwangsweise einen Einfluss nehmen werden. Mit anderen Worten: Die zuvor ausgearbeiteten zentralen Begrifflichkeiten weisen dem neu zu konzipierenden Begriff der Bürgerbeteiligung den Weg und geben ihm

aufgrund ihrer dezidierten Charakteristika eine Richtung vor. Im dritten und zugleich letzten Schritt des Kapitels konturiert sich schlussendlich eine im günstigsten Fall mehrdimensionale, theoretisch reflektierte, normative Definition von Bürgerbeteiligung, welche sich für eine angemessene Operationalisierung und eine anschließende Qualifizierung bestehender Bürgerbeteiligungsverfahren eignet.

2.2.1 Bisherige Erkenntnisse zum Bürgerbeteiligungsbegriff im deutschsprachigen Raum

Der Terminus Bürgerbeteiligung findet in der deutschsprachigen Literatur bis zum heutigen Tag keine klare und eindeutige Verwendung. So definiert ihn beispielsweise Wentzel aus einer rechtlich geprägten Sichtweise als „Einbindung [...] der Bürger in einen politischen Entscheidungs- und Planungsprozess, vor allem im kommunalen und regionalen Zusammenhang“ (2010, S. 38), während ihn wiederum Schröder als Einflussnahmeprozess der Bürger auf politische Entscheidungsträger (2009, S. 24ff.) versteht.

Typologisch betrachtet, wird Bürgerbeteiligung in der Literatur sowohl instrumentell als auch normativ interpretiert. In instrumenteller Hinsicht liegt ihr eigentlicher Zweck in der Herstellung eines möglichst breiten Konsens für eine politische Entscheidung (Wentzel, 2010, S. 39f.) begründet. In normativer Hinsicht hingegen stellt Bürgerbeteiligung einen Wert an sich dar: „Ein Instrument, das in kommunitärer Art und Weise Zivilgesellschaft stärkt, Transparenz erhöht, Empathie fördert und letztlich zu einer größeren Identifikation mit dem demokratischen Gemeinwesen führt“ (Wentzel, 2010, S. 40). Bürgerbeteiligung wird im deutschsprachigen Raum hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit rechtstypologisch zudem gemeinhin in verfasste und unverfasste Formen unterschieden. Der definitorische Gegensatz liegt hierbei in der jeweiligen „institutionellen Einbettung“ (Wentzel, 2010, S. 40). Während verfasste Formen der Bürgerbeteiligung in einen „klaren formal-institutionellen Kontext eingebunden“ (Wentzel, 2010, S. 40) sind, finden unverfasste Formen der Bürgerbeteiligung „außerhalb dieses institutionellen Rahmens“ (Wentzel, 2010, S. 40) statt. Als

Beispiele für verfasste Formen gelten in der Literatur üblicherweise direkt-demokratische Beteiligungsverfahren, wie Bürgeranträge, Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide sowie Verfahren der Bauleitplanung. Unverfasste Formen werden durchgängig anhand einer Vielzahl unterschiedlicher Beteiligungsmethoden dargestellt, wie beispielsweise im *Handbuch Bürgerbeteiligung* von Nanz und Fritsche (2012). Das Spektrum reicht hierbei vom Bürgerforum über die Zukunftswerkstatt oder Open-Space-Veranstaltung bis hin zur Planungszelle und World-Café. Allen unverfassten Formen ist in der Literatur allerdings bis zum heutigen Tag gemein, dass sie den eigentlichen Begriff der Bürgerbeteiligung theoretisch nicht scharf abgrenzen, sondern lediglich anhand der verschiedenartigen Beteiligungsmethoden praktisch anwendbar gestalten. Wentzel führt darüber hinaus mittels der verschiedenartigen Impulse, von denen Bürgerbeteiligung prozesshaft ausgehen kann, eine weitere typologische Differenzierungsmöglichkeit an. So wird diese einerseits vom Bürger selbst (Bottom-up) sowie andererseits vom Staat für den Bürger angestoßen (Top-down). Auffällig dabei ist, dass Top-down-Verfahren in der Literatur oftmals als identisch mit der verfassten Bürgerbeteiligung betrachtet werden, während vom Bürger ausgehende Bottom-up-Verfahren nicht selten den unverfassten Verfahren zugerechnet werden (Wentzel, 2010, S. 40).

Im Hinblick auf die kommunale Ebene nennt Vetter (2008b) verschiedene Methoden, anhand derer sich Bürgerbeteiligung artikulieren kann: „Die traditionelle Beteiligung an lokalen Wahlen, Mitarbeit in lokalen politischen Parteien, direktdemokratische Entscheidungen der Bürgerschaft, Beteiligung an Mediationsverfahren, an Bürgerforen und Planungszellen, an Bürgerinitiativen, Unterschriftensammlungen oder Protestaktivitäten“ (Vetter, 2008b, S. 10f.). Im Unterschied zu Wentzel betont sie drei zentrale Aspekte: Bürgerbeteiligung muss ihrer Ansicht nach sicherstellen, dass zum einen die Interessen der Bürger möglichst repräsentativ geäußert sowie zum anderen möglichst präzise artikuliert werden. Darüber hinaus müssen dem Bürger in der entsprechenden Beteiligungsform ausreichend Einflussmöglichkeiten garantiert werden. Anhand dieser drei

Kriterien konzipiert Vetter ein Koordinatensystem, auf dem sich die ihrer Ansicht nach verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung abbilden lassen (Vetter, 2008b, S. 12f.). Bei genauerer Betrachtung dieser Typologisierung fällt auf, dass vor allem die verfassten Formen, wie beispielsweise Bürgeranträge, Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide eine hohe Bindungswirkung entfalten, während unverfasste Formen der Bürgerbeteiligung aufgrund ihrer fehlenden Institutionalisierung dem Bürger kaum Einflussmöglichkeiten garantieren können. Dafür erlauben jedoch die unverfassten Formen wiederum eine präzisere Artikulation der Bürgerinteressen. Folgt man der Argumentation Veters, muss Bürgerbeteiligung zum Ziel haben, die unverfassten Formen der Bürgerbeteiligung innerhalb der Kommune insoweit zu institutionalisieren, dass eine ausreichende Bindungswirkung eintritt, ohne sie im selben Schritt übermäßig zu reglementieren und dadurch ihrer ursprünglichen Artikulationsvorteile zu berauben. Es ist augenfällig, dass sich Vetter ebenfalls stark deskriptiv orientiert und keine theoretische Abgrenzung respektive Definition des Bürgerbeteiligungsterminus vornimmt, um ihre Argumentation zu konsolidieren. Insgesamt betrachtet mangelt es der deutschsprachigen Literatur an einer theoretisch reflektierten, normativen Definition des Bürgerbeteiligungsbegriffs. Bürgerbeteiligung wird vor allem deskriptiv anhand der Darstellung praktisch anwendbarer Partizipationsverfahren beschrieben.

2.2.2 Methodologie der Begriffsbildung

In der Soziologie und der Politikwissenschaft besteht immer dann Handlungsbedarf, wenn kein einheitliches Begriffsverständnis vorhanden ist (Häder, 2010, S. 34). Die Einführung einer akkuraten Begriffsdefinition, „einer Konvention über die Verwendung von sprachlichen Ausdrücken“ (Opp, 2014, S. 119) stellt deswegen eine Grundvoraussetzung wissenschaftlichen Arbeitens dar (Häder, 2010, S. 34). Sie dient dazu, „[...] den Sinn der verwendeten Begriffe aufzuzeigen und [dadurch] zu garantieren, dass die Begriffe für alle Nutzer einheitlich verständlich werden“ (Häder, 2010, S. 35). In Anbetracht eines Mangels an fundierten Untersuchungen erscheint es substantiiert, den Begriff der Bürger-

beteiligung vollumfänglich aus der Theorie heraus anhand einer Nominaldefinition zu fixieren. Diese setzt einen Terminus mit einem oder mehreren anderen Termini gleich (Opp, 2014, S. 119) und besteht aus dem Ausdruck „dessen Bedeutung als bekannt vorausgesetzt wird“ (Opp, 2014, S. 119) sowie dem Ausdruck, „der Synonym mit [ihm] sein soll“ (Opp, 2014, S. 119). Mithilfe der Nominaldefinition wird demgemäß „eine Konvention über [die] Bedeutung eines Wortes eingeführt“ (Opp, 2014, S. 120). Sie bewegt sich auf einer rein begrifflichen Ebene und zielt auf die Reduktion einer „mehrere Wörter umschließenden Vorstellung auf einen Begriff“ (Lauth, 2004, S. 23). Der zu definierende Ausdruck und der definierende Terminus sind dabei uneingeschränkt austauschbar (Opp, 2014, S. 121). Da in der vorliegenden Arbeit vor allem die „Angemessenheit und forschungspragmatische Nützlichkeit einer Definition“ (Lauth, 2004, S. 23) im Fokus steht, erscheint ein Rückgriff auf die Nominaldefinition sachgerecht. Im Folgenden wird demnach untersucht, „mit welchen inhaltlichen Bestimmungen der Begriff der Bürgerbeteiligung erläutert wird“ (Lauth, 2004, S. 23). Ziel ist es, eine angemessene und für die spätere Operationalisierung anwendbare Determination von Bürgerbeteiligung zu erarbeiten. Dies unter dem inhaltlichen Aspekt, „der sich auf die Interpretation und Explikation wissenschaftlicher Definitionsvorschläge bezieht“ (Lauth, 2004, S. 24).

Da der zu explizierende Bürgerbeteiligungsbegriff durch einen oder mehrere andere Termini beschrieben wird, ist es sinnvoll und notwendig zugleich auf Ausdrücke der Alltagssprache zurückzugreifen, damit diese nicht wiederum selbst definiert werden müssen (Opp, 2014, S. 121ff.). Zudem sollte nach Möglichkeit vermieden werden, den zu definierenden Terminus lediglich durch Beispiele aus der Praxis zu beschreiben (Opp, 2014, S. 123). Diese Vorgehensweise der beispielhaften Explikation findet sich jedoch in den bereits bestehenden Bürgerbeteiligungsdefinitionen. Sie beschreiben den Ausdruck vor allem deskriptiv anhand der in Beteiligungsverfahren zum Tragen kommenden Methoden. Ziel der nachfolgenden Begriffskonzeption soll jedoch sein, dass „die neue Definition nicht mit [den] alten, unpräzisen Definition[en] übereinstimmt“ (Opp, 2014, S. 131).

Bei der Entwicklung der neuen Bürgerbeteiligungsdetermination sind vor allem zwei Kriterien für ihre zukünftige Brauchbarkeit zu beachten: Präzision und Eindeutigkeit (Opp, 2014, S. 142ff.). So gilt es, Ausdrücke zur Beschreibung des zu definierenden Begriffs zu vermeiden, die einen starken emotionalen Gehalt besitzen oder die lediglich Leerformeln darstellen. Folgt man den Ausführungen Opps, ist ein Terminus dann präzise, wenn „alle Personen, die die Bedeutung des Begriffs kennen, [...] bei jeder vollständigen Beschreibung eines Ereignisses entscheiden [können], ob es zu den [denotativen Bedeutungen] des Begriffes gehört oder nicht“ (Opp, 2014, S. 143). Der Begriff ist dann eindeutig, wenn „alle Personen alle vollständig beschriebenen Ereignisse, bei denen Sie [...] eine Zuordnung für möglich halten, in gleicher Weise dem Begriff zuordnen“ (Opp, 2014, S. 143). Die Schwierigkeit bei der zu entwickelnden Begriffsdefinition liegt somit darin begründet, passende Ausdrücke zur Abstraktion und Explikation von Bürgerbeteiligung zu finden, die dem Terminus zum einen möglichst viele Ereignisse zuordnen lassen und die zum anderen in möglichst eindeutiger Bedeutung Verwendung finden (Opp, 2014, S. 144f.).

Die alternativ in Betracht kommende Anwendung einer operationalen Definition erscheint im Zusammenhang mit dem Aufbau sowie der Methodologie dieser Arbeit nicht sinnvoll, weil diese sowohl Explikation als auch Operationalisierung, ergo Definition und Feststellungsmethode, in einem einzigen Schritt miteinander vermischt. Während die Definition auf der begrifflichen Ebene angesiedelt ist, hat die Operationalisierung die empirische Überprüfung zur Folge, indem „Indikatoren für einen Begriff festgelegt werden“ (Lauth, 2004, S. 27). Problematisch an der operationalen Definition ist, dass sich „mit der Operationalisierung und der damit verbundenen Konkretisierung [...] der Bedeutungs- und Inhaltshorizont der Definition [ändert]“ (Lauth, 2004, S. 27), obwohl die operationalisierte Definition nur bedingt identisch ist mit der Definition auf begrifflicher Ebene. Das Kriterium der Eindeutigkeit könnte folglich in diesem Falle nicht erfüllt werden (Lauth, 2004, S. 28). Anstatt Explikation und Operationalisierung zu verbinden, sollen diese beiden Schritte in der vorliegenden

Arbeit getrennt voneinander durchgeführt werden und dadurch die wissenschaftliche Klarheit und Transparenz erhalten.

Der eigentliche Explikationsprozess des Bürgerbeteiligungsbegriffs wird sich in einem vorgeschalteten Schritt am Verfahren der Abstraktion nach Sartori (1970) orientieren. Hierzu werden erstens die Abstraktionsgrade der einzelnen Bürgerbeteiligungsmerkmale bestimmt und die jeweils in Betracht kommenden Oberbegriffe fixiert. Im Anschluss daran werden Merkmalen mit hoher Abstraktion Merkmale mit geringer Abstraktion zugeordnet, wodurch die Vielfalt an unterschiedlichen Charakteristika auf wenige Dimensionen verdichtet wird. So lassen sich beispielsweise die beiden Begriffe Redefreiheit und Informationsfreiheit unter dem Begriff der bürgerlichen Freiheiten zusammenfassen (Lauth, 2004, S. 24). Sartori entwickelt diesbezüglich die sogenannte „ladder of abstraction“ und unterscheidet mit ihrer Hilfe in drei Stufen der Abstraktion: „high level“, „medium level“ und „low level“.

„[...] The rule of thumb seems to be that the higher the level of abstraction, the less a degree language applies [...]; whereas the lower the level of abstraction, the more a degree optics correctly and necessarily applies, and the more we profit from graduation concepts“ (Sartori, 1970, S. 1044).

Um im Anschluss daran das Verständnis der abstrahierten Bürgerbeteiligungsdimensionen zu ermöglichen, ist in einem weiteren Schritt ihre Explikation erforderlich, die sich wiederum an den Kriterien der Präzision und Eindeutigkeit orientiert. Explikation meint hier die „Präzisierung der abstrakten Begriffe [...] durch die weitere Erläuterung der vorhandenen Attribute“ (Lauth, 2004, S. 24). Mit der Explikation der abstrahierten Begriffe wird „der enge Raum des Definierens [...] verlassen“ (Lauth, 2004, S. 25), wodurch die Entwicklung eines Bürgerbeteiligungsmodells erfolgt.

Beim gesamten Prozess der Abstraktion und Explikation gilt es stets zu beachten, dass die „Referenzquelle [...] die wissenschaftliche Debatte [ist]“ (Lauth, 2004, S. 26). Das bedeutet, dass der Begriff Bürgerbeteiligung nicht aufgrund selbst gesetzter Maßstäbe sowie Best-Practice-Modellen definiert werden darf. Denn:

Was wäre das Kriterium zur Ermittlung der besten Praxis? „Stets liegt solchen Entscheidungen bereits die Vorstellung eines Idealzustandes zugrunde, der dann allerdings nicht mehr expliziert wird und sich damit einer diskursiven Rechtfertigung entzieht“ (Lauth, 2004, S. 26).

Bei der Lektüre der entsprechenden Fachliteratur erhärtet sich der Eindruck, dass sowohl in der Theorie als auch in der angewandten Praxis Bürgerbeteiligung einerseits zwar als notwendige Ergänzung zur repräsentativen Demokratie erachtet wird, andererseits allerdings eine strukturierte und inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Begriff nur rudimentär stattfindet. Für die empirische Forschung ist eine Systematisierung der verschiedenen Ansätze sowie eine umfassende Sichtung und Klärung der partizipationstheoretischen Diskussion notwendig. Ein besonderer Fokus soll hierbei auf Benjamin Barber (1994) gelegt werden, der in seiner Arbeit *Starke Demokratie* für mehr Partizipation in einer Demokratie wirbt und dafür argumentiert. Die starke Demokratie wird aufgrund ihrer außerordentlichen Relevanz für den Terminus Bürgerbeteiligung einen bedeutenden Teil der Abstraktion einnehmen. Weitere aktuelle Texte, die der Begriffskonzeption in der Phase der Abstraktion zugrunde liegen werden, stammen von Rowe und Frewer (2000), Carpini et al. (2004), Irvin und Stansbury (2004), Fung (2006b), Biegelbauer und Loeber (2010), Berner et al. (2011), Ritzi und Schaal (2011), Yang und Pandey (2011) sowie Ruano (2013).

2.2.3 Barbers starke Demokratie und vier Dimensionen von Bürgerbeteiligung

Im Zentrum der zu entwickelnden Definition von Bürgerbeteiligung wird Barbers (1994) Verständnis der starken Demokratie stehen; eine Theorievariante der partizipatorischen Demokratie, welche

„der qualitativ anspruchsvollen politischen Beteiligung möglichst vieler an möglichst vielen Angelegenheiten des öffentlichen Lebens, der edukativen Funktion der Demokratie und dem Gedanken der Demokratie als eines Forums besonderen Wert beimisst und diese [in der Regel] höher bewertet

als die Repräsentation und die Effektivität demokratisch legitimer politischer Steuerung“ (Schmidt, 2010b, S. 589).

Im Unterschied zur repräsentativen handelt es sich bei der partizipatorischen Demokratie um ein normatives Demokratiemodell, das in der politischen Praxis lediglich in Ansätzen umgesetzt ist (Fuchs, 2004, S. 34). Anstelle der Effektivität politischer Systeme nimmt sie die Beteiligung der Bürger sowie bürgerschaftliche Selbstorganisation in den Fokus (Weber, 2012, S. 223). In einem gewissen Maß kann von einer begrifflichen Kombination der beiden politikwissenschaftlichen Termini Demokratie und politische Partizipation gesprochen werden, die sich sowohl deren Charakteristika und Bestimmungsfaktoren aber auch deren Probleme teilt. Insofern kann auf die bereits zu Beginn der Arbeit vorgenommene Explikation dieser beiden Begrifflichkeiten verwiesen werden. Die Verfechter der partizipatorischen Demokratie distanzieren sich regelmäßig von den Vertretern der Repräsentativdemokratie, die politische Beteiligung lediglich als Methode betrachte und ein geringes Vertrauen in die Kompetenzen der Bürger habe (Steinbrecher, 2009, S. 17).

Unter dem Oberbegriff der „beteiligungszentrierten Demokratietheorien“ fasst Schmidt (2010a, S. 236) all diejenigen Theorien zusammen, die Partizipation und Deliberation als Wert an sich sowie als Mittel zur Qualitätsverbesserung der Demokratie verstehen. Dass ihre verschiedenen Ausprägungen dabei ungleiche Wege gehen und unterschiedliche Schwerpunkte setzen, steht ihrer identischen Ausrichtung und ihren gemeinsamen Zielen nicht entgegen. So bauen klassische partizipatorische Theorien nach Pateman (1974) oder Bachrach und Botwinick (1992) auf die verstärkte Beteiligung der Bürger am Entscheidungsfindungsprozess, während deliberative Theorien nach Fishkin (1997) oder Habermas (1981) vorwiegend entlang der politischen Debatte ausgerichtet sind (Schmidt, 2010a, S. 237). Daneben zählt Schmidt insbesondere die expansive Demokratie (Warren, 1992), die reflektive Demokratie (Goodin, 2003) aber auch die starke Demokratie (Barber, 1994) zu den beteiligungszentrierten Demokratietheorien. Trotz ihrer unterschiedlichen Ausrichtungen ist allen Konzepten die

Sorge gemein, dass der politische Output den Input vollständig verdrängt und eine „Demokratie ohne Demokratie“ (Jörke, 2006b, S. 253) entsteht. Ziel der partizipatorischen Demokratietheorie ist folglich die „politische Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles, und zwar im Sinne von Teilnehmen, Teilhaben [...] sowie innerer Anteilnahme am Schicksal eines Gemeinwesens“ (Schmidt, 2010a, S. 236). Scharpf definiert partizipatorische Konzepte als Ansätze, „die das politische System nicht von der Qualität seiner Leistungen, sondern von den in den politischen Prozeß eingehenden Willensäußerungen und artikulierten Interessen her“ (Scharpf, 1972, S. 25) beurteilen. Sie legen dabei einen hohen Wert auf die umfassende Beteiligung der Bürger und fordern ein Maximum an partizipatorischer Aktivität (Steinbrecher, 2009, S. 30).

Um das Ziel der maximalen Beteiligung möglichst vieler Bürger zu erreichen, wenden die verschiedenen Theorievarianten drei unterschiedliche Strategien an: die expansive, die integrative sowie die effizienzorientierte Strategie (Zittel, 2004, S. 62ff.; Schmidt, 2010a, S. 238ff.). Während sich Letztgenannte auf die Kosten der politischen Beteiligung und Beratschlagung konzentriert und versucht, diese zu senken, setzt die expansive Strategie auf „mehr Beteiligung und mehr Beratschlagung in zeitlicher, sachlicher und sozialer Sicht“ (Schmidt, 2010a, S. 238). Die integrative Strategie wiederum fordert und fördert die „laufende Schulung der Bürger durch den Akt der Beteiligung an Beratschlagungen und Wahlen“ (Schmidt, 2010a, S. 238). Vor allem die expansive Strategie ist für die beteiligungszentrierten Demokratietheorien von großer Bedeutung. Sie begreift „politische Apathie als rationale Entscheidung [der Bürger], die auf der Einsicht beruht, dass die vorhandenen Teilhaberechte keine wirkliche Chance zur Einflussnahme auf politische Entscheidungen bieten, und dass deshalb knappe Ressourcen anderweitig investiert werden sollten“ (Zittel, 2004, S. 63).

Die Vertreter der expansiven Strategie unterstützen Maßnahmen, die den Bürgern Anreize zur politischen Beteiligung geben sollen, indem sie die entsprechenden Beteiligungsrechte ausbauen (Zittel, 2004, S. 63). Die expansive Strategie wirbt infolgedessen für die allumfassende Demokratisierung der Gesellschaft, von

Schulen und Universitäten über Massenmedien und Kunst bis hin zur Wirtschaft und Gewerkschaften (Schmidt, 2010a, S. 239). Die integrative Strategie hingegen rückt die tätige Mitwirkung der Bürger ins Zentrum. Ihre Befürworter treten für eine bessere Art des Regierens ein, die durch eine verstärkte Mitwirkung in Wort und Tat, anstatt durch Mehrheiten und politisches Aushandeln erreicht werden soll (Schmidt, 2010a, S. 240).

Ein entscheidender Erfolgsfaktor der beteiligungszentrierten Demokratietheorien ist ein Bürger, der „zu mehr und besserer Beteiligung befähigt ist oder hierfür durch entsprechende Ordnung des Willensbildungsprozesses befähigt werden kann“ (Schmidt, 2010a, S. 40f.). Die partizipatorische Demokratie verlangt aufgrund dessen nach einer „hohe[n] und möglichst zunehmende[n] Zahl der Beteiligten und der demokratisch zu entscheidenden Materien“ (Schmidt, 2010a, S. 241). Im Unterschied zur Repräsentativdemokratie, die „das Primat der Privatsphäre und die geringe Neigung des Einzelnen zu politischem Engagement [...] als [kaum zu beeinflussende] anthropologische Konstante“ (Zittel, 2004, S. 56) ansieht, legt die partizipatorische Demokratie „einen positiven Zusammenhang zwischen politischer Beteiligung und institutionellen Rahmenbedingungen [zugrunde]“ (Zittel, 2004, S. 56).

Kritik erfahren die beteiligungszentrierten Demokratietheorien in der Literatur vor allem für ihr unrealistisches Menschenbild. Der Bürger sei kein kompetenter, gemeinwohlorientierter Bürger, sondern ein kaum informierter, ausschließlich nach dem persönlichen Eigennutz strebender mit einem sehr begrenzten Zeitbudget (Schmidt, 2010a, S. 246). Die „Informiertheit über politische Sachverhalte und Entscheidungsalternativen [sei] bei der großen Masse der Wähler nicht hoch und bei etlichen beklagenswert gering“ (Schmidt, 2010a, S. 247). Daneben bezweifelt Lindner in diesem Zusammenhang insbesondere, dass es durch die partizipatorische Demokratie überhaupt zu „fundamentaldemokratischen Mindesthandlungen“ kommen kann, „weil es an einer ausreichenden Motivation für die Beteiligung an der Willensbildung der Basiseinheiten [mangelt]“ (Lindner, 1990, S. 160). „Ausreichende Informationsverarbeitungsfähigkeiten [sowie]

ausreichend Zeit zur Praktizierung der für die partizipatorische Demokratie so zentralen allgemeinen Teilnahme an der Willensbildung [...]“ (Lindner, 1990, S. 160f.) seien dauerhaft nicht vorhanden. Des Öfteren wird die Unterschiedlichkeit von Belohnung und Anreiz für politische Beteiligung und intensive Kommunikation angeführt (Sartori und Wildenmann, 1992, S. 118): Für aktive politische Beteiligung kämen demzufolge nur diejenigen Bürger in Betracht, die sowohl „hohe[s] politische[s] Engagement, Sprachmächtigkeit [und] Argumentationsgabe [als auch] Sitzfleisch“ (Schmidt, 2010a, S. 247) in den partizipatorischen Prozess einbringen können. Von verschiedenen Seiten wird der beteiligungszentrierten Demokratie zudem eine gewisse Eindimensionalität vorgeworfen: Sie konzentriere sich allein auf den Input, das heißt auf die Legitimität politischer Entscheidungen und vernachlässige dabei deren Effizienz und Effektivität (Schmidt, 2010a, S. 248). Schlussendlich zeige sich die partizipatorische Demokratie anfällig für politische Fallstricke wie beispielsweise „strategische Information und Desinformation, präferenzgesteuerte selektive Wahrnehmung von Signalen, Anreize zur Missinterpretation [sowie] Zurückhaltung von Informationen“ (Schmidt, 2010a, S. 248).

Neben dieser Ansammlung an Schwächen entwickelt die Forschung aber auch Stärken der beteiligungszentrierten Demokratiemodelle. So erkunde die partizipatorische Demokratietheorie viel überzeugender als alle anderen Modelle, „die Lücke zwischen dem Ist-Zustand der politischen Beteiligung und dem als besser gedeuteten Ideal“ (Schmidt, 2010a, S. 251). Mit dem Übergang von der direkten Demokratie der antiken Polis zur heutigen repräsentativen Demokratie sei der Spielraum für die politische Beteiligung der Bürger enorm geschrumpft. Die beteiligungszentrierten Demokratietheorien würden jedoch aktiver als alle anderen demokratischen Modelle nach neuen „Mitteln und Wegen [suchen], mit denen die Lücke zwischen Ist- und Idealzustand der Partizipation verringert werden könnte“ (Schmidt, 2010a, S. 251). In diesem Zusammenhang wird der partizipatorischen Demokratietheorie im Unterschied zu anderen Theorien eine erhöhte Sensibilität für den Wert der Partizipation bescheinigt, von der vor allem „zuverlässige

Chancen der Interessenartikulation und Interessenaggregation zu entscheidungsfähigen Alternativen, gemeinwohldienliche Schulung der Bürger und [...] soziale Integration von Bürgern auch in hochgradig heterogenen Gesellschaften“ (Schmidt, 2010a, S. 252) erwartet werden.

Betrachtet man die soeben dargestellte begriffliche Ausgestaltung der partizipatorischen Demokratie, so kann diese eine Fülle an theoretischem Material für eine Explikation des Bürgerbeteiligungsbegriffs liefern. Die nachfolgende Explikation fokussiert sich aufgrund des enormen terminologischen Niveaus der partizipatorischen Demokratie allerdings auf eine ihrer speziellen Theorievarianten: die starke Demokratie von Benjamin Barber (1994). Diese setzt ihren Schwerpunkt auf die möglichst umfassende Beteiligung aller gesellschaftlichen Schichten mithilfe des Kommunikationsmittels der Sprache. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass mit diesem Votum für eine singuläre Theorievariante im Umkehrschluss bewusst eine große Bandbreite an gedanklichen Vorstellungen und Charakteristika hinsichtlich der Partizipation von Bürgern am politischen Entscheidungsprozess ausgeblendet wird und infolgedessen nicht Bestandteil der Definition des Bürgerbeteiligungsbegriffs werden kann. Eine Abwägung der damit verbundenen Vor- und Nachteile lässt jedoch keinen anderen Entschluss zu. So erscheint beispielsweise die ebenfalls in Frage kommende deliberative Demokratie aufgrund ihrer theoretischen Ausgestaltung als zu utopisch, was ihre Umsetzbarkeit in der lokalen, politischen Praxis betrifft. Sie setzt in der Hauptsache auf die „Überzeugungskraft systematischer Erwägungen [...] in [öffentlicher] Debatte und auf verständigungsorientiertes, kommunikatives Handeln der Bürger [...]“ (Schultze, 2010, S. 133). Die unterschiedlichen „Vorschläge, wie man [ihr] abstrakte[s] und komplexe[s] Diskursmodell [...] konkret auszugestalten hätte, um zu Ergebnissen zu gelangen, die den hohen Ansprüchen des Modells entsprechen und zugleich praktikabel sind“ (Schultze, 2010, S. 134), erscheinen insgesamt betrachtet bislang wenig vielversprechend.

Benjamin Barber gilt vielen Autoren als einflussreichster Vertreter der partizipatorischen Demokratie (Weber, 2012, S. 224). Er entwickelt seine Theorievariante

vor dem Problemhorizont, dass die Bürger trotz einer kontinuierlich voranschreitenden Vergesellschaftung beständig vereinsamen. Sie seien auf der einen Seite zwar ständig auf ihre Mitwelt bezogen, besäßen jedoch andererseits weder eine gemeinsame Perspektive noch einen kollektiven Gemeinsinn. Ihre politische Apathie sei vor allem dem Gefühl ihrer eigenen Machtlosigkeit geschuldet (Weber, 2012, S. 236). In dem daraus resultierenden Umstand der Perspektivlosigkeit und Vereinsamung verortet Barber die Entmündigung des Bürgers und fordert aufgrund dessen eine Ausweitung dessen Handlungsoptionen (Weber, 2012, S. 231). Gleichwohl respektiert er die Leistungen des vorherrschenden Liberalismus und lehnt diesen im Unterschied zu anderen Vertretern der partizipatorischen Demokratietheorie nicht gänzlich ab (Weber, 2012, S. 231). Dieser sei weiterhin eines der robustesten und erfolgreichsten politischen Systeme (Barber, 1994, S. 31). Repräsentation entpuppt sich für Barber jedoch als Mittel, das weder die Demokratie sichert noch Freiheit garantiert (Barber, 1994, S. 13). Sie verbuche auf der einen Seite zwar Effizienz ohne zugleich Rechenschaftspflichten zu opfern, führe andererseits jedoch zu einem enormen Verlust an Partizipation (Barber, 1994, S. 14). Nur eine allgemeine Inklusion der Bürger kann Barber zufolge politischen Entscheidungsprozessen die ihnen notwendige Legitimität verleihen. „Der Weg zur Freiheit führt [für Barber deswegen] über [die] bürgerliche Teilhabe“ (Weber, 2012, S. 233).

Sein Partizipationsverständnis rückt zuvorderst die transformativen und intrinsischen Dimensionen von Beteiligung in den Mittelpunkt (Weber, 2012, S. 235): Demokratische Kompetenzen würden zum einen vom Bürger im alltäglichen Umfeld erworben und sich durch sogenannte Spillover-Effekte auf die gesamtstaatliche politische Ebene auswirken (transformative Funktion). Zum anderen könne partizipatorische Demokratie zur Selbstverwirklichung der Bürger beitragen und dadurch deren Zusammenhandeln ermöglichen (intrinsische Funktion). Durch die regelmäßige Teilnahme an Politik entstehe auf diese Art und Weise ein Gefühl der Gemeinsamkeit; der Einzelne begreife sich als Teil des Ganzen. Partizipation ist für Barber deswegen nicht nur ein politisches Instrument, sondern vor allem

Ausdruck von Freiheit als Selbstbestimmung (Weber, 2012, S. 236). Er folgt dabei zu großen Teilen dem Demokratieverständnis Hannah Arendts. Freiheit begreift er nicht als autonome Selbstbestimmung, sondern als Praxis des Zusammenhandelns in einer gemeinsamen Welt. Partizipation stellt für ihn eine öffentliche Aktivität dar, die auf Gemeinsinn beruht (Weber, 2012, S. 237). Aus diesen Gründen vertritt Barber einen kommunikationstheoretischen Handlungsbegriff: Sprache ist darin das Paradigma bürgerlicher Beteiligung. Zur daraus zwangsweise resultierenden definitiven Nähe zu den deliberativen Demokratietheorien nach Fishkin (1997) oder Habermas (1981) gewinnt Barber Distanz, indem er die starke Demokratie nicht auf einen finalen Konsens ausrichtet (Weber, 2012, S. 238; 248). Seine Reformentwürfe zur Umsetzung seiner Theorie sehen unter anderem vor, lokale politische Einheiten zu stärken und durchgängig auf Sprache auszurichten, professionalisierte Bereiche des gesellschaftlichen Lebens für Bürger zu öffnen sowie unterstützende Maßnahmen zur Schaffung eines partizipationsfreundlichen Klimas wie beispielsweise die Belebung öffentlicher Plätze oder Informationskampagnen zu formen (Weber, 2012, S. 243).

Barbers Überlegungen zur deliberativen Adjustierung des politischen Prozesses laufen vor allem darauf hinaus, „die Idee republikanischer Selbstregierung mit dem Ideal einer breiten Partizipation dadurch [zu] versöhnen, daß die Assoziationsformen auf der Ebene der Zivilgesellschaft besser für die Aufgaben der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung erschlossen werden“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 308). Seine Auseinandersetzung mit dem Liberalismus ist dabei von drei Motiven geprägt (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 309). Erstens wendet er sich beständig gegen die liberale Interpretation politischer Theorie, der zufolge es hauptsächlich um den Ausweis rationaler und objektiver Bedingungen von Politik geht. Er bestreitet in diesem Zusammenhang, dass „die Legitimität einer politischen Ordnung auf den rationalen Status [...] [reflexiver] Vernunftansichten zurückgeführt werden kann“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 310) und argumentiert zugleich, dass sich „eine demokratische Lebensform nicht in einer begründungstheoretischen Logik,

sondern über eine ‚logic of citizenship‘ reproduziert und daß der liberale Rationalismus genau diesen Sachverhalt des Politischen bei demokratischer Politik verfehlt“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 310). Zweitens wendet er sich gegen die im Liberalismus dominante, instrumentelle Konzeptualisierung von Politik, die den politischen Prozess analog den Regeln des Marktes modelliert (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 310). Drittens richtet er sich gegen das liberale Verständnis von Freiheit. Er erkennt die Bedeutung politischer Freiheit vielmehr im „objektivrechtlichen Horizont der Reproduktion einer demokratischen politischen Gemeinschaft [...]“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 311).

Barbers starke Demokratie ist allerdings keinesfalls eine Gegenversion zum Liberalismus. So bleibt er beispielsweise skeptisch gegenüber einer „im Modell deliberativer Politik konkretisierten Idee der Selbstregulierung [...]“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 311), in der er die „Gefahr einer rationalistischen und elitistischen Überformung der Idee der partizipatorischen Demokratie“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 312) erkennt. Zwar lassen sich für Barber die Schwächen der liberalen Demokratie, wie beispielsweise eine zynische Einstellung der Bürger zu Wahlen, politische Entfremdung, eine Vorliebe für alles Private sowie die wachsende Lähmung öffentlicher Einrichtungen (Barber, 1994, S. 13) eindeutig auf begriffliche Fehlleistungen, ein verzerrtes Menschenbild oder eine instrumentelle Reduktion des Politischen zurückführen. Ein klarer Gegenentwurf zum Liberalismus ist aus seiner Argumentation allerdings nicht erkennbar. Eine Alternative zum bestehenden System ergibt sich für ihn alleinig aus der Kombination klassisch liberaler Elemente mit der „demokratisch-partizipatorischen Perspektive“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 312): Autonomie und Gemeinschaft sollen in der starken Demokratie keinen Gegensatz bilden und konstitutionelle Freiheitssicherung nicht in Diskrepanz zur Idee der Volkssouveränität stehen. Unrealistische Konsensfiktionen der deliberativen Demokratietheorie sollen beseitigt werden ohne dafür einen gemeinschaftlichen, politischen

Handlungszusammenhang aufgeben zu müssen (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 312f.).

In *Starke Demokratie* geht Barber argumentativ in drei klar voneinander zu trennenden Schritten vor: von der Verfallsdiagnose der repräsentativen Demokratie über die Entwicklung einer alternativen demokratietheoretischen Begrifflichkeit zur Konstruktion von in praktischer Absicht entworfenen Reformschritten (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 313). Für die im Rahmen dieser Arbeit vorzunehmende Konzeptualisierung der Dimensionen von Bürgerbeteiligung ist vor allem Barbers zweiter argumentativer Schritt, die Entwicklung eines alternativen partizipationstheoretischen Begriffs, von Bedeutung. Dennoch können die beiden verbliebenen Schritte nicht gänzlich ausgeblendet werden, ohne das Gesamtverständnis der starken Demokratie und die daraus hervorgehende Explikation von Bürgerbeteiligung zu gefährden.

Starke Demokratie beginnt mit einer Krisen- beziehungsweise Verfallsdiagnostik der liberalen Demokratie. Die wachsende Komplexität der Gesellschaft untergrabe die politische Autonomie und Handlungsfähigkeit der Bürger (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 313). Die liberale Demokratie sei zwar angetreten, „die Rechte der Menschen gegen Übergriffe zu verteidigen“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 313), führe mittlerweile jedoch zu kollektiven Autoritarismen; ihre Monopolstellung gezwungenermaßen zu einer Einschränkung bei der Alternativensuche. Zudem habe sie große Probleme dem Faschismus, Stalinismus sowie Totalitarismus erfolgreich Widerstand zu leisten (Barber, 1994, S. 31f.). Liberale Demokratie sei der Versuch, Demokratie einem großen Nationalstaat anzupassen (Barber, 1994, S. 13); ihre Prämissen zwar liberal aber nicht demokratisch (Barber, 1994, S. 32). Sie ist für Barber insbesondere durch zwei Mechanismen gekennzeichnet: Die rechtsstaatliche Komponente, der zufolge Rechte Vorrang vor substantiellen Vorstellungen des guten Lebens einnehmen sowie die repräsentative Komponente, die sich durch die „Abkoppelung politischer Entscheidungsprozesse von einer leicht zu beeinflussenden Stimmungsdemokratie“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 314) definiere. Folgt man der Argumentation Barbers,

dominieren die Schwächen der liberalen Demokratie ihre Stärken: Vom Recht auf Privatheit sei lediglich Egoismus geblieben, liberale Toleranz verkümmere zu Apathie, Rechte würden zu Indifferenzen und die repräsentative Komponente trockne die kommunikative Orientierung politischer Beteiligung aus (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 314). Dem Liberalismus wohne infolgedessen ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber Bürgerbeteiligung inne. Er trage die Überzeugung in sich, dass der Mensch unfähig sei, in einer Nachbarschaft zueinander zu leben (Barber, 1994, S. 57). Ziel der Liberalen sei es deswegen, Macht und Gemeinschaft einzudämmen sowie danach zu beurteilen, inwiefern sie Freiheit und private Interessen beeinträchtigt (Barber, 1994, S. 37). Den so beschriebenen Zustand der liberalen Demokratie, die der Gesellschaft lediglich Bürger hinterlässt, die mit ihren bürgerlichen Rechten nichts mehr anzufangen wissen, bezeichnet Barber als „magere Demokratie“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 314). Der liberale Staat manipulierte darin die Menschen, „indem er sie zunächst mit Angst und Schrecken erfüllt und sie dann, als Gegenleistung für ihr sozial akzeptables Verhalten, vor Erpressung schützt“ (Barber, 1994, S. 60). Weil jegliche Bindung zwischen den Menschen im Laufe der Zeit verlorengegangen sei, „sind die Individuen bequeme Zielscheiben für einen [solchen] autoritären Kollektivismus geworden“ (Barber, 1994, S. 76). Der mageren Demokratie mangle es deswegen nach Ansicht Barbers an Partizipation, Einbindung in eine Gemeinschaft von Bürgern, Autonomie und Selbstbestimmung einer dauerhaften politischen Tätigkeit sowie bereichernder Gegenseitigkeit geteilter öffentlicher Güter, wie gemeinsame Beratung und gemeinsame Entscheidung (Barber, 1994, S. 62). Dem Liberalismus fehle eine Theorie der Bürgerschaft, um „seine ‚niedrigen Gelüste und seinen Egoismus‘ [zu] hemmen, aber seine erlösende Individualität [zu] achten und [zu] schützen“ (Barber, 1994, S. 79). Barber strebt deswegen die Entwicklung einer Form des politischen Diskurses an, die öffentliche Entscheidungsfindung von Wahrheitsansprüchen löst, ohne in Relativismus, Beliebigkeit oder subjektive Vorurteile zu verfallen. Er möchte die Bürger an einem Tisch versammeln, ohne dass ihre spezifischen Unterschiede zerstört werden (Barber,

1994, S. 94) sowie tatkräftiges Handeln und eine Gemeinschaft ermöglichen, in der abweichende Meinungen akzeptiert und Uneinigkeiten anerkannt werden (Barber, 1994, S. 95). Barbers Ziel ist es deswegen, „eine alternative Rechtfertigung zu entwickeln und Demokratie mit einer bürgerlichen Kultur zu verquicken, die der Bürgerbeteiligung, der Rolle der Bürgerschaft und der politischen Betätigung, also den zentralen Tugenden der Demokratie, einen hohen Stellenwert einräumt“ (Barber, 1994, S. 63), ohne sich dabei auf die kleinen, antiken Republiken zu berufen und ohne einem „monolithischen Kollektiv“ (Barber, 1994, S. 63) zu verfallen, dass zu einer plebiszitären Tyrannei führen kann.

Barbers zweiter argumentativer Schritt in *Starke Demokratie* besteht darin, „die Grundbegriffe einer alternativen politischen Terminologie bereitzustellen“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 315). Starke Demokratie löse ihm zufolge

„Uneinigkeit bei Fehlen eines unabhängigen Grundes durch den partizipatorischen Prozeß fortwährender, direkter Selbstgesetzgebung sowie die Schaffung einer politischen Gemeinschaft, die abhängige private Individuen in freie Bürger und partikularistische wie private Interessen in öffentliche Güter zu transformieren vermag“ (Barber, 1994, S. 147).

Sie sei aufgrund dessen eine „entschieden moderne Form partizipatorischer Demokratie“ (Barber, 1994, S. 99), eine selbst regierende Gemeinschaft von Bürgern, vereinigt durch staatsbürgerliche Erziehung; die „einzig durch und durch legitime Form der Politik [...]“ (Barber, 1994, S. 15f.). Starke Demokratie liefere Antworten auf die Charakteristika von Politik, welche Barber in diesem Zusammenhang definiert als „öffentliches Handeln und [...] vernünftige[s], öffentliche[s] Entscheid[en] [...], wenn Uneinigkeit vorliegt und persönliche oder unabhängige Urteilsgründe fehlen“ (Barber, 1994, S. 104). Er fixiert Politik als notwendiges, menschliches sowie öffentliches Handeln; eine Folge freier, bewusster und überlegter Entscheidungen (Barber, 1994, S. 106ff.). „Bürger, die als frei Entscheidende gelten, sind [ihm] per definitionem vernünftig – leidenschaftslos, bedacht und fair“ (Barber, 1994, S. 113). In der Tradition der liberalen Demokratie definiere sich Politik lediglich als Auflösung von Uneinigkeiten. Die starke

Demokratie beruhe im Gegensatz dazu auf dem Vorhandensein von Uneinigkeit, die aus konkurrierenden Privatinteressen entsteht (Barber, 1994, S. 102). In anderen Worten: „Der Garten, in dem keine Zwietracht herrscht, macht Politik unnötig; wie der Dschungel, in dem es keine Vernünftigkeit gibt, Politik verunmöglicht“ (Barber, 1994, S. 115). Gäbe es gesichertes Wissen und absolut Richtiges, könnte keine Uneinigkeit existieren, denn „wo der Konsens aufhört, beginnt die Politik“ (Barber, 1994, S. 117). Politik dient Barber somit vornehmlich als „Reflexionsform eines sittlichen Lebenszusammenhangs“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 315). Sie wirke nur in Bereichen, „in denen die Wahrheit nicht – oder noch nicht – bekannt ist“ (Barber, 1994, S. 117). Insgesamt betrachtet stelle sie „den riskanten Prozeß der Zivilisierung von Konfliktaustragung [...]“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 316) dar. Diese Leistung entfaltet sich für Barber in erster Linie im Medium des demokratischen Gesprächs. Im Unterschied zu mageren Demokratie, die ihre Legitimität vorrangig aus dem politischen Wahlakt bezieht, knüpfe starke Demokratie an das anspruchsvollere Medium des „anhaltende[n] Gespräch[s]“ (Barber, 1994, S. 127) an. Politik erhält auf diese Art und Weise in der starken Demokratie die Funktion der „Transformation von Interessen in öffentlichkeitsfähige Anliegen, über die kollektiv im Modus des politischen Dialogs geurteilt wird“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 318). Barber unterscheidet deswegen bloße Entscheidungen von politischen Urteilen, die bestimmte qualitative Mindestanforderungen, wie die Fähigkeit der Bürger zur Selbstreflexion erfüllen müssen (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 318).

Vor diesem begriffstheoretischen Hintergrund entwickelt Barber im dritten und zugleich letzten argumentativen Schritt von *Starke Demokratie* eine demokratische Reformagenda. Ziel seiner Überlegungen ist „die Suche nach den institutionellen Formen, die geeignete Kontexte zur Entfaltung der politischen Urteilskraft bieten“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 319). Starke Demokratie gilt ihm in diesem Zusammenhang als „Prozeß, der nicht erst bei der Entscheidungsfindung, sondern bereits bei der politischen Willensbildung ansetzt“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 319). Dabei gelte es, eine unrealistische Überbeanspruchung der Bürger zu

vermeiden, ihnen jedoch zeitgleich bessere Chancen zu geben, „wenigstens eine Zeitlang an zumindest einigen öffentlichen Angelegenheiten teilzuhaben“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 320). Hierfür sieht Barber verschiedene institutionelle Vorkehrungen vor. Zum einen beharrt er auf dem hohen Stellenwert zivilgesellschaftlicher Erziehung. Er fordert weniger formale Konzepte politischer Bildungsarbeit und mehr nachhaltige Lerneffekte anhand von Situationen, „in denen Bürger konkrete Kompetenzen haben und in der Verantwortung für die von ihnen getroffen politischen Entscheidungen stehen“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 320). Zum anderen reklamiert er die Ankopplung politischer Entscheidungsbefugnisse an verkleinerte politische Einheiten beispielsweise durch die Ausweitung demokratischer Entscheidungsrechte auf bislang hierarchisch organisierte gesellschaftliche Bereiche (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 320). Zudem postuliert er die Wiederaufnahme klassischer demokratischer Methoden wie die Besetzung politischer Ämter durch Losverfahren. Letztlich fordert Barber den Einsatz neuer Kommunikationstechnologien (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 321), wobei es gerade an diesem Punkt zu bedenken gilt, dass *Starke Demokratie* im Jahr 1984 zu einer Zeit verfasst wurde, in der das Internet, Smartphones, Facebook, Twitter und ähnliche Massenkommunikationsmittel nicht vorhanden waren.

Barber entwickelt die starke Demokratie indes beständig als Ergänzung und nicht als Alternative zur liberalen Demokratie (Barber, 1994, S. 100). Sie weist dabei viele Ähnlichkeiten zu den klassischen, radikalen Demokratietheorien antiker Stadtstaaten auf und stellt folglich eine große Herausforderung für die heutige Politik dar, die sich jahrzehntelang auf die Eliten fokussiert hat (Barber, 1994, S. 99f.). Während die liberale Demokratie in Politik ein Mittel zur Abschaffung, Unterdrückung oder Tolerierung von Uneinigkeit erkenne, versuche die starke Demokratie, diese Uneinigkeiten zu transformieren, indem sie eine öffentliche Sprache schafft, die private Interessen so umformuliert, dass sie für eine öffentliche Aufnahme empfänglich werden (Barber, 1994, S. 102).

Mit welchen inhaltlichen Bestimmungen aus Barbers Werk *Starke Demokratie* lässt sich unter diesen Voraussetzungen der Begriff der Bürgerbeteiligung erläutern? Welche zentralen Bürgerbeteiligungsdimensionen lassen sich abstrahieren, wenn man sowohl die starke Demokratie als auch weitere aktuelle Veröffentlichungen in Betracht zieht? Blicken wir hierzu auf das im Laufe der Arbeit exponierte Verständnis partizipatorischer Demokratie: Diese definiert sich aufgrund der Dominanz von Barbers starker Demokratie hauptsächlich über die beiden Oberbegriffe Sprache und Gemeinschaft. Durch die Anwendung des nach Sartori (1970) orientierten Verfahrens der Abstraktion und Explikation, das heißt, der Zuordnung von Merkmalen aus der Vielfalt der unterschiedlichen Sachverhalte der starken Demokratie mit geringer Abstraktion zu Merkmalen mit hoher Abstraktion sowie der abschließenden Verdichtung der daraus entstehenden Termini, lassen sich vier zentrale Dimensionen von Bürgerbeteiligung explizieren: politische Gemeinschaft, bürgerschaftliches Handeln, Verbindlichkeit und Kommunikation. Mit der alleinigen Festlegung auf diese zentralen begrifflichen Bestandteile eines Bürgerbeteiligungsmodells wäre jedoch noch nicht in einem ausreichenden Maß über die Bedeutung der einzelnen Dimensionen sowie ihre inhaltliche Präzisierung reflektiert. Es gilt deswegen im Folgenden, sie auf Grundlage der starken Demokratie durch die weitere Explikation der vorhandenen Attribute zu entfalten und zu präzisieren, wodurch insgesamt und abschließend die Entwicklung einer Definition von Bürgerbeteiligung erfolgt.

2.2.3.1 Politische Gemeinschaft

Nach Ansicht von Barber hat die vorherrschende liberale Demokratie vor allem ein Ziel: Die Macht und Gemeinschaft der Bürgerschaft einzudämmen. Das politische Gemeinwesen der Bürger erachte sie eher für ein strategisches Werkzeug, denn für einen Wert an sich. Den Gedanken der Bürgerbeteiligung taxiere der Liberalismus dementsprechend als unbedeutend und im politischen Entscheidungsfindungsprozess vernachlässigbar (Barber, 1994, S. 37). Das Hauptdilemma der liberalen Demokratie erkennt Barber im ständigen Konflikt zwischen Freiheit

und Macht (Barber, 1994, S. 48): „Da ein jedes durch das Fehlen des anderen definiert ist, lassen sie sich nicht entflechten; da das eine das jeweils andere gefährdet, können sie nicht nebeneinander bestehen“ (Barber, 1994, S. 48). So bewahre die Bürgerschaft in der liberalen Demokratie auf der einen Seite bis zu einem gewissen Grad ihre persönliche Freiheit; wo diese Freiheit jedoch endet, beginne „eine Art Terror, da sich der liberal demokratische Realist, ein Mittelding zwischen absoluter Herrschaft und absoluter Freiheit [...], dem Terror einer auf Furcht gegründeten Herrschaft und der Anarchie der Herrschaftslosigkeit nur schwer vorzustellen vermag“ (Barber, 1994, S. 47). Die magere Demokratie verfolge rigoros eine extrem realistische Politik (Barber, 1994, S. 45): „Der Weg vom Anarchismus zum Realismus führt, obgleich alle seine Biegungen sanft verlaufen, auf diese Weise gleichwohl von einer extremen Vorstellung abstrakter Freiheit zu einer extremen Idee abstrakter Macht“ (Barber, 1994, S. 45). Das dabei zutage tretende Misstrauen der mageren Demokratie gegenüber von den Bürgern beschlossenen Mehrheitsentscheidungen entstammt nach Ansicht Barbers zu großen Teilen ihrem minimalistischen Typus (Barber, 1994, S. 50f.). Der dem Liberalismus eigene Minimalismus sei „stets bemüht, die Reibungen zwischen den Berührungsflächen individueller Freiheit und staatlicher Macht, zwischen der anarchistischen und realistischen Dispositionen [sic], zu mildern“ (Barber, 1994, S. 52). Er weise allerdings in gleicher Weise über die liberale Demokratie hinaus und liefere der starken Demokratie einen chancenreichen Ausgangspunkt für deren alternative Vision von Bürgerbeteiligung (Barber, 1994, S. 52). Diese ergänze die Stärken der mageren Demokratie und behebe zugleich eine Reihe ihrer Schwächen. Magere Demokratie komme deshalb lediglich „für eine Politik des Aushandelns und Tauschens [in Betracht], nicht jedoch für eine erfinderische oder schöpferische Politik“ (Barber, 1994, S. 63), in der politische Entscheidungen gemeinschaftlich beschlossen werden. Starke Demokratie hingegen vergrößere die Macht der Gemeinschaft und verleihe ihr zusätzlich eine moralische Kraft, „die andere nicht partizipatorische Herrschaftsformen selten erreichen“ (Barber, 1994, S. 38). Sie erweitere den Handlungsspielraum der zivilen Gemeinschaft, indem sie mehr

politische und moralische Macht in die Hände der Bürger legt (Barber, 1994, S. 38). Sie setzt sich zum Ziel, reine Formen demokratischer Gemeinschaft zu fördern und dadurch der „Verkrüppelung des menschlichen Geistes“ (Barber, 1994, S. 92) entgegenzuwirken. Starke Demokratie bekämpfe den Egoismus des Liberalismus in seiner Privatheit sowie seine Gleichgültigkeit gegenüber der Gemeinschaft der Bürger (Barber, 1994, S. 90). Ihr Ziel ist es, Individuen als Bürger und nicht lediglich als abstrakte Personen zu betrachten sowie Gleichheit und Gemeinschaftlichkeit anstelle von Isolation „zu den bestimmenden Zügen menschlicher Gesellschaft werden“ (Barber, 1994, S. 102) zu lassen. „Allein eine aktive Politik und eine demokratische Bürgerschaft könne[,] verhindern, daß aus Relativismus Nihilismus oder aus philosophischem Skeptizismus politische Machtlosigkeit wird“ (Barber, 1994, S. 87). Barbers starke Demokratie konzentriert sich deswegen vorrangig darauf, Öffentlichkeit zu organisieren und einen Zusammenschluss von Bürgern zu schaffen. Gerade diese Schaffung von Gemeinschaft erachtet Barber als eine Hauptaufgabe jeder politischen Beteiligung, die auf Bürgerbeteiligung setzt, denn „die Öffentlichkeit [hat] keine Hände außer denjenigen einzelner Menschen [...]“ (Barber, 1994, S. 123). Starke Demokratie entstehe demzufolge aus einer aktiven Bürgerbeteiligung und der Schaffung einer ausgeprägten Gemeinschaft, in der das politische Leben aufrechterhalten wird. „Gemeinschaft [wiederum erwachse] aus Bürgerbeteiligung und ermöglich[e] zugleich Partizipation“ (Barber, 1994, S. 148). Bürgerbeteiligung bezieht nach Ansicht Barbers im Idealfall somit alle ein; der Mitbürger ist unausweichliche Realität, „wenn es gilt, zu einer gemeinsamen Entscheidung und einem gemeinsamen Handeln zu gelangen“ (Barber, 1994, S. 149). Die demokratische Gemeinschaft definiert Barber als „freie, aktive, sich selbst regierende Bürger [, die] an der Schaffung ihrer gemeinsamen Zukunft teilhaben [...]“ (Barber, 1994, S. 210). Bürger gelten ihm dabei als Nachbarn, die zusammen nach Konfliktlösungen suchen und weder durch Blutsbande, wie in der Einheitsdemokratie noch durch einen Gesellschaftsvertrag, wie in der Repräsentativdemokratie verbunden sind (Barber, 1994, S. 213). Zwischen Gemeinschaft und Bürgerbeteiligung bestehe eine innige Bande, da

Partizipation dringend auf politische Gemeinschaft angewiesen sei (Barber, 1994, S. 149f.). Die beiden Begriffe Partizipation und politische Gemeinschaft nennt Barber deswegen „Aspekte ein und derselben sozialen Daseinsweise: der Bürgerschaft“ (Barber, 1994, S. 152). Partizipation definiert er als bürgerliche Tätigkeit der Einzelnen; Gemeinschaft als öffentliche Vereinigung, die durch bürgerliche Tätigkeit gebildet wird und zu politischen Interaktionen führt (Barber, 1994, S. 153). Die starkdemokratische Gemeinschaft verändere dabei jeden einzelnen Bürger. Sie definiere sich nicht als Zusammenschluss von Freunden, bleibe aber auch kein Zusammenschluss von Fremden, „weil ihre Handlungen die Menschen und deren Interessen verändern“ (Barber, 1994, S. 232). In diesem Zusammenhang verlangt Barber von der Bürgerschaft allerdings nicht eine permanent gemeinschaftliche Partizipation, sondern lediglich ein „höheres, zu bestimmten Anlässen besonders zu aktivierendes Niveau“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 320). Nicht diejenigen, die Bürger sind, partizipieren infolgedessen an der Selbstregierung, sondern diejenigen, die an der Selbstregierung partizipieren, sind demnach Bürger eines Gemeinwesens (Barber, 1994, S. 223).

2.2.3.2 Bürgerschaftliches Handeln

Barber definiert bürgerschaftliches Handeln in *Starke Demokratie* als einen Prozess, der aktiv von den Bürgern selbst ausgeübt wird und grenzt es auf diese Art und Weise von einem Vorgang ab, der „ihnen [lediglich] widerfährt“ (Barber, 1994, S. 122). Die Bürger nehmen somit seiner Ansicht nach durch ihr eigenes politisches Handeln einen aktiven Part in der Gesellschaft ein, anstatt lediglich passiv von der Politik und deren Institutionen verwaltet zu werden. Im Unterschied zur mageren Demokratie, die nach Ansicht Barbers von der Passivität der Bürgerschaft geprägt ist, stellen politisch handelnde Bürger eine Haupttugend der starken Demokratie dar (Barber, 1994, S. 121f.). Die heutige demokratische Überzeugung zeichne sich „nicht per se dadurch aus, daß Prozeß, Transformation und Schaffung einer Bürgerschaft als zentrale Elemente des Handelns begriffen werden, wie es die starke Demokratie tut“ (Barber, 1994, S. 122). Bereits Aristoteles sei zu Zeiten der

attischen Demokratie der Überzeugung gewesen, dass allein bürgerschaftliches Handeln die entscheidende Bestimmung des Menschen ist (Barber, 1994, S. 121); Voltaire sah den Menschen zum Handeln geboren: „Untätig zu bleiben, bedeutet für den Menschen, nicht zu existieren“ (Voltaire, 1985). Die begrifflichen Wurzeln der starken Demokratie liegen dementsprechend im partizipatorischen Handeln (Barber, 1994, S. 124), charakterisiert durch Stichworte, wie Engagement, Verpflichtung, Dienst und gemeinsame Arbeit (Barber, 1994, S. 122). Eine Bürgerschaft, die nicht unmittelbar durch ihr selbsteigenes Handeln für Politik und politische Entscheidungen verantwortlich ist, kann für Barber aus den oben genannten Gründen nicht frei sein (Barber, 1994, S. 139). Bürgerschaftliches Handeln wirke dem Umstand der latenten Suppression der Bürger durch Politik und Verwaltung entgegen, indem es politische Willkür in Selbstgesetzgebung, Knechtschaft in Bürgerschaft sowie Abhängigkeit in Interdependenz transformiere (Barber, 1994, S. 102f.). Die starke Demokratie benötige für diesen Transformationsprozess jedoch Bürger, die sinnvolle sowie autonome politische und gesamtgesellschaftliche Entscheidungen treffen können (Barber, 1994, S. 124). Die individuelle Willenserklärung erachtet Barber aus diesem Grund als das „Herzstück der Idee einer Selbstgesetzgebung durch Partizipation“ (Barber, 1994, S. 124):

„Alle Überzeugungen und Meinungen der Individuen erhalten [dabei] den gleichen Startplatz, und Rechtfertigung ist an das gebunden, was den Überzeugungen und Meinungen im Verlauf der öffentlichen Rede und des öffentlichen Handelns widerfährt, nicht an ihren vorgängigen erkenntnistheoretischen Status“ (Barber, 1994, S. 126).

Andersdenkende sowie Andershandelnde akzeptieren nach Ansicht Barbers in der starken Demokratie den Umstand, dass sie Teil der politischen Gemeinschaft sind, infolgedessen an Gesprächen und Beratungen teilnehmen, die zu Entscheidungen führen, und dass sie demzufolge an diese Beschlüsse auch gebunden sind. Trotz alledem müssen starkdemokratische Bürger nicht zwangsweise davon überzeugt sein, dass die gemeinschaftlich getroffenen Entscheidungen richtig sind (Barber, 1994, S. 196). Bürgerschaftliches Handeln in der starken Demokratie lässt sich

somit in ebenderselben Weise durch die Begrifflichkeiten gemeinsame Entscheidung sowie aktive und beständige Partizipation definieren (Barber, 1994, S. 221). Die aus bürgerschaftlichem Handeln resultierenden Entscheidungsprozesse institutionalisiert Barber im dritten Teil von *Starke Demokratie* auf vielfältige Weise: Durch nationale Volksbegehren und Volksabstimmungen (Barber, 1994, S. 257), Wahlen mittels Losverfahren und Rotation, die sowohl armen als auch reichen Bürgern die gleichen Chancen einräumen (Barber, 1994, S. 270) sowie durch gemeinsames Handeln, wie beispielsweise einen allgemeinen Bürgerdienst anstelle der Wehrpflicht (Barber, 1994, S. 281). Barber verfolgt zudem das Ziel, die Nachbarschaft verstärkt als öffentlichen Raum herzustellen. Öffentliche Plätze sollen dem Vergnügen, dem Diskurs sowie vor allem dem bürgerschaftlichen Handeln dienlich sein (Barber, 1994, S. 288). Die Bürger werden dabei weniger in zeitlicher und räumlicher Hinsicht, sondern überwiegend in ihrer Vorstellungskraft zu Nachbarn. Barber spricht in diesem Zusammenhang von der „Nachbarschaft des kreativen Bewußtseins“ (Barber, 1994, S. 220).

2.2.3.3 Verbindlichkeit

Die Dimension der Verbindlichkeit wird von Barber in *Starke Demokratie* lediglich fragmentarisch angesprochen. Sie findet einen ihrer größten Fürsprecher jedoch in Archon Fung. Dieser geht in seinem Aufsatz *Varieties of Participation in Complex Governance* (Fung, 2006b) der Frage nach, wie viel politische Partizipation in einer modernen Demokratie vorherrschen sollte. Neben den beiden Partizipationsdimensionen Teilnehmersauswahl und Kommunikation entwickelt er hierzu diejenige der Verbindlichkeit, die er „authority and power“ benennt (Fung, 2006b, S. 69). Fung nutzt die Verbindlichkeitsdimension, um in bereits real existierenden Partizipationsverfahren Einfluss und Wirkung der Bürger auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu messen. Insgesamt fünf verschiedene Kategorien mit einer jeweils qualitativen Ausprägung institutionalisieren für Fung die Dimension der „authority and power“. In der ersten Verbindlichkeitsstufe nimmt die Bürgerschaft an lokalen Beteiligungsveranstaltungen lediglich aufgrund der

Tatsache Teil, dass sie dadurch ihren Wunsch nach der Erfüllung ihrer bürger-schaftlichen Pflichten befriedigen kann. Ein realiter Einfluss auf politische Maßnahmen und Entscheidungen sei damit im Beteiligungsverfahren allerdings nicht verbunden. Die zweite Verbindlichkeitsstufe wird nach Fung zu einem Zeitpunkt erreicht, in dem Partizipationsverfahren aufgrund der Mobilisation öffentlicher Meinung indirekt einen Einfluss auf Staat und Verwaltung ausüben. Die dritte Stufe beschreibt Fung mit „providing advice and consultation“ (Fung, 2006b, S. 69). Politik und Verwaltung behalten hierbei ihre Autorität und Macht, verpflichten sich jedoch gegenüber der Bürgerschaft, deren fachlichen Input aufzunehmen und im weiteren Entscheidungsfindungsprozess darüber zu beraten. Die vierte Stufe, die „cogoverning partnership“, werde in einem Beteiligungsverfahren dann erreicht, wenn Politik und Verwaltung der Bürgerschaft ermöglichen, direkten Einfluss auf den Entscheidungsfindungsprozess auszuüben, indem alle gemeinsam Pläne und Strategien zur Lösung konkreter politischer Fragestellungen entwerfen. Die fünfte und zugleich seltenste Verbindlichkeitsstufe politischer Partizipation kommt Fung zufolge lediglich dann zum Ausdruck, wenn die Bürgerschaft eine „direct authority“ über öffentliche Entscheidungen und Ressourcen ausüben kann, wie es beispielsweise beim Verfahren des Bürgerhaushalts der Fall ist (Fung, 2006b, S. 69). In ähnlicher Art und Weise argumentieren Irvin und Stansbury (2004), die unter Verweis auf Julian et al. (1997) einen Hauptgrund für den Anstieg öffentlicher Unzufriedenheit an Partizipationsverfahren in dem Mangel an Verbindlichkeit der dort getroffenen politischen Entscheidungen und einer zugleich vorherrschenden mangelnden Autorität der Bürgerschaft erkennen: “If citizen participants are misled into thinking their decisions will be implemented, and then the decisions are ignored or merely taken under advisement, resentment will develop over time” (Irvin und Stansbury, 2004, S. 59). Um ein für alle Seiten zufriedenstellendes Partizipationsverfahren zu erhalten, müsse die Bürgerschaft deswegen erkennen können, dass Politik und Verwaltung ernsthaft an der Realisierung umfassender Bürgerbeteiligung am politischen Entscheidungsprozess interessiert sind. Ritzi und

Schaal (2011) verweisen im Zusammenhang mit der Verbindlichkeitsdimension auf die Ergebnisse von Fishkin (2009), der empirisch nachweist, dass die Motivation der Teilnehmer und die Qualität des deliberativen Verfahrens insgesamt abhängig sind vom Einfluss der Bürger auf den weiteren politischen Entscheidungsprozess (Ritzi und Schaal, 2011, S. 95). Die Verbindlichkeit bereits getroffener Entscheidungen erhöhe deswegen nicht nur die Qualität, sondern auch die Legitimität und Akzeptanz öffentlicher Beteiligungsverfahren (Ritzi und Schaal, 2011, S. 96), was zur Folge habe, „dass [Entscheidungsempfehlungen] – sofern sie im Rahmen der finanziellen und rechtlichen Möglichkeiten liegen – von der Politik umgesetzt werden müssen“ (Ritzi und Schaal, 2011, S. 95). Ruano ist der Überzeugung, dass aufgrund fehlender Verbindlichkeit und des Verbleibs des Letztentscheidungsrechts bei der Politik, „participative instruments become a resource of (re)legitimation of the political authorities, and into a tool to prop up the local government“ (Ruano, 2013, S. 105). Dies füge dem Ansehen von Bürgerbeteiligungsveranstaltungen innerhalb der Bürgerschaft einen erheblichen Schaden zu. Verbindliche Bürgerbeteiligung müsse deswegen einen Transfer von Macht auf die Bürgerschaft und nicht lediglich den Erhalt zusätzlicher Legitimation für Politik und Verwaltung sicherstellen (Ruano, 2013, S. 107).

2.2.3.4 Kommunikation

Das Herzstück des demokratischen Entscheidungsprozesses in der starken Demokratie ist die Kommunikation innerhalb der Bürgerschaft. Von Barber als politisches Sprechen bezeichnet: „[...] Das Medium, in dem politische Urteilsbildung gepflegt wird“ (Barber, 1994, S. 168). Unter Sprechen versteht er nicht nur den Vorgang des Redens, sondern „jede menschliche Interaktion, an der Sprache oder sprachliche Zeichen beteiligt sind“ (Barber, 1994, S. 168). Aktives politisches Sprechen äußere sich unter anderem durch gesteigerte Kreativität, Vielfalt, Einfühlungsvermögen sowie Entdeckergabe und sei aufgrund dessen von zentraler Bedeutung für die Politik. Es beinhalte zum einen Reden und Zuhören im selben Maße, sei zum anderen sowohl vom Gefühl als auch vom Verstand bestimmt und

greife zu guter Letzt „aufgrund seiner Zweckgerichtetheit aus dem Bereich reiner Reflektion auf die Welt des Handelns über“ (Barber, 1994, S. 169). Auch im Zusammenhang mit der Kommunikationsdimension offenbart sich Barbers Kritik am vorherrschenden Liberalismus. Dieser reduziere Sprechen auf Reden und fördere die Artikulation von Einzelinteressen zu Lasten der „schwierige[n] Kunst des Zuhörens“ (Barber, 1994, S. 170). In einem vorwiegend repräsentativen System, in dem die Sprache eine Spielart der Macht einnimmt, wird „die Funktion des Redens auf-, die des Zuhörens hingegen abgewertet [...]“ (Barber, 1994, S. 170). Starke Demokratie versuche deswegen, „die Politik gegnerischer Interessen auszugleichen, indem [sie] die Kunst des gegenseitigen Zuhörens fördert“ (Barber, 1994, S. 171). Sie interpretiert den Vorgang des Zuhörens dabei nicht im Sinne einer Durchleuchtung der Positionen des Gegenspielers auf ihre Schwächen und Vergleichsmöglichkeiten hin, sondern als einen Versuch, sich an dessen Stelle zu versetzen, seine Positionen zu verstehen sowie zu bemühen, das wahrzunehmen, worin sie sich ähneln. (Barber, 1994, S. 171). Dies erfordert ein hohes Reflexionspotenzial aller Beteiligten. Als Bewertungsmaßstab für ein gelungenes politisches Gespräch führt Barber deswegen den Umstand an, „wie viel *Schweigen* es zuläßt und fördert, denn das Schweigen ist jenes kostbare Medium, in welchem das Nachdenken gefördert wird und das Einfühlungsvermögen wachsen kann“ (Barber, 1994, S. 171). Kommunikation schließe dabei im Idealfall sowohl affektive als auch kognitive Elemente ein, was es ihr ermöglicht, als „Vermittlungsinstanz von Gefühl und Zugehörigkeit, Interesse und Identität, Patriotismus und Individualität gleichermaßen“ (Barber, 1994, S. 174) zu wirken. Auf diese Art und Weise werden nach Ansicht Barbers alternative Zukunftsentwürfe erfunden, gemeinsame Zwecke geschaffen sowie konkurrierende Vorstellungen von Gemeinschaft entwickelt (Barber, 1994, S. 174). Politisches Sprechen führt Barber als eine Praxisform ein, „die aus dem Hineingeworfensein in eine ‚Welt der Schicksalhaftigkeit, der Ungewißheit und der Kontingenz‘ entsteht“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 316). Mit der expressiven Form der politischen Kommunikation zielt er auf die „kognitivistische[.] Verengung einer ‚einseitigen Intellektualisierung‘ des Mediums

Sprache ab“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 317). „Starkdemokratisches Sprechen beinhaltet also immer sowohl Hören als auch Reden, Fühlen und Denken, Handeln und Reflektion“ (Barber, 1994, S. 175).

Kommunikation nimmt im Entscheidungsfindungsprozess der starken Demokratie unterschiedliche Aufgaben wahr. So dient sie beispielsweise der Artikulation von Interessen und ist in diesem Zusammenhang „wichtigstes Medium des Austauschs zwischen konkurrierenden Individuen [...], die versuchen, ihre Eigeninteressen durch Interaktionen auf dem Markt weitestgehend zu befriedigen“ (Barber, 1994, S. 176). Politisches Sprechen erfüllt für Barber zudem die Aufgabe, Wechselseitigkeiten im demokratischen Prozess auszuloten: „Die Kunst des Gespräches ist die Kunst, eine Sprache zu finden, die umfassend und neuartig genug ist, die widerstreitenden Weltbilder miteinander zu verbinden, und zugleich aussagekräftig genug, um späteren Beanstandungen der Vertragspartner standzuhalten“ (Barber, 1994, S. 187). Kommunikation erlaube folglich den Bürgern, ihre Gesprächspartner im politischen Prozess als „Verwandte [...] und nicht als Gegner [zu betrachten]“ (Barber, 1994, S. 182). Keine Stimme sei dabei privilegiert. Es existiere keine Autorität. Politisches Sprechen versetze die Bürgerschaft damit in die Lage, sich näher kennenzulernen und sich besser zu verstehen (Barber, 1994, S. 188). Gerade die partizipatorische Politik bedürfe „dieser wunderlichen Sprache der Zugehörigkeit und des Gefühls [...]“ (Barber, 1994, S. 189), denn Kommunikation durchbreche „die Grenzen der privaten Welt der Familie, der Freunde und Nachbarn und verfüg[.] den Umgang mit Fremden in einer größeren, gestalteten Welt politischer Bürgerschaft“ (Barber, 1994, S. 192). Im Unterschied hierzu fühle sich der traditionelle Wahlakt „wie ein Gang zur öffentlichen Bedürfnisanstalt“ (Barber, 1994, S. 190) an. Weil die Stimmabgabe in der Repräsentativdemokratie in aller Regel geheim ist, müssten die Bürger weder für andere noch für sich selbst Erklärungen oder Rechtfertigungen über ihr Wahlverhalten abgeben, die ihnen politisches Denken abverlangen würden (Barber, 1994, S. 190). Die Kraft des Sprechens liegt nach Meinung Barbers somit darin begründet, aus dem „Ich des privaten Eigeninteresses“ ein „Wir“ zu

transformieren, „das bürgerlichen Umgang und gemeinsames politisches Handeln ermöglicht“ (Barber, 1994, S. 192). Kommunikation überwinde jedoch nicht nur individuelle Eigeninteressen, sondern stärke in gleicher Weise die jeweiligen Einzelwillen in ihrer Autonomie (Barber, 1994, S. 192). Unüberprüfte Überzeugungen seien „eine Brutstätte des Irrtums [...]“ (Barber, 1994, S. 193) und politisches Sprechen das Hauptinstrument der Bürgerschaft zur Überprüfung ihrer Überzeugungen. Hieraus zieht Barber den Schluss, dass eine Demokratie, die das Sprechen nicht institutionalisiert in Zukunft keine autonomen Bürger mehr haben werde (Barber, 1994, S. 193). Kommunikation innerhalb der Bürgerschaft bewahre politische Prozesse vor Starrheit, Orthodoxie und der Last toter Vergangenheit. Politische Willensbildung sei deswegen kein Vorgang, der zu einem bestimmten Zeitpunkt stattfindet, sondern ein anstrengender, „fortschreitender Formungs- und Umformungsprozeß“ (Barber, 1994, S. 194).

„Eine vorgeblich freie Bürgerschaft, die [den Kampf um die Bedeutung der Wörter] den Eliten überläßt, weil sie glaubt, ihre Freiheit entfalte sich hinreichend in der Beratung und Abstimmung über Fragen, an deren begrifflicher und sprachlicher Prägung sie nicht beteiligt war, hat in der Tat den größten Teil ihrer Souveränität bereits abgegeben“ (Barber, 1994, S. 202).

Sprache ist für Barber aus diesem Grund der entscheidende Kampfplatz der Demokratie: „Sie bewahrt oder vernichtet Tradition, sie stellt etablierte Paradigmen der Macht in Frage oder verteidigt sie; sie ist das ‚Fernrohr‘, durch das wir in die Zukunft schauen“ (Barber, 1994, S. 203). Starke Demokratie hat aufgrund dessen eine „umfassende und andauernde Teilnahme der gesamten Bürgerschaft am Sprechen“ (Barber, 1994, S. 204) zum Inhalt. Der Sprache wird dabei die Aufgabe zu Teil, eine Bürgerschaft hervorzubringen, „die zu echtem öffentlichen Denken und politischem Urteil fähig [ist]“ (Barber, 1994, S. 204).

Im dritten Teil von *Starke Demokratie* institutionalisiert Barber das politische Gespräch auf vielfältige Art und Weise: Durch die Einführung eines nationalen Systems an Nachbarschaftsversammlungen, die wöchentlich zusammentreten und

in denen die Bürgerschaft eigenständig über die Tagesordnung bestimmt (Barber, 1994, S. 241ff.) oder durch Fernsehbürgerversammlungen und Kommunikationsgenossenschaften, mit deren Hilfe die Bürger politisch gebildet sowie Informationen verteilt und garantiert werden (Barber, 1994, S. 247ff.). Neben Barber kommen auch Berner et al. (2011) in ihrer Studie zu effektiver Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene zu dem Entschluss, dass Kooperation und effektive Kommunikation die Schlüssel zum Erfolg einer wirksamen Partizipation darstellen:

„Effective participation is not just letting someone say something or submit opinions or attend meetings. It is not one-sided. To be effective, the participation must initiate a reaction or response showing that the information was heard“ (Berner et al., 2011, S. 151).

In diesem Zusammenhang argumentieren Carpini et al. (2004), dass die sogenannte Face-to-Face-Kommunikation den wichtigsten Aspekt darstellt, um interpersonelle Kooperation herzustellen. Sie verweisen auf mehrere sozialpsychologische Forschungsergebnisse, wonach Sprache der Bürgerschaft ermögliche, ihre Kompromissbereitschaft auszudrücken und zu erhöhen sowie die Verbindung zwischen den Individualinteressen der einzelnen Bürger und den Interessen der Gruppe zu erkennen (Carpini et al., 2004, S. 324). Berner et al. gehen in ihrer Studie mithilfe von Interviews der Frage nach, wie die unterschiedlichen Stakeholder von Bürgerbeteiligung effektive Partizipation definieren und erarbeiten im Anschluss daran Unterschiede und Gemeinsamkeiten (Berner et al., 2011, S. 136f.). Auffallend ist, dass sowohl die Gruppe der Politik als auch die Gruppen der Verwaltung und der Bürgerschaft übereinstimmend der Auffassung sind, dass Kommunikation eine entscheidende Größe hinsichtlich der Effektivität von Bürgerbeteiligung darstellt (Berner et al., 2011, S. 141ff.). Unabhängig davon, dass effektive Bürgerbeteiligung von den unterschiedlichen Stakeholdern in verschiedenartiger Weise betrachtet wird (Berner et al., 2011, S. 156). Die Verwaltung erkennt in Kommunikation die Basis nachhaltiger Bürgerbeteiligung: „We must dig a bit deeper and communicate to inform, educate, (and) elicit opinion and feedback. It must be an iterative process“ (Berner et al., 2011, S. 147). Die Bürger machen in Kommunikation den

Schlüssel zum Erfolg effektiver Bürgerbeteiligung aus (Berner et al., 2011, S. 148), da sie die Möglichkeit bietet, im politischen Entscheidungsprozess frühzeitig gehört zu werden (Berner et al., 2011, S. 157). Die Politik ist hingegen der Auffassung, dass „the final decision rests on our judgement on what is best for the city, not on the self-interest of a few special interest groups“ (Berner et al., 2011, S. 141). Bürgerbeteiligung hat für Letztgenannte weniger mit Empowerment zu tun als vielmehr damit, den Bürgern eine Plattform anzubieten, die es ihnen ermöglicht, ihre Meinung kundzutun. Berner et al. kommen am Ende ihrer Studie zu der Überzeugung, dass sich die verschiedenen Stakeholder bei ihren Aussagen an unterschiedlichen und von ihnen präferierten Demokratietheorien orientieren: die Politik an der Repräsentativdemokratie, die Verwaltung an der deliberativen und die Bürger an der direkten Demokratie (Berner et al., 2011). Fung (2006b) erarbeitet in dem Aufsatz *Varieties of Participation in Complex Governance* sechs Modi der Kommunikation in Partizipationsverfahren, da er ebenfalls der Auffassung ist, dass Sprechen eine signifikante Variable darstellt (Fung, 2006b, S. 68f.): In den allermeisten Fällen höre ihm zufolge in einer Bürgerbeteiligungsveranstaltung die Mehrheit der Teilnehmer lediglich zu und erhalte Informationen über ein Projekt (listen as spectator); wenn auch jederzeit die Möglichkeit bestehe, seine Meinung anderen Teilnehmern mitzuteilen (express preferences). Andere Partizipationsverfahren seien wiederum in einer Art und Weise organisiert, die die Teilnehmer dazu ermutigt, sich eine eigene Meinung zu bilden und untereinander zu kommunizieren, indem sie den Bürgern Infomaterialien anbieten und aktiv zu Diskussionen anregen. Solche Verfahren haben nach Ansicht von Fung zum Ziel, „to learn about issues and, if appropriate, transform their views and opinions [...] and then asking them to consider the merits and trade-offs of several alternatives“ (Fung, 2006b, S. 68). Es werde untereinander diskutiert, anstatt lediglich Experten zuzuhören (develop preferences). Mithilfe von Interessenaggregation und Verhandlung (aggregate and bargain) werde im vierten Kommunikationsmodus versucht, die Einstellungen der Teilnehmer in eine sogenannte „social choice“ zu überführen und die daraus resultierende, jeweils beste Alternative kollektiv

festzulegen, die die gemeinsamen Einstellungen aller Teilnehmer unterstützt. Deliberation und Verhandlung (deliberation and negotiation) nennt Fung den fünften Kommunikationsmodus. Die Bürgerschaft finde darin im Beteiligungsprozess über Deliberation heraus, was sie sowohl individuell als auch als Gruppe favorisiert. Die große Mehrzahl an politischen Entscheidungen werde jedoch aufgrund des sechsten Kommunikationsmodus, den technischen Experten (deploy technique and expertise) getroffen, obwohl hierbei keinerlei Kommunikation mit der Bürgerschaft stattfindet (Fung, 2006b, S. 69).

2.2.4 Fazit

Der Terminus Bürgerbeteiligung wird in der Literatur sowohl instrumentell als auch normativ durch unterschiedliche Konzeptionen aufgegriffen und interpretiert. Auffallend ist, dass sich ein Großteil der Betrachtungen stark deskriptiv orientiert darstellt und keine trennscharfe theoretische Abgrenzung des Begriffs vorgenommen wird, um die jeweils aufgezeigten Argumentationsweisen hinsichtlich der Relevanz von Bürgerbeteiligung zu stützen. Größtenteils wird der Terminus anhand der Darstellung praktisch anwendbarer Partizipationsprozesse und -verfahren dargelegt, ohne eine Erläuterung dafür zu liefern, um was es sich konkret dabei handelt. Als Beispiele für solche prozeduralen Beschreibungen dienen exemplarisch Crosby et al. (1986), Fiorino (1990), Webler (1995) und Smith et al. (1997) für den amerikanischen sowie Nanz und Fritsche (2012), Wentzel (2010) und Vetter (2011) für den deutschen Sprachraum. Die vorliegende Arbeit hatte aufgrund dessen zum Ziel, eine normative Definition – aufbauend auf den zentralen Begrifflichkeiten Demokratie, politische Repräsentation sowie politische Partizipation – zu konzipieren, um in einem weiteren Schritt Beurteilungskriterien effektiver Bürgerbeteiligung zu entwickeln und entsprechende empirische Messungen vornehmen zu können.

Das hierfür gewählte methodische Vorgehen orientierte sich an den Veröffentlichungen von Lauth (2004) und Sartori (1970): Identifikation, Abstraktion sowie Explikation, wobei die Kriterien Eindeutigkeit und Präzision

beständig zu beachten waren. Bei der Entscheidung für Barbers starke Demokratie als Zentrum der Bürgerbeteiligungsdefinition wurde ausdrücklich in Kauf genommen, dass es sich bei *Starke Demokratie* (Barber, 1994) um eine idealtypische Zustandsbeschreibung von Bürgerbeteiligung handelt, was wiederum zur Folge hat, dass die vorliegende Arbeit in ihrem weiteren Verlauf aus einem demokratieidealistischen Standpunkt heraus Indikatoren und Variablen zur Beurteilung von Bürgerbeteiligung erarbeiten wird.

Eine sich anschließende, ausführliche Analyse der starken Demokratie erlaubte die Identifizierung dreier grundlegender Dimensionen von Bürgerbeteiligung: „politische Gemeinschaft“, „bürgerschaftliches Handeln“ und „Kommunikation“. Durch den Einbezug anderer Studien und Publikationen, meist aus dem amerikanischen Sprachraum, ergab sich zudem die Dimension der „Verbindlichkeit“.

Es stellte sich insgesamt heraus, dass alle vier Dimensionen konstitutive Bestandteile einer Definition von Bürgerbeteiligung sind, die sich sowohl in ihrem Sinngehalt ergänzen als auch gegenseitig bedingen. Die Prävalenz einer Dimension führt dabei zur Suppression einer anderen. Eine in der gesellschaftlichen und politischen Praxis realisierbare Partizipation kann jedoch selbstverständlich nicht auf der nahezu vollständigen Umsetzung aller vier Bürgerbeteiligungsdimensionen beruhen, sondern muss ein ausgewogenes Gleichgewicht finden. Für die Bestimmung der Effekte von Bürgerbeteiligung war deshalb eine normative Definition zu entwickeln, die sich nicht am Maßstab der tatsächlichen Umsetzbarkeit in der gesellschaftlichen und politischen Praxis zu messen hat, sondern vielmehr einen idealtypischen Zustand von Bürgerbeteiligung beschreibt. Im Rahmen der unter diesen Grundannahmen entwickelten normativen Definition von Bürgerbeteiligung wird deswegen davon ausgegangen, dass alle Ausprägungen dieselbe Bedeutung innehaben.

Anhand einer ausführlichen Diskussion und Analyse der jeweiligen Dimension wurden diese in einem letzten Schritt inhaltlich expliziert und präzisiert. Der Explikationsprozess ermöglichte es, die Attribute zu entfalten, was schlussendlich zu einem eindeutigen Verständnis von Bürgerbeteiligung beigetragen hat. So

wurde die Dimension der politischen Gemeinschaft vorrangig durch den Gegensatz von magerer und starker Demokratie erläutert sowie durch die Darstellung der Gemeinschaft als eine öffentliche Vereinigung, die durch bürgerliche Tätigkeit gebildet wird. Die Explikation der Dimension des bürgerschaftlichen Handelns akzentuierte den Aspekt des tatkräftigen Bürgers, der durch sein eigenes politisches Tätigwerden einen aktiven Part in der Gesellschaft einnimmt, anstatt von der Politik geleitet zu werden. Hinsichtlich der Verbindlichkeit erkennt die Forschung in dem Transfer von politischer Macht auf die Bürger eine Voraussetzung für eine größere Akzeptanz politischer Entscheidungen und insgesamt eine gesteigerte Motivation der Bürgerschaft an Partizipationsprozessen. Die Dimension der Kommunikation wiederum wurde anhand des von Barber geprägten Begriffs des politischen Sprechens expliziert; einem Zusammenspiel aus Reden und Zuhören, Fühlen und Denken sowie Handeln und Reflexion. Sprache überwindet in diesem Verständnis individuelle Eigeninteressen und stärkt in gleicher Weise die Einzelwillen in ihrer Autonomie. Auch ein Großteil der in diesem Zusammenhang analysierten Autoren erkennt an, dass es sich bei Kommunikation um eine signifikante Variable im Partizipationsprozess handelt. Die in diesem Kapitel angestrebten Überlegungen führen somit in ihrer Gesamtheit zu folgender normativer Definition von Bürgerbeteiligung:

Bürgerbeteiligung ist Partizipation der Bürgerschaft am politischen Entscheidungsprozess, die anhand menschlicher Interaktionen, an denen Sprache oder sprachliche Zeichen beteiligt sind, eine Gemeinschaft von Bürgern konstituiert, indem sie diese durch ihr Handeln für politische Entscheidungen, die im Vorhinein von der Politik für verbindlich erklärt wurden, verantwortlich macht, wobei alle Überzeugungen und Meinungen den gleichen Stellenwert erhalten und Andershandelnde akzeptieren, dass sie an gemeinschaftlich getroffene Beschlüsse gebunden sind.

2.3 Entwicklung von Beurteilungskriterien effektiver Bürgerbeteiligung

Die soeben entwickelte normative Definition ist unabdingbar für das weitere Vorhaben dieser Arbeit, Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene einer empirischen und evaluativen Messung zu unterziehen. Sie ermöglicht eine erste Zuordnung der verschiedensten Partizipationsprozesse auf lokaler Ebene hinsichtlich der Fragestellung, ob es sich bezüglich ihrer konkreten Ausgestaltung überhaupt um Bürgerbeteiligung handelt oder nicht. Um jedoch die Effekte und Wirkungen kommunaler Beteiligungsverfahren präzise bestimmen zu können, ist es darüber hinaus zwingend erforderlich, Kriterien zu entwickeln, die Bürgerbeteiligung hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Bürgerschaft differenzieren. Die Grundlage einer solchen Vergleichbarkeit kann jedoch erst anhand der Explikation geeigneter Kriterien zuwege gebracht werden. Folglich gilt es der Frage nachzugehen, „how can we be sure that ‚participation‘ results in any improvement over previous ways of doing things, or indeed, of any effective or useful consequences at all“ (Rowe und Frewer, 2004, S. 513).

Stellt man in diesem Zusammenhang die bereits vorhandenen Modelle zur Messung von Bürgerbeteiligung denen zur Messung von Demokratie gegenüber, fällt auf, dass Erstere sowohl in Bezug auf etwaige Bewertungsmaßstäbe, als auch in puncto adäquater evaluativer Messanlagen nicht so weit fortgeschritten sind. Empirische Ergebnisse liegen im Unterschied zur Demokratiemessung lediglich in Ansätzen vor. In erster Linie existieren Fallstudien und Schemata, anhand derer Bürgerbeteiligung in der politischen Praxis implementiert werden soll. Konkrete empirische Messanlagen, mit deren Hilfe kommunale Partizipationsprozesse im Hinblick auf ihre Effektivität analysiert werden können, bestehen demgegenüber nicht. Kriterien, die eine Zustandsbewertung von Bürgerbeteiligung ermöglichen, finden sich lediglich in einigen wenigen Studien. Gleichwohl gilt: „Evaluation of participation exercises is important for all parties involved. These include the sponsors of the exercise, the organizers that run it, the participants that take part, and the uninvolved-yet-potentially affected public“ (Rowe und Frewer, 2004,

S. 516). Ziel des folgenden Kapitels ist es deshalb, geeignete Beurteilungskriterien aus dem wissenschaftlichen Diskurs abzuleiten, die im Zusammenspiel mit der zuvor konzipierten normativen Definition von Bürgerbeteiligung empirische Messungen deren Effektivität ermöglichen: „[...] the conduct of rigorous evaluations using social science methodologies should be an important part of public-participation exercises“ (Rowe und Frewer, 2004, S. 516). Mit der normativen Bürgerbeteiligungsdefinition ist zwar der Rahmen gegeben, dieser besagt jedoch wenig über den eigentlichen Partizipationsprozess als solchen. So liefert sie keine Auskünfte darüber, welche Kriterien im Beteiligungsverfahren in welchem Maß erfüllt sein müssen, damit sich der partizipative Entscheidungsprozess wirksam und nachhaltig gestaltet. Die Schwierigkeit liegt hier vor allem in dem Umstand begründet, dass „effectiveness in this domain is not an obvious, unidimensional and objective quality (such as speed or distance) that can be easily identified, described, and then measured“ (Rowe und Frewer, 2004, S. 517).

Um Antworten zu finden, werden in einem ersten Schritt dieses Kapitels sowohl die in der deutschsprachigen Literatur vorhandenen Ergebnisse hinsichtlich der Explikation von Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligung als auch die hauptsächlich aus dem amerikanischen Sprachraum stammenden Untersuchungen bezüglich der Kriterien zur Beurteilung von Bürgerbeteiligung einer Selektion unterzogen und systematisch analysiert. Die vorliegende Arbeit wird sich daran anschließend auf die Arbeitsergebnisse von Archon Fung (2003) sowie Carson und Hart (2005) konzentrieren, um aus deren Überlegungen einen rasonablen, sich wechselseitig bedingenden und praktisch anwendbaren Kriterienkatalog zur Bewertung von Bürgerbeteiligung zu konzipieren. Im sich daran anschließenden zweiten Schritt werden die aus dem theoretischen Hintergrund entstammenden Beurteilungskriterien en détail eingeführt und einer ausführlichen Untersuchung hinsichtlich ihrer spezifischen theoretischen Ausprägung, ihrer signifikanten Voraussetzungen sowie ihrer Stärken und Schwächen unterzogen. Hierfür werden Rückgriffe auf die

Überlegungen der zuvor entwickelten zentralen Begrifflichkeiten Demokratie, politische Repräsentation sowie politische Partizipation vorgenommen.

Zusammengefasst werden somit anhand verschiedener theoretischer Überlegungen und im Rückgriff auf Ergebnisse aus der empirischen Deliberations- und Partizipationsforschung mehrere Beurteilungskriterien entwickelt, die eine Differenzierung von Bürgerbeteiligung hinsichtlich ihrer Input-Output-Legitimität ermöglichen.

2.3.1 Theoretischer Hintergrund

2.3.1.1 Bisherige Erkenntnisse zu Beurteilungskriterien von Bürgerbeteiligung

Die Partizipationsforschung im deutschsprachigen Raum befasst sich in Bezug auf die Umsetzung von Teilnahmeverfahren im Großen und Ganzen mit den sogenannten Erfolgsfaktoren. So nennt unter anderem Wentzel (2010) in Anlehnung an Kersting et al. (2008, S. 46ff.) die Wahrung grundlegender Menschenrechte wie beispielsweise Meinungsfreiheit, Minderheitenschutz oder Organisationsfreiheit als Mindestvoraussetzung für Bürgerbeteiligung. Die Erzielung einer effektiven Beteiligung verlange darüber hinaus nach Inklusion, das heißt nach der gleichberechtigten Teilhabe am und den damit verbundenen Zugangsmöglichkeiten zum politischen Entscheidungsprozess. Daneben spiele aber ebenso die Verwaltungskultur, das heißt die Wahrnehmungs-, Deutungs- und Verhaltensmuster der öffentlichen Bediensteten, eine entscheidende Rolle bei der Realisierung von Bürgerbeteiligung (Wentzel, 2010, S. 54). Es müsse deswegen vor allem „eine Kultur [...] geschaffen werden, die Partizipation über allgemeine Wahlen hinaus als Bürgerchance und Bürgerpflicht begreift“ (2010, S. 56).

Vetter (2008b) ist der Auffassung, dass gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse über Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligungen in der Literatur lediglich in geringem Maße vorhanden sind (2008b, S. 17ff.). Die wenigen Studien zu Partizipationsverfahren beschäftigen sich ihrer Ansicht nach mit eindeutig abgrenzbaren Einzelfällen und liefern aufgrund dessen kaum verallgemeinerbare

Informationen (Vetter, 2008b, S. 18). Vetter orientiert sich ebendeshalb an den bereits bestehenden, allgemeinen Überlegungen zu politischer Partizipation, um Rückschlüsse auf Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligung zu ziehen. In einem ersten Schritt nennt sie hierbei angelehnt an das sozioökonomische Standardmodell nach Verba und Nie (1972) sowie an den Begriff des Sozialkapitals nach Putnam (2000) die spezifischen Persönlichkeitsmerkmale der beteiligten Bürger: Ressourcenausstattung, Einbindung in soziale Netzwerke, Interesse an politischen Fragen sowie individuelle Betroffenheit (Vetter, 2008b, S. 18). Darüber hinaus rechnet sie in einem zweiten Schritt das Verhalten der politischen und administrativen Eliten gegenüber einer stärkeren Bürgermitwirkung den maßgeblichen Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligung zu (Vetter, 2008b, S. 18f.). Des Weiteren spielt ihrer Überzeugung nach, das zu lösende politische Problem selbst eine entscheidende Rolle im Beteiligungsprozess: Nur wenn dieses in einem bestimmten zeitlichen Rahmen lösbar sei, würden genügend Bürger an dessen Bewerkstelligung teilnehmen. Eine zu hohe zeitliche Inanspruchnahme wirke sich kontraproduktiv auf die Partizipationsbereitschaft aus: „Sollen [...] möglichst viele Bürger an einer Entscheidung beteiligt werden, [...] sind vermutlich eher einfache, wenig zeitaufwendige Verfahren zu wählen“ (Vetter, 2008b, S. 20).

Zusätzlich zu den Ausführungen von Wentzel (2010) und Vetter (2008a) setzt sich im deutschsprachigen Raum Klages (2010) mit den Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligung auseinander. Dieser entwickelt vier Thesen (2010, S. 19ff.), die sich sowohl in den *Heidelberger Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung* als auch in den *Leitlinien zur Bürgerbeteiligung der Stadt Leipzig* wiederfinden, da beide Leitlinienprozesse von einem wissenschaftlichen Team um Klages begleitet worden waren. Konkret erkennt Klages (2010) folgende Erfolgsbedingungen für eine gelingende Bürgerbeteiligung: Zum einen bedürfe das Leitbild einer Kommune, die verstärkt auf Bürgerbeteiligung setzt, der Disambiguierung. Es müsse dabei klar herausgestellt werden, dass es sich bei Bürgerbeteiligung nicht um eine Machtabgabe der Politik oder um die Ersetzung der repräsentativen Demokratie handele (Klages, 2010, S. 19). Auf diese Art und Weise könne sowohl der Politik als auch der

Verwaltung die Angst vor Beteiligungsverfahren genommen werden. Zum anderen benötige eine erfolgreiche Umsetzung von Bürgerbeteiligung den Einsatz geeigneter Methoden und Instrumente durch qualifizierte Moderatoren. Die an den Bürger gerichteten Angebote müssen vor allem niederschwellig konzipiert, das heißt, von der gesamten Bürgerschaft ohne großen Aufwand in Anspruch zu nehmen sein, um möglichst viele Bürger im Partizipationsprozess einzubeziehen. Die eingesetzten Methoden müssen nach Ansicht von Klages zudem gewährleisten, dass jeder Bürger, der sich beteiligt, auch zu Wort kommt, was zur Folge hat, dass diese einerseits integrativ und inklusiv angelegt sein müssen sowie gleichzeitig den Wünschen und Erwartungen der Entscheider im Gemeinderat gerecht werden sollten (Klages, 2010, S. 19). Drittens bedürfe Bürgerbeteiligung der Institutionalisierung durch eine Verfahrensordnung. Klages spricht in diesem Zusammenhang von einem „verbindlichen, d. h. durch kommunale Satzung abgesicherten Verfahren[.], das jedermann [...] die Gewähr dafür bietet, dass seine [...] Stimme ‚Gehör‘ findet“ (Klages, 2010, S. 20). Diese Verfahrensordnung müsse zum einen mindestens umschreiben, welche Themen der Bürgerbeteiligung unterliegen und welche nicht, um Diskussionen hierüber zu Beginn eines Beteiligungsprozesses zu vermeiden. Zum anderen müsse Bürgerbeteiligung mehrstufig in die verschiedenen Phasen des kommunalen Verwaltungsverfahrens integriert werden (Klages, 2010, S. 20f.).

Bei den soeben kursorisch dargestellten Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligung, die hauptsächlich im deutschsprachigen Forschungsraum Anwendung finden, handelt es sich im Großen und Ganzen um Bedingungen, deren Vorhandensein die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens in einem ersten Schritt ermöglichen.

Insgesamt betrachtet, gestaltet sich die Gesamtheit der im deutschsprachigen Forschungsraum diskutierten Erfolgsbedingungen kommunaler Bürgerbeteiligung in ihrer exploratorischen Ausprägung nicht substantiell genug, als das sich aus ihrer Anwendung eine Bewertung hinsichtlich der Beurteilung von Bürgerbeteiligungsverfahren ableiten lassen kann. Sie genügen allenfalls, den Entstehungsprozess eines Beteiligungsverfahrens sowie dessen formale und inhaltliche

Ausgestaltung zu erläutern. Für das weitere Vorgehen dieser Arbeit sind sie allerdings nicht erfolgversprechend genug. Es muss infolgedessen im weiteren Verlauf der Dissertation der Fragestellung nachgegangen werden, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit ein Partizipationsverfahren eine dauerhafte Wirkung für die Bürgerschaft entfalten und eine Effektivität in einem Maße aufweisen kann, die dazu legitimiert, von guter Bürgerbeteiligung zu sprechen. Lediglich anhand der zuvor kursorisch dargestellten Erfolgsbedingungen lässt sich hierauf keine überzeugende Antwort finden. Die in den nachfolgenden Kapiteln zu definierenden Beurteilungskriterien effektiver Bürgerbeteiligung, die sich hauptsächlich an den Veröffentlichungen von Fung (2003) sowie Carson und Hart (2005) orientieren, sollen deswegen signifikant über eine Darstellung der Erfolgsbedingungen von Bürgerbeteiligung hinaus gehen. Sie werden einen wesentlichen Schritt weiter gehen und veranschaulichen, welche Faktoren erfüllt sein müssen, damit aus einem Beteiligungsprozess dauerhafte Wirkungen im Sinne von guter und effektiver Bürgerbeteiligung entstehen.

Schröder geht diesen Schritt weiter. Sie erkennt in der Literatur und in den Handbüchern für Bürgerbeteiligung ebenfalls eine große Zahl an beschreibenden Kriterien für Beteiligungsmethoden sowie die Zusammenstellung von Beispielen und Tipps für institutionelle und zivilgesellschaftliche Akteure, die allerdings meist unsystematisch verwendet werden (Schröder, 2013, S. 1ff.). Sie führt jedoch einige theoriegeleitete Analyserahmen auf: Geißel (2008) und Holtkamp et al. (2006) mit normativer, Rowe und Frewer (2000) mit struktureller sowie Gabriel und Walter-Rogg (2006) mit systematischer Perspektive (Schröder, 2013, S. 3f.). Die Herausforderung einer qualitativen Bewertung von Beteiligungsprozessen identifiziert sie in deren inhaltlich-strukturellen Komplexität. Diese erschwere es, Wirkungen und Wirkungsbeziehungen eineindeutig zu erkennen. So stehe die methodische Vielschichtigkeit sowie Kontextabhängigkeit von Beteiligungsmethoden und -verfahren im krassen Gegensatz zu der vergleichsweise geringen Zahl an systematischen Betrachtungen und Anwendung von Kriterien. Eine fehlende Standardisierung und Vergleichbarkeit der Beurteilungskriterien führe

aufgrund dessen zwangsläufig zu Rückgriffen auf subjektive Einschätzungen (Schröder, 2013, S. 5f.).

Die deutsche Forschergruppe um Holtkamp et al. (2006) entwickelt mit der kooperativen Demokratie einen Ansatz, der mithilfe systematischer Beteiligung der Bürger am politischen Entscheidungsfindungsprozess eine bedarfsgerechtere Planung sowie effizientere Problemlösungen zum Ziel hat. Holtkamp et al. entwickeln zum Ende ihrer Untersuchung zehn Kriterien, anhand derer sich die Input-Output-Legitimität unterschiedlicher Demokratiemodi bestimmen lassen soll (Holtkamp et al., 2006, S. 258). Neben politischer Verantwortlichkeit, die vor allem für einen nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen notwendig sei, da eine formale Unverbindlichkeit in Entscheidungsfindungsprozessen zu erheblichen Problemen führen könne, „wenn die Entscheidungsträger zwar bereit sind, verstärkt Elemente der kooperativen Demokratie einzusetzen, aber eine Umsetzung der Beteiligungsergebnisse nicht ernsthaft ins Auge fassen“ (Holtkamp et al., 2006, S. 259), sind dies unter anderem die Faktoren Transparenz durch den Einbezug der Bürger in die Willensbildung (Holtkamp et al., 2006, S. 260f.), Repräsentativität, die eine Tyrannei einer kleinen aktiven Minderheit und einen „starke[n] Mittelschichtbias“ verhindern kann (Holtkamp et al., 2006, S. 261f.), Differenziertheit des Inputs der Bürger (Holtkamp et al., 2006, S. 262) sowie Integrations- und Innovationsfähigkeit durch den Einbezug des Wissens verschiedener gesellschaftlicher Akteure (Holtkamp et al., 2006, S. 263ff.). Der auf diese Art und Weise entworfene Kriterienkatalog stellt zu großen Teilen die Beschreibung eines Idealzustands effektiver Bürgerbeteiligung dar. Er ist jedoch in seiner Gesamtheit zu umfangreich und zugleich zu unsystematisch, weswegen er sich für weitere theoretische Überlegungen im Kontext dieser Arbeit nicht eignet. Irvin und Stansbury (2004) bestimmen anhand eines konkreten Umweltsachverhalts in den Vereinigten Staaten, dem „Watershed Planning“ in Omaha, ortsabhängige Faktoren, die ihrer Ansicht nach Einfluss darauf nehmen, ob ein Partizipationsverfahren auf der lokalen Ebene erfolgreich ist oder nicht. Im Anschluss an eine ausführliche Beschreibung der spezifischen Vor- und Nachteile

von Bürgerbeteiligung explizieren sie mehrere Kriterien, die Aussagen über die Effektivität von Partizipation ermöglichen sollen (2004, S. 56ff.): Bildung im Sinne informierter und gebildeter Bürger, die zu Experten werden und von deren Wissen über die Positionen bestimmter gesellschaftlicher Gruppierungen zu bestimmen Themen sowohl die Politik als auch die Verwaltung profitieren, Empowerment im Sinne einer „opportunity to meet face to face with and personally persuade decisionmakers“ (Irvin und Stansbury, 2004, S. 57) sowie Repräsentation im Sinne politischer Gleichheit, die Entscheidungsfindungsprozesse gerechter machen und verhindern soll, dass Beschlüsse von Eliten getroffen werden. Als ideale „place-based“ Konditionen für das Gelingen von Beteiligungsprozessen führen die Autoren neben einer „careful selection of a representative group of stakeholders“, einen „transparent decision-making process to build trust among the participants“, eine „clear authority in decision making“, „competent and unbiased group facilitators“ sowie „regular meetings, and adequate financial resources“ (Irvin und Stansbury, 2004, S. 61) an. Eine beteiligungsfreundliche Kommune verfüge deswegen über „key stakeholders [who] are not too geographically dispersed“, „citizens [who] have enough income to attend meetings without harming their ability to provide for their families“ sowie „community representatives with particularly strong influence [who] are willing to serve as representatives“ (Irvin und Stansbury, 2004, S. 62). Zu Beginn ihrer Betrachtungen kritisieren Irvin und Stansbury, dass sich die Argumentation für mehr Bürgerbeteiligung in der Partizipationsforschung zu großen Teilen rein auf die Vorteile des Verfahrens an sich berufe sowie den Glauben daran, dass eine engagierte Bürgerschaft besser ist als eine passive (Irvin und Stansbury, 2004, S. 55). Die Begründung für mehr Beteiligung fokussiere sich deswegen oftmals auf den Nutzen des Prozesses selbst (Irvin und Stansbury, 2004, S. 56).

Yang und Pandey (2011) erarbeiten ein Modell zur Bestimmung der Effektivität von Partizipation, da sie der Überzeugung sind, dass bisher in der akademischen Literatur kaum entsprechende empirische Tests für normative Beteiligungsmodelle vorhanden sind. In ihrer Untersuchung *Further Dissecting the Black Box of Citizen*

Participation verfolgen sie die zentrale Fragestellung, „when or how [does] citizen involvement make[.] a difference“ (Yang und Pandey, 2011, S. 880). Wenn Beteiligungsprozesse nicht richtig umgesetzt werden, führe dies auf kommunaler Ebene dazu, dass Konflikte zunehmen, Entscheidungen hinausgezögert werden, Teilnehmer nachhaltig enttäuscht sind sowie Vertrauen zerstört wird (Yang und Pandey, 2011, S. 880). Die Partizipationsforschung habe ihrer Ansicht nach zwar normative Modelle von Bürgerbeteiligung entwickelt (Kweit und Kweit, 1981; Walters et al., 2000; Ebdon und Franklin, 2006), diese allerdings allesamt nicht anhand empirischer Daten getestet. Yang und Pandey versuchen deswegen Bedingungen zu identifizieren, die den politischen Entscheidungsfindungsprozess nachhaltig positiv beeinflussen. Da die beiden Autoren allerdings davon überzeugt sind, dass hauptsächlich organisatorische Rahmenbedingungen Auswirkungen auf die Ergebnisse von Partizipation nehmen, orientiert sich das von ihnen entwickelte Messmodell lediglich an Variablen, die im direkten Einfluss der Verwaltungsführung stehen: politische Unterstützung, Bürokratie, Führung sowie hierarchische Strukturen. Die Effektivität von Bürgerbeteiligung ermitteln sie anhand von vier Variablen: Beteiligungsmechanismen, ohne die ein Beteiligungsverfahren nicht möglich ist und deren Anwendung positiv auf die Schaffung von Vertrauen wirkt, Charakteristika der Teilnehmer im Sinne von Bürgerkompetenz und Repräsentativität, Eigenschaften der Zielorganisation, womit bürokratische und hierarchische Strukturen gemeint sind, die eine große Hürde für effektive Bürgerbeteiligung darstellen sowie die Umwelt im Sinne von Vertrauen der Politik in die Bürger (2011, S. 882ff.). Yang und Pandey kommen am Ende ihrer Studie zu dem Ergebnis, dass zum einen die lokale politische Umwelt Beteiligungsprozesse beeinflusst und zum anderen sowohl Bürokratie als auch hierarchische Strukturen negativ mit Bürgerbeteiligung verbunden sind. Die Anwendung verschiedener Beteiligungsverfahren führe zu einem besseren Beteiligungsergebnis sowie zu mehr Vertrauen der Bürger in die Politik. Zudem hänge die Teilnehmerkompetenz eng mit dem Erfolg des Verfahrens zusammen (Yang und Pandey, 2011, S. 886ff.). Die

Ergebnisse von Yang und Pandey lassen jedoch keine Rückschlüsse auf die Bewertungskriterien effektiver Bürgerbeteiligung außerhalb der Verwaltung zu.

Berner et al. (2011) wiederum verfassen ihre Studie zu effektiver Bürgerbeteiligung aus der Sicht von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. In ihrer Untersuchung befragen sie die drei genannten Stakeholdergruppierungen zu deren Verständnis von effektiver Beteiligung und arbeiten in einem nächsten Schritt aus den Antworten sowohl die Unterschiede als auch die Gemeinsamkeiten heraus. In der Gesamtbetrachtung der Ergebnisse zeigen sich insbesondere zwei Übereinstimmungen (Berner et al., 2011, S. 151f.): So müsse zum einen der Bürgerinput von einem deutlichen Feedback aus Verwaltung oder Politik gefolgt werden. Zum anderen basiere ein effektives Partizipationsverfahren vor allem auf den Faktoren Kommunikation und Kooperation. Den Stakeholdern gehe es in diesem Zusammenhang in erster Linie um das Verhältnis von Aktion und Reaktion in einem konkreten Entscheidungsfindungsprozess. Darüber hinaus zeigen sich nach Ansicht der Autoren insgesamt drei maßgebliche Unterschiede in der Beurteilung effektiver Bürgerbeteiligung (Berner et al., 2011, S. 153ff.): So betrachte die Politik eine passive Partizipation, die spät im Entscheidungsprozess angewandt wird als effektivste Form der Beteiligung, während die Bürgerschaft sich vor allem eine authentische Bürgerbeteiligung wünsche, in der sie als gleichberechtigter Partner und nicht lediglich als Subjekt betrachtet wird. Die Verwaltung sei wiederum der Auffassung, dass die Bürger die komplexen und verwaltungstechnischen Themen kognitiv nicht verarbeiten können. Berner et al. ziehen aus ihren Ergebnissen das Fazit, dass die Politik effektive Bürgerbeteiligung hauptsächlich im Hinblick auf eine etwaige Wiederwahl sowie einen Mangel an Beschwerden aus der Bürgerschaft definiere. Die Verwaltung wiederum verstehe unter effektiver Partizipation eine Pflicht zur Informationsbereitstellung während die Bürgerschaft effektive Beteiligung maßgeblich durch eine Kommunikation in beide Richtungen determiniere (Berner et al., 2011, S. 156).

Neben den eben kursorisch beschriebenen Autoren beschäftigen sich in unterschiedlicher Ausprägung unter anderem King et al. (1998), Ebdon und Franklin

(2006), Ritzi und Schaal (2011) sowie Hebestreit (2013) mit der Effektivität von Bürgerbeteiligung. Insgesamt betrachtet konzentriert sich die Partizipationsforschung hinsichtlich der Beurteilung von Bürgerbeteiligung auf die Faktoren politische Gleichheit, politische Bildung, Information, Transparenz, Verbindlichkeit, Auswahl der Teilnehmer, Repräsentativität sowie Kommunikation und Entscheidungsfindung.

2.3.1.2 Die Publikationen von Archon Fung sowie Lyn Carson und Phillip Hart

Archon Fung hat im Bereich der empirischen Partizipationsforschung vor allem durch mehrere Aufsätze und Studien zu Qualität und Effektivität von Bürgerbeteiligung Bekanntheit erlangt. Sowohl seine Überlegungen zum „democratic cube“ (Fung, 2006b), „mittels dessen er den Einfluss der Bürger, unterschiedliche Dialogformen [sowie] Beteiligte zueinander in Beziehung setzt“ (Lietzmann und Mittendorf, 2011, S. 80) als auch seine Veröffentlichungen zu den Wirksamkeitskriterien von Beteiligungsprozessen (u. a. Fung, 2003) fassen einen Großteil der in diesem Bereich stattfindenden Forschung zusammen. Fung gelingt es dabei, die verschiedenen Ergebnisse unterschiedlichster Studien zu bündeln und in einem weiteren Schritt mithilfe weniger Begrifflichkeiten einen Analyserahmen zur Bestimmung der Wirkung von Bürgerbeteiligung zu entwerfen. Aufgrund dessen erscheint es substantiiert, die im Kontext dieser Arbeit vorzunehmende Entwicklung von Beurteilungskriterien effektiver Bürgerbeteiligung vorrangig auf seine theoretischen Ergebnisse zu stützen. Insbesondere Fungs Überlegungen zu den Kriterien Empowerment, Efficacy, Inclusion und Quality stellen sich als schlüssig und überzeugend dar. Diese leiten sich aus drei unterschiedlichen Beiträgen von Fung sowie Carson und Hart ab und werden als Kriterien zur Beurteilung von Bürgerbeteiligung für die in dieser Arbeit zu entwickelnden Messanlage herangezogen.

In seinem im Jahr 2003 veröffentlichten Aufsatz *Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences* entwickelt Fung verschiedene

Qualitätsindikatoren sowie Institutionalisierungsmöglichkeiten von Bürgerbeteiligung (Fung, 2003). Er vertritt dabei die These, dass sogenannte Minipublics, von Aktivisten oder Stiftungen initiierte Projekte, die zum Ziel haben, die Qualität der Öffentlichkeit zu verbessern, effektiver sind als „large-scale measures, such as campaign finance reforms [or the] structure of mass media“ (Fung, 2003, S. 339). Damit ein Minipublic von Erfolg geprägt sein kann, müssen nach Fung allerdings mehrere Voraussetzungen erfüllt sein. So sollten zum einen im Rahmen eines „educative forum“ gleiche Bedingungen für alle Bürger der Kommune geschaffen werden, damit diese sich gleichrangig artikulieren und ihre Gedanken zu gesellschaftlichen und politischen Themen untereinander austauschen können (Fung, 2003, S. 340). Hierzu müssen Ungleichheiten abgeschafft und „representation, reasonableness and information“ (Fung, 2003, S. 341) gewährleistet werden. Um zu verhindern, dass an Beteiligungsveranstaltungen hauptsächlich diejenigen Bürger teilnehmen, „[...] who [...] are typically more well-off – wealthy, educated, and professional – than the population from which they come“ (Fung, 2003, S. 342) müssen nach Auffassung von Fung zum anderen durch eine Art „affirmative action through recruitment“ (Fung, 2003, S. 342) diejenigen Bürger zur Teilnahme ausgewählt werden, die demographisch die Allgemeinheit widerspiegeln. Fung argumentiert hinsichtlich eines wirksamen Minipublics zudem, dass Entscheidungen, die auf Deliberation beruhen sowohl fairer als auch legitimer sind und den Teilnehmern eines Partizipationsverfahrens dazu verhelfen, die eigene Sicht der Dinge zu erörtern (Fung, 2003, S. 344). Er spricht sich aufgrund dessen im weiteren Argumentationsverlauf für ein verstärktes Empowerment der Bürgerschaft aus, da dieses die individuellen Anteile der Teilnehmer an einem Beteiligungsverfahren stärken könne (Fung, 2003, S. 346). Eine empowerte Bürgerbeteiligung könne der Bürgerschaft kraftvolle Anreize bieten „by offering influence over a slice of state power in exchange for participation“ (Fung, 2003, S. 346). Seiner Ansicht nach erachten Individuen Deliberation in einem empowerten Partizipationsprozess gewichtiger als in einem Verfahren, in dem die Diskussion von greifbaren Konsequenzen getrennt ist (Fung, 2003, S. 346). Fung argumentiert

weiterhin, dass gute Bürgerbeteiligung insbesondere dadurch gekennzeichnet sei, dass sich Menschen durch „[...] discussion, brain-storming, information-pooling, planning, and problem-solving“ fortentwickeln (Fung, 2003, S. 348). Er spricht in diesem Zusammenhang von der „quality of deliberation“, in der die Teilnehmer die Ansprüche der Anderen akzeptieren und „constrain the pursuit of their own self-interest according to the norms of justification“ (Fung, 2003, S. 348). Gute Deliberation müsse deswegen vor allem „equal and inclusive“ (Fung, 2003, S. 348) sein.

In seinem drei Jahre später erschienenen Aufsatz *Varieties of participation in complex governance* entwickelt Fung einen institutionellen Rahmen, der Antworten auf die Fragen „regarding the amounts and kinds of appropriate participation in governance“ (Fung, 2006b, S. 66) liefern soll. Einen kritischen Wirksamkeitsfaktor im Bürgerbeteiligungsprozess erkennt er erneut in der Auswahl der Teilnehmer: „Who is eligible to participate, and how do individuals become participants?“ (Fung, 2006b, S. 67). Bürgerbeteiligung sei vor allem deswegen im politischen Prozess notwendig, weil den Entscheidern innerhalb der Repräsentativdemokratie oftmals die Kompetenz, das Wissen, Ressourcen sowie Kooperationsfähigkeiten fehlen würden, um einen guten Beschluss zu treffen. Fung spricht hierdurch den gewählten Repräsentanten Teile ihrer Entscheidungskompetenzen ab. Der Erfolg eines Partizipationsverfahrens hänge zu großen Teilen davon ab, wer konkret daran teilnehme. Hierbei geht es Fung vor allem um eine „appropriate[.] [representation] of the relevant population or the general public“ (Fung, 2006b, S. 67). Die Mehrheit an Beteiligungsverfahren würde jedoch die am wenigsten restriktive Auswahlmethode zur Anwendung bringen, indem sie für all diejenigen offen ist, die daran teilnehmen möchten. Fung spricht in diesem Zusammenhang von einer „self-selected subset of the general population“ (Fung, 2006b, S. 67). Im weiteren Verlauf identifiziert er vier weitere Auswahlmodi: „open to all selectively recruit participants from subgroups that are less likely to engage“, „randomly selecting participants from among the general population“, „[engaging] lay stakeholders in public discussions and decisions“ sowie „professional stakeholders“ (Fung, 2006b,

S. 67f.). Fung kommt in *Varieties of participation in complex governance* zu dem Schluss, dass das politische Gespür der gewählten Repräsentanten für aufkommende Probleme und Themen in dem Maße abnimmt, je weiter sich diese gedanklich von den Bürgern entfernen. In der sich daraus ergebenden Konsequenz seien „elected officials and public administrators [...] unable to gauge public opinion and will“ (Fung, 2006b, S. 70). Diese Problematik könne nur durch neue Formen der Partizipation gelöst werden, die sowohl inklusiver und repräsentativer auf der Ebene der Teilnehmer als auch intensiver auf der Ebene der Kommunikation sind. Richtig in die Tat umgesetzt, führe das Wissen der Bürger über lokale Gegebenheiten sowie deren Commitment zu mehr Legitimität, Gerechtigkeit und Effektivität in repräsentativen und bürokratischen Institutionen (Fung, 2006b, S. 74).

Für Carson und Hart (2005) sind in ihrem im Jahr 2005 veröffentlichten Conference Paper *What randomness and deliberation can do for community engagement* vor allem drei Prinzipien essentiell für das Gelingen eines „deliberative, inclusive processes“, einer „[...] participatory method that draws together a cross-section of a population, usually through random selection, to deliberate over an extended period, usually a few days, about an issue of concern“ (Carson und Hart, 2005, S. 3): Repräsentativität im Sinne von „non-aligned, unengaged citizens; lay persons; usually selected randomly“, Deliberativität, die sich in „deliberative spaces: respectful, equal, discussion-based, informed, moderated, collective outcome“ ausdrückt sowie Einfluss im Sinne von „recommendations to policy maker[s] or decision maker[s]; with intention of influencing outcome“ (Carson und Hart, 2005, S. 3). In ihrem Paper beschreiben Carson und Hart, wie diese drei Prinzipien für „deliberative, inclusive processes“ erreicht werden können. Die notwendige Repräsentativität könne zum einen bei einer kleinen Teilnehmerzahl ein „random sampling“ und zum anderen bei einer großen Teilnehmerzahl ein „statistically representative sample“ garantieren (Carson und Hart, 2005, S. 3). Die Repräsentativität durch Zufallsauswahl besitzt für die Autoren viele Vorteile: Die Teilnehmer seien vor allem nicht mit Interessengruppen verbunden: „The missing

voices can be heard and [...] the voices being heard are likely to reflect the wider population“. Zudem führe die Zufallsauswahl zu einer Pluralität an Meinungen (Carson und Hart, 2005, S. 4).

Deliberation ist für Carson und Hart essentiell für „small group work“. Voraussetzungen seien jedoch ausführliche und zugängliche Informationen sowie ein talentierter Moderator, der die Teilnehmer des Partizipationsverfahrens dabei unterstützt, „to reach [their goals] expeditiously and with a high level of satisfaction from all group members“ (Carson und Hart, 2005, S. 5).

Einfluss manifestiert sich für die beiden Autoren am „[...] degree of impact that a deliberative and representative group has on decision making“ (Carson und Hart, 2005, S. 6). Carson und Hart kommen diesbezüglich zu dem Schluss, dass Bürger in einem Beteiligungsverfahren vorwiegend dann Einfluss auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess ausüben können, „when decision makers are *systematically responsive*; however this means that a representative grouping must be found from amongst *all affected parties*; and their discussion must be geared to determining *settled preferences*“ (Carson und Hart, 2005, S. 16).

2.3.2 Maßgebliche Beurteilungskriterien effektiver Bürgerbeteiligung

2.3.2.1 Empowerment

Empowerment hat im Wesentlichen einen Kompetenzgewinn sowie eine Stärkung des Handlungs- und Sachwissens der am Partizipationsprozess beteiligten Bürger in politischen Fragen zum Ziel (Lietzmann et al., 2013, S. 19). Der Bürger soll anhand verschiedener Maßnahmen Selbstvertrauen und Kompetenzen erhalten, um „sich [in Beteiligungsverfahren] tätig und kooperativ auf die kommunale Praxis zu beziehen“ (Lietzmann, 2014, S. 97) und hierdurch – beispielsweise durch Vorschaltung eines Round Tables fachlicher Experten – sachkundige Debatten zu führen (Lietzmann et al., 2013, S. 19). Cooper spricht in diesem Zusammenhang von der „Befähigung der Bürger zur Mitsprache“ wobei in der Literatur des Öfteren auch fälschlicherweise von „bürgerschaftlichem Engagement“ gesprochen

wird (Cooper, 2014, S. 292). Ein gelungenes Empowerment ermöglicht der Bürgerschaft, im Partizipationsprozess, den politischen Entscheidungsträgern ihre Standpunkte zu bestimmten politischen Entscheidungen in einer „nonconfrontational atmosphere“ darzulegen (Irvin und Stansbury, 2004, S. 57). Empowerment kann auf diese Art und Weise einen maßgeblichen Einfluss darauf ausüben, die Bürger wieder aktiv am politischen Leben teilhaben zu lassen. Aber auch Politik und Verwaltung profitieren von einem verstärkten Empowerment der Bürgerschaft an Beteiligungsverfahren: „By opening the process to meaningful public input, the department is empowered to make decisions it could never make unilaterally“ (Applegate, 1998, S. 931).

Eine dauerhafte Stärkung des Empowerments erfordert nach Meinung von Lietzmann vor allem Experten in der Rolle als Informationsvermittler in Planungsfragen, wobei diese hierbei auf keinen Fall die Position der Entscheidungsträger des Verfahrens einnehmen dürfen (2014, S. 98). Wirksames Empowerment benötigt zudem ausreichend Informationen sowie politische Bildung, um die Bürger zu ermächtigen, nachhaltig an Partizipationsprozessen teilzuhaben; Informationen, die von Politik und Verwaltung bereitgestellt werden müssen (Ruano, 2013, S. 94) und in diesem Sinne als „exercise in transparency“ (Ruano, 2013, S. 97) verstanden werden können.

In letzter Konsequenz führt Empowerment zu einem größeren Interesse der Bürgerschaft an der Beteiligungssache und ruft die notwendigen Energien hervor, um kontinuierlich informiert zu bleiben: „In empowered minipublics where citizens have high stakes, they also have incentives to conduct structured and purposeful deliberations“ (Fung, 2003, S. 350). Für die International Association for Public Participation handelt es sich bei Empowerment aufgrund dessen um die bestmögliche Ausprägung von „public impact“; Qualitativ aufbauend auf den Beteiligungsmodi „Inform“, „Consult“, „Involve“ und „Collaborate“ (Carson und Hart, 2005, S. 2; International Association for Public Participation, 2014). Yang und Pandey kommen im Zusammenhang mit Überlegungen zu Empowerment ebenfalls zu der Feststellung, dass insbesondere „teaching citizens how to work

with the system, strengthening civic education, building social capital, and holding participation workshops, among other things“ (Yang und Pandey, 2011, S. 888) von eminenter Bedeutung für die Wirksamkeit von Bürgerbeteiligungsverfahren sind.

Hinsichtlich einer empirischen Messung lässt sich Empowerment auf der Individualebene unter anderem durch die Artikulationsfähigkeit der Beteiligten, „die [...] je nach Milieuzugehörigkeit und Sozialisation verschieden ausfällt“ (Lietzmann, 2014, S. 97) sowie auf der Ebene des Dialogverfahrens beispielsweise „am Ausmaß der Beeinflussung der politischen Entscheidungsfindung“ (Lietzmann, 2014, S. 97) nachweisen.

2.3.2.2 Efficacy

Efficacy wird als das Gefühl politischer Selbstwirksamkeit (Lietzmann und Mittendorf, 2011, S. 80) verstanden. Sie beschreibt die Selbsteinschätzung der Bürgerschaft hinsichtlich ihrer wirksamen Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess und dadurch indirekt die gesamte „Effektivität des Dialogverfahrens“ (Lietzmann, 2014, S. 97). „Jeder [Bürger] empfindet [dabei] die Möglichkeit der Revidierbarkeit der eigenen Einstellungen, ebenso wie die Revidierbarkeit von Festlegungen Anderer in der Debatte“ (Lietzmann, 2014, S. 97). Für Milbrath und Goel ist sie

„[...] the feeling that one is capable of influencing the public decision-making process. When a person believes that he can influence government officials or public issues, he is said to be subjectively efficacious or competent“ (Milbrath und Goel, 1977).

Das terminologische Modell der Efficacy geht dabei insgesamt davon aus, dass „Bürger sich vor allem dann politisch beteiligen, wenn sie sich als entscheidungskompetent einschätzen und wenn sie den Eindruck haben, dass sie mit ihrem Engagement tatsächlich Gehör finden“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8). „Bürger, die über mehr politisches Selbstvertrauen (‘efficacy’) verfügen, schätzen ihre eigenen, tatsächlichen Einflussmöglichkeiten höher ein (‘internal efficacy’) und betrachten

das politische System als zugänglicher für die eigenen Aktivitäten („external efficacy“ (Deth, 2009, S. 153). Nach Auffassung von Kuder und Ritzi sollten die Teilnehmer eines wirkungsvollen Beteiligungsverfahrens deswegen an dessen Ende davon überzeugt sein, „dass ihr Engagement wertvoll, das heißt vor allem einflussreich, war“ (2013, S. 8); Ihre Vorstellung von sich selbst sollte am Ende eines wirksamen Partizipationsprozesses höher sein als an dessen Anfang (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8). Lietzmann ist in diesem Zusammenhang der Überzeugung, dass ohne eine hohe Efficacy in einem Beteiligungsverfahren keinerlei Anerkennungsdynamik sowie keine „neue Verkörperung des sich ‚Repräsentiert-Fühlens‘ und damit des Repräsentationsgefühls“ (Lietzmann, 2014, S. 97) erreicht werden kann.

Da die Ausprägung der subjektiven Efficacy in einem Partizipationsprozess vornehmlich auf Selbsteinschätzungen beruht, lässt sie sich empirisch durch Befragungen nachweisen. Empirisch relevant sind hierbei weniger die objektive Kompetenz oder der objektive Einfluss der Bürger, da dieser sich nur schwer messen lässt als vielmehr deren Glaube daran, dass sie kompetent und einflussreich sind (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8). „Hohe Werte [der Efficacy] werden sich bei einer empirischen Messung jedoch erst bei der (positiven) Erfahrung wiederholter Dialoge einstellen“ (Lietzmann, 2014, S. 97). Es ist zudem zu erwarten, dass Efficacy in unterschiedlichen sozialen Milieus der Kommune verschieden hoch ausfällt (Lietzmann und Mittendorf, 2011, S. 80), da sie orientiert am sozioökonomischen Standardmodell nach Verba und Nie (1972) als stark abhängig vom jeweiligen Bildungsgrad des einzelnen Bürgers gilt (Milbrath und Goel, 1977; Barnes und Kaase, 1979; Uehlinger, 1988).

Ziel einer Kommune muss es sein, mithilfe unterschiedlichster Maßnahmen die Transparenz der Beteiligungsverfahren, die politische Bildung der Bürger sowie deren Entscheidungsfindungsfähigkeiten zu erhöhen und ihnen dadurch eine höhere Efficacy im Sinne eines ausgeprägten Gefühls politischer Selbstwirksamkeit zu verleihen.

2.3.2.3 Inclusion

Inclusion hat den Einbezug aller gesellschaftlichen Milieus zum Ziel. Der Begriff verfolgt eine breite Artikulation von Einstellungen, Meinungen und Interessen sowie eine maximale Interessenvertretung und Teilhabe der gesamten Bürgerschaft an politischen Entscheidungen und gesellschaftlichen Leistungen. Eine inhaltliche Fokussierung auf umkämpfte Wählergruppen, wie sie oftmals in der repräsentativen Demokratie vorgenommen wird, soll ausdrücklich vermieden werden (Lietzmann, 2014, S. 97). Der Terminus befasst sich aufgrund dessen vorrangig mit der Fragestellung, „inwieweit die Einbeziehung von Bürgern aller Milieus, möglichst proportional zum jeweiligen Bevölkerungsanteil, in die Dialoge gelingt“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 7). Er umfasst die gleichberechtigte Teilnahme der Bürgerschaft an der Kommunikation im Beteiligungsprozess: „Unabhängig von Status und Milieu sollen alle Teilnehmer im Dialog ihre Einstellungen, Meinungen und Interessen artikulieren können“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 7).

Eine wirkungsvolle Inclusion führt im Idealfall zu einer Reduzierung des Mittelschichtenbias, das heißt, einer „überwiegenden Teilnahme der Mittelschichten, die [...] von Bürgerinitiativen und politischen Wahlen [bereits] signifikant [...] [bekannt sind]“ (Lietzmann, 2014, S. 97) und meistens einen höheren sozioökonomischen Status aufweisen als der Durchschnitt der Bevölkerung. Inclusion erfordert dabei vor allem politische Gleichheit unter den Teilnehmern sowie eine wirksame Auswahl der Teilnehmer am Partizipationsprozess. Letztere sollte nach Ansicht von Lietzmann am besten anhand eines aleatorischen Verfahrens erfolgen. Die Zusammenstellung eines Bürgerbeteiligungsprozesses durch eine Zufallsauswahl erscheint ihm entscheidend „für eine wirkungsvolle Inclusion und damit für eine Aufnahme der gesellschaftlichen Heterogenität in die Debatte und in den Planungsprozess“ (Lietzmann, 2014, S. 98). Aleatorisch ausgewählte Teilnehmerkreise weisen seiner Ansicht nach sowohl ein Höchstmaß an Gemeinnsinnorientierung als auch eine starke Ergebnisoffenheit gegenüber interessengeneigten Vorfestlegungen auf (Lietzmann, 2014, S. 98). Fung ist ebenfalls überzeugt, dass die Zufallsauswahl im Sinne von „randomly selecting participants from among the

general population“ (Fung, 2006b, S. 67) die beste Garantie für eine wirksame Inclusion, eine hohe Repräsentativität und damit insgesamt für politische Gleichheit liefert (Fung, 2006b, S. 67). Er weist zugleich daraufhin, dass die allermeisten Beteiligungsverfahren jedoch einen Auswahlmodus anwenden, welcher offen ist für alle Bürger, die am Partizipationsprozess teilnehmen möchten: den sogenannten „self-selected subset of the general population“ (Fung, 2006b, S. 67). Dieser führe zu einer Verstärkung der Ressourcenabhängigkeit des Auswahlprozesses und somit zu politischer Ungleichheit. In diesem Zusammenhang ist Jörke davon überzeugt, dass insbesondere die heutige moderne Gesellschaft „[...] das demokratische Versprechen der sozialen Inklusion [...]“ (Jörke, 2011, S. 16) verletze, da sich der Zusammenhang zwischen politischer und sozialer Gleichheit zunehmend auflöse. Vor allem die spezifischen Probleme und Bedürfnisse der Unterschicht würden nur unzureichend im politischen Prozess behandelt und deswegen beständig größer und zugleich von der Politik ausgeblendet (Jörke, 2011, S. 17). Eine möglichst breite Inclusion aller Gesellschaftsmitglieder im Beteiligungsverfahren erfordere aus diesem Grund eine möglichst umfassende politische Partizipation, in der alle Bürger die gleichen Rechte haben sich zu beteiligen und in der ein hohes Niveau an ressourcenunabhängiger politischer Gleichheit vorherrscht.

Hinsichtlich einer empirischen Messung lässt sich der Grad an Inclusion beispielsweise anhand einer „Befragung nach sozialen Merkmalen der Beteiligten und dem Vergleich mit bekannten sozialen Eigenschaften der Stadt und deren Milieustrukturen“ (Lietzmann, 2014, S. 97) eruieren. Zudem kann erhoben werden, ob die Teilnehmer des Beteiligungsverfahrens „den Eindruck hatten, gleichermaßen in den Dialogen zu Wort zu kommen, respektiert zu werden und ihre Interessen geltend machen zu können“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8). Nach Ansicht von Rowe und Frewer (2000) könne ein inklusiver Zustand neben dem Verfahren der Zufallsauswahl ebenso anhand eines Vorgehens erreicht werden, welches die Einstellungen in der Bürgerschaft zu einem bestimmten Thema im Vorhinein examiniert und die Ergebnisse als Basis nutzt, die Teilnehmer auszuwählen.

2.3.2.4 Quality

Das Beurteilungskriterium Quality hat die „Chance für Verfahrensbeteiligte [...] Bürger [zum Inhalt], sich tatsächlich wirkungsvoll am Dialog zu beteiligen“ (Lietzmann, 2014, S. 97). Es kann sich nach Ansicht von Lietzmann sowohl über die Fairness im Austausch von Argumenten als auch über die Relevanz, Fundiertheit und Ausgewogenheit der Materialien sowie die Qualität der Aufbereitung der vermittelten Informationen konstituieren (Lietzmann und Mittendorf, 2011, S. 81; Lietzmann, 2014, S. 97). Ziel von Quality ist es, Akzeptanz sowie Legitimation für politische Entscheidungen zu erreichen. Hierzu kann sich Partizipation unter anderem an Dialogverfahren bedienen, die vorrangig konsensorientiert veranstaltet werden. Ein solches Vorgehen führe nach Ansicht von Lietzmann zum Empfinden der Teilnehmer, „auf Augenhöhe mit Anderen an der Planung beteiligt zu sein“ (Lietzmann, 2014, S. 99). Verlässliche Strukturen, festgefügte Handlungsabfolgen sowie eine Beteiligungsstruktur geben den Teilnehmern hierbei ein Gefühl der Sicherheit und Überschaubarkeit. Quality hat somit in Beteiligungsverfahren die Aufgabe, mittels formaler Strukturen, informellen Vorteilen bestimmter Teilnehmer, wie beispielsweise Artikulationsfähigkeiten, Charisma oder Diskursmacht keinen Raum zur Entfaltung zu geben (Lietzmann et al., 2013, S. 20). Fung erkennt in der Qualität der Deliberation ebenfalls einen zentralen Faktor für gute Bürgerbeteiligung: „Individuals advance their own individual and collective ends through discussion, brain-storming, information-pooling, planning, and problem-solving“ (Fung, 2003, S. 348). Gute Deliberation verlange deswegen nach Rahmenbedingungen, die Vernunft begünstigen, indem sie die Teilnehmer dazu anhalten, sich im Partizipationsprozess selbst zurückzuhalten, gegenseitigen Respekt zu bekunden sowie Fairness in der Argumentation walten zu lassen: „Participants should be roughly equal in their opportunities and capabilities to propose ideas and make claims“ (Fung, 2003, S. 348). Fung ist aufgrund dessen der Überzeugung, dass die Wahl des Deliberationsmodus für ein Beteiligungsverfahren große Auswirkungen auf die Art und Weise der Diskussion hat (Fung, 2003, S. 344). Deliberation müsse den

Beteiligten einen öffentlichen Raum zur Verfügung stellen, der es ihnen ermöglicht, ihre eigenen Sichtweisen zu eruieren und in dem die Schwachen gleichberechtigt ihre eigene Meinung vertreten können. Hierzu seien vor allem politische Bildung, die informierte Bürger hervorbringt sowie Moderatoren, die Beteiligungsprozesse in die Richtung eines Konsenses führen wesentliche Grundvoraussetzungen (Fung, 2003, S. 345). Fung ist des Weiteren davon überzeugt, dass das Beurteilungskriterium Quality ebenso abhängig ist von den unterschiedlichen Stakes, der am Partizipationsverfahren betroffenen Bürger. Besonders diejenigen Bürger mit einem hohen Stake in der Diskussion würden für eine bessere Deliberation sorgen (Fung, 2003, S. 345). Er spricht in diesem Zusammenhang von einer sogenannten „hot deliberation“, die ausschließlich positive Effekte nach sich ziehe:

„More participants will be drawn to hot deliberations and they will be more sustainable over time. Participants will invest more of their psychic energy and resources into the process and so make it more thorough and creative. The results of [hot] deliberation are more likely to be forcefully supported and implemented“ (Fung, 2003, S. 345).

Kuder und Ritzi nennen im Zusammenhang mit Quality sowohl die epistemische Qualität, welcher der Fokussierung deliberativer Verfahren „auf eine hohe argumentative Qualität“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8) große Bedeutung zukommen lässt als auch die prozedurale Qualität, welche den Erfolg eines Beteiligungsverfahrens hauptsächlich durch „die Ausgestaltung des deliberativen Prozesses“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 9) beeinflusst sieht.

Hinsichtlich einer empirischen Messung von Quality im Beteiligungsverfahren schlagen Kuder und Ritzi unter anderem vor, den „Zusammenhang zwischen der Dialogbewertung und dem Eindruck, dass [die Teilnehmer ihre] persönlichen Präferenzen durchsetzen konnte[n]“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8) zu erheben, da ein solcher Zusammenhang bei einem gelungenen Verfahren eher schwach ausfalle. Zudem könne beispielsweise der Frage nachgegangen werden, „ob die Teilnehmer im Verlauf des Verfahrens ihre Meinungen geändert haben“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8). Ist dies zu einem hohen Anteil der Fall, deute dies auf eine

ausgeprägte argumentative Qualität hin. Eine konsensorientierte Deliberation könne nach Ansicht von Kuder und Ritzi vor allem dadurch nachgewiesen werden, wenn „sich die Einstellungen der Teilnehmer am Ende stärker gleichen als am Anfang“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8). Nach Auffassung von Lietzmann lässt sich das Beurteilungskriterium Quality zudem durch soziale Netzwerkanalysen, Panelbefragungen oder Untersuchungen der öffentlichen Kommunikation, wie beispielsweise Zeitungsartikel oder Internetforen nachweisen (Lietzmann, 2014, S. 98).

2.4 Fazit

Zu Beginn dieser Arbeit wurde deutlich, dass ohne ein grundlegendes Verständnis respektive eine explorative Darlegung der zentralen Begrifflichkeiten Demokratie, politische Repräsentation sowie politische Partizipation eine überzeugende Definition von Bürgerbeteiligung nicht gelingen kann. In summa bilden sie den terminologischen Rahmen, in dem sich Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene entwickeln kann. Sie begrenzen den Begriff auf der einen Seite und ermöglichen ihm andererseits, sich herauszubilden. Um die drei Termini einer detaillierten Analyse zu unterziehen, war es aufgrund dessen nicht ausreichend, diese lediglich lexikalisch zu betrachten. Vielmehr mussten jeweils ihre spezifischen Problematiken und Bezugspunkte mit Bürgerbeteiligung konkretisiert werden, damit diese im Gesamtkontext der Arbeit Bedeutung erlangen konnten. Bezug nehmend auf den vielschichtigen Terminus Demokratie wurden vor allem die Schwierigkeiten dargelegt, die sich aus dem stetig größer werdenden Verlust bürgerschaftlicher Beteiligungsrechte ergeben. Politische Repräsentation wurde hinsichtlich ihrer modernen Neubewertung untersucht, die besagt, dass sie den Bürgern durch die Artikulation ihrer Interessen und Meinungen überhaupt erst ermöglicht, eine gemeinsame Politik zu erleben und zu gestalten. Wurde politische Repräsentation bisher lediglich als eine unvermeidbare Notwendigkeit im modernen Flächenstaat erachtet, gilt sie in ihrer beteiligungszentrierten Neubewertung als „Form der Ermöglichung von Inklusion und Partizipation der

Bürger“ (Thaa, 2009a, S. 69). Bei politischer Partizipation wurde hingegen vorrangig der Frage nachgegangen, ob deren Bestimmungsfaktoren mit denen von Bürgerbeteiligung identisch sind.

An diesen definitorischen Prozess anschließende Überlegungen machten deutlich, dass der Terminus Bürgerbeteiligung in der Literatur sowohl instrumentell als auch normativ durch unterschiedliche Konzeptionen aufgegriffen und interpretiert wird und dabei größtenteils lediglich anhand der Darstellung praktisch anwendbarer Partizipationsprozesse sowie -verfahren dargelegt wird. Die vorliegende Arbeit hatte deswegen zum Ziel, eine normative Definition von Bürgerbeteiligung zu konzipieren, welche empirische Messungen deren Effektivität überhaupt erst ermöglicht. Eine ausführliche Analyse von Benjamin Barbers starker Demokratie sowie anderer relevanter Studien erlaubte die Identifizierung vier grundlegender Bürgerbeteiligungsdimensionen: politische Gemeinschaft, bürgerschaftliches Handeln, Kommunikation und Verbindlichkeit. Es stellte sich beim anschließenden Explikationsprozess heraus, dass sich diese sowohl in ihrem Sinngehalt ergänzen als auch gegenseitig bedingen.

Um jedoch die konkrete Wirkung von Partizipationsverfahren auf der lokalen Ebene empirisch bestimmen zu können, war es darüber hinaus notwendig, zusätzlich zu der Definition von Bürgerbeteiligung, Kriterien zu entwickeln, die diese hinsichtlich ihrer Input-Output-Legitimität auf die Bürgerschaft bewerten und differenzieren lassen. Die Herstellung einer solchen Komparabilität bedurfte der Explikation geeigneter Beurteilungskriterien. Um einen solchen, sich wechselseitig bedingenden, Kriterienkatalog zur Wirksamkeit von Bürgerbeteiligung zu konzipieren, wurde ein besonderer Fokus auf die Arbeitsergebnisse von Fung (2003) sowie Carson und Hart (2005) gelegt und im Anschluss daran die daraus entstandenen Beurteilungskriterien „Empowerment“, „Efficacy“, „Inklusion“ und „Quality“ theoretisch eingeführt und einer ausführlichen Untersuchung hinsichtlich ihrer spezifischen Ausprägung, ihrer signifikanten Voraussetzungen sowie ihrer Stärken und Schwächen unterzogen.

3. Entwicklung eines Messmodells effektiver Bürgerbeteiligung

„The use of evaluation research methodology (...) will provide a useful framework for thinking about the effectiveness of citizen participation.“ (Rosener, 1978, S. 462). Mit diesem Satz spricht Rosener eine Problematik in der Partizipationsforschung an, die selbst nach knapp 40 Jahre nichts an ihrer Gültigkeit verloren hat. Eine Großzahl der in dieser Arbeit angesprochenen Autoren, wie beispielsweise Fung, Ebdon und Franklin oder Yang und Pandey liefern zwar auf der einen Seite wichtige Erkenntnisse hinsichtlich spezifischer Wirksamkeitskriterien von Bürgerbeteiligung. Zudem haben sie in ihren Publikationen erkannt, dass ein empirisches Messmodell zwingend erforderlich ist, um die Effekte von Partizipationsprozessen auf lokaler Ebene zu bestimmen. Andererseits sind ihnen jedoch kaum zielführende Fortschritte diesbezüglich gelungen. Da bis zum jetzigen Zeitpunkt keine brauchbaren methodologischen Vorarbeiten vorliegen, muss zur Beantwortung der Fragestellung der Dissertation ein eigenes, zweckmäßiges Messmodell der Wirksamkeit von Bürgerbeteiligung entwickelt werden: „Suitable measurement instruments will need to be developed to measure the identified factors if they are to be useful in directing the choice of one participation method over another.“ (Rowe und Frewer, 2000, S. 25).

Das nachfolgende Kapitel wird sich hierzu in einem ersten retrospektiven Schritt mit der Frage beschäftigen, welche Verfahren sich bisher bereits mit der Demokratiemessung befasst haben. Dies soll es ermöglichen, im Sinne eines Best-Practice-Ansatzes, Rückschlüsse auf die Messung von Bürgerbeteiligung zu ziehen und diese gegebenenfalls daran zu orientieren. Im Anschluss daran muss der vorliegenden Arbeit der Übergang vom Begriff zur Messung gelingen. Die in Kapitel 2 entwickelten Wirksamkeitskriterien zur Beurteilung von Bürgerbeteiligung müssen hierfür in geeigneter Art und Weise messbar gemacht werden, wofür der „Schritt von [den] Höhen der Theorie auf den schwankenden Boden der beobachtbaren Tatsachen“ (Alemann, 1995, S. 45) gegangen werden muss respektive den latenten Variablen in der Realität identifizierbare Gegebenheiten

zugeordnet werden (Schmitz, 2006, S. 38) müssen. Die zu Beginn dieser Arbeit aufgestellten Arbeitshypothesen werden hierzu erneut differenzierter – und zugleich konkreter auf die Perzeption der Bürger ausgerichtet – in Forschungshypothesen umformuliert. Im Anschluss an die in Kapitel 3.3 vorgenommene Ausarbeitung der in vorliegender Arbeit zur Anwendung kommenden Regelungen und Qualitätsstandards zur Entwicklung von Fragen und Fragebogen – die sich ergänzend zu Diekmann (2009) und Döring et al. (2016) an der Tailored-Design-Methode nach Dillman et al. (2014), an Arbeitshinweisen des Leibniz-Instituts für Sozialwissenschaften (GESIS) sowie am Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (Rammstedt et al., 2014) orientiert – wird sich Kapitel 3.4 dem eigentlichen Prozess der Messbarmachung widmen. Es wird hierfür, orientiert an Diekmanns (2009) Überlegungen zu den fünf Hauptphasen einer empirischen Untersuchung, neben einer ausführlichen Darlegung des Forschungsdesigns die eigentliche Operationalisierung, Kategorisierung und Skalierung des theoretischen Konstrukts vorgenommen. Kapitel 3.5 und 3.6 formulieren schlussendlich Qualitätsanforderungen an die Gütekriterien der Messinstrumente und beschreiben das Stichprobenverfahren der empirischen Messung.

3.1 Vergleichende Darstellung von Verfahren der Demokratiemessung

„The project of a democratic audit [...] not only requires a clear specification of what exactly is to be audited. It also requires a robust and defensible conception of democracy, from which can be derived specific criteria and standards of assessment“ (Beetham, 1994, S. 26).

Unter Bezugnahme auf diese Feststellung Beethams vertritt Lauth die Auffassung, dass vor allem ein detailliertes empirisches Rüstzeug sowie eine ausführliche Definition von Demokratie Voraussetzung für deren Messung sind (Lauth, 2004, S. 12). Er ist bereits auf den ersten Seiten seiner Habilitationsschrift davon überzeugt, dass sich die Qualität einer Demokratie ausschließlich über die Bezugnahme auf ein Modell einer Demokratie gewinnen lässt (Lauth, 2004, S. 15),

welches wiederum über die „Auseinandersetzung mit verschiedenen Demokratiekonzeptionen“ (Lauth, 2004, S. 15) zu erhalten sei. Im Rahmen der vorliegenden Dissertation wurde ein vergleichbares Vorgehen gewählt. Das Modell einer effektiven Bürgerbeteiligung, welches im zweiten Kapitel ausführlich entwickelt wurde, orientiert sich konkret an den Veröffentlichungen von Benjamin Barber (1994) sowie an den Überlegungen von Archon Fung (2003) sowie Lyn Carson und Phillip Hart (2005). Im Hinblick auf die Messung von Partizipation hat sich die Literatur bisher jedoch vorrangig auf die Messung der Demokratiequalität beschränkt. Zu eben diesem Fachgebiet liefert Lauth (2004) eine detaillierte Analyse der verschiedenen Messmodelle. Ein theoretischer Rückgriff auf diese Darstellungs- und Analyseausarbeitung soll es ermöglichen, die für das weitere Gelingen dieser Arbeit notwendige Frage zu klären, ob sich Konzeptionen der Demokratiemessung auf die Beurteilung der Wirksamkeit von Bürgerbeteiligungsverfahren übertragen lassen und ob sie sich dadurch als Grundlage für weiterführende Überlegungen eignen.

Zur Analyse der bereits bestehenden Demokratiemessungskonzeptionen stellt sich Lauth mehrere Fragen (Lauth, 2004, S. 237): Welches Demokratieverständnis liegt ihnen zugrunde? Wie erfolgt die Operationalisierung? Welche Indikatoren und welche Skalen werden von den Autoren verwendet? Wie ist die Messanlage konstruiert? Wie erfolgt eine Indexbildung? Welche Testverfahren wenden die Autoren an?

Als bahnbrechende und zugleich richtungsweisende Studie erachtet er dabei Robert Dahls Polyarchie (1971), da sich etliche weitere Untersuchungen an ihr orientieren oder auf sie Bezug nehmen (Lauth, 2004, S. 238). Dahl bestimmt den Begriff der Polyarchie, welche ein „politisches System oder Organisationsgebilde [beschreibt], das einem idealiter vollkommen demokratischen System am nächsten kommt“ (Holtmann, 2000, S. 551), anhand der beiden Dimensionen Wettbewerb und Partizipation. Diese präzisiert er anhand von acht Kriterien, wie beispielsweise „right to vote“ oder „free and fair elections“. Diese wiederum werden durch elf Variablen mit insgesamt 40 Kategorien erfasst. Deren Anzahl reicht dabei von drei

bis sechs pro Variable (Lauth, 2004, S. 239f.). Alle zur Operationalisierung der beiden Dimensionen Wettbewerb und Partizipation herangezogenen Indikatoren werden von Dahl gleich gewichtet (Lauth, 2004, S. 240). Schwachstellen in Dahls Konzeption erkennt Lauth unter anderem darin, dass „nicht alle Bestandsvoraussetzungen trennscharf gemessen werden, da sich die Variablen verschiedentlich überschneiden“ (Lauth, 2004, S. 240), dass die gewählten Kategorien untereinander zum Teil nicht schlüssig sind und dass Variablen nicht präzise genug, sondern oftmals nur mit einem Wort beschrieben werden. Lauth weist zudem auf Probleme in der Reliabilität hin, weil beispielsweise die Abstände zwischen den Kategorien und den Variablen nicht sauber definiert sind (Lauth, 2004, S. 241f.).

Kenneth Bollens Messvorschlag hat nach Auffassung von Lauth „wie kaum ein anderer im Bereich der Demokratiemessung zur methodischen Reflexion und Eigenkritik beigetragen“ (Lauth, 2004, S. 253). Bollen definiert Demokratie anhand einer Kombination aus prozeduralem Demokratieverständnis und Überlegungen zur Elitenherrschaft. Im Zentrum seiner Definition steht die politische Macht (Lauth, 2004, S. 253): „I define political democracy as the extent to which the political power of the elite is minimized and that of the nonelite is maximized“ (Bollen, 1980, S. 372). Seinem „Index of Political Democracy“ liegen zwei Dimensionen der Demokratie zugrunde: „politische Rechte“ und „politische Freiheiten“. Beide operationalisiert Bollen anhand von jeweils drei Indikatoren, wie beispielsweise „Pressefreiheit“ oder „faire Wahlen“. Die Kategorien reichen dabei von einer dreistufigen bis hin zu einer siebenstufigen Skala. Die Bestimmung des Indikators erfolgt schlussendlich durch die Addition aller Variablenwerte, deren Summe wiederum durch sechs geteilt wird (Lauth, 2004, S. 253f.). Schwachstellen in Bollens Ansatz erkennt Lauth vor allem in der unterschiedlichen Anzahl der Skalen sowie in der Überschneidung der einzelnen Indikatoren (Lauth, 2004, S. 255). Bollen selbst weist am Ende seiner Überlegungen daraufhin, dass „[...] the greater the distance between observed scores, the more likely two countries' true

scores differ. But for smaller differences the researcher should not overinterpret these or any other values“ (Bollen, 1980, S. 385).

Eine der meist zitiertesten Datenreihen liefert der von der internationalen Nichtregierungsorganisation Freedom House entworfene und jährlich erscheinende Report *Freedom in the World*. Dieser stellt keine explizite Demokratiemessung dar, sondern ermittelt vornehmlich die politischen Freiheiten und Rechte. Sein zentrales Anliegen ist die „Messung von Freiheit in einem Land und damit die Untersuchung, welche Freiheitsrechte Personen besitzen“ (Lauth, 2004, S. 269). Freedom House unterscheidet hierfür in zwei verschiedene Dimensionen: „political rights“ und „civil liberties“, wobei beide Begriffe anhand mehrerer Fragen aus den Bereichen Meinungs- und Glaubensfreiheit, Versammlungs- und Organisationsfreiheit, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sowie personale Autonomie und ökonomische Rechte operationalisiert werden, die wiederum jeweils fünf Einstufungsniveaus besitzen. Lauth kritisiert am Freedom House-Konzept vor allem dessen Intransparenz, die dazu führe, dass die Ergebnisse nicht direkt nachvollziehbar seien. Eine Überschneidung von Indikatoren habe zudem zur Folge, dass einzelne Aspekte doppelt gemessen werden, wodurch eine „implizite Gewichtung der Variablen“ (Lauth, 2004, S. 271) entstehe. Insgesamt betrachtet, liefere Freedom House vor allem einen „Überblick zum Stand der Freiheitsrechte in einem Land“ (Lauth, 2004, S. 274).

David Beethams Democratic Audit (Beetham, 1994) wiederum verzichtet bewusst auf eine Quantifizierung seiner Ergebnisse. Beetham verwendet in seinem Konzept qualitative, auf subjektiven Einschätzungen beruhende, Items. Da keine Übertragung auf eine quantitative Skala vorgenommen wird, ist folglich keine Berechnung eines Indexwerts möglich (Lauth, 2004, S. 286). Abermals sind zwei Dimensionen von Demokratie die zentralen Ausgangspunkte: „politische Kontrolle“ und „politische Gleichheit“. Hieraus leitet Beetham vier Unterdimensionen ab, die er mit insgesamt 30 Indikatoren konkretisiert. Lauth kommt zu der Überzeugung, dass Beethams Ziel der Erstellung eines „möglichst umfassende[n] Profil[s] einer Demokratie“ (Lauth, 2004, S. 290) bislang eher den Status einer „systematisch

geleiteten empirischen Evaluierung [innehabe], die längst nicht alle Merkmale einer Messung erfüll[e]“ (Lauth, 2004, S. 290).

Insgesamt betrachtet lassen sich Lauths Analysen folgendermaßen zusammenfassen: Ein Teil der Autoren folgt den Ergebnissen Dahls, der andere Teil entwickelt eigene Modelle oder greift auf andere Überlegungen zurück. Auf der Ebene der Operationalisierung bewegt sich die Anzahl der Variablen zwischen zwei und 30. Viele sind als komplexe Indikatoren angelegt. Schwachstellen bei den Indikatoren ergeben sich nach Ansicht von Lauth vor allem bei deren Validität sowie bei der Verwendung von qualitativen und quantitativen Variablen, die zum großen Teil auf subjektiven Einschätzungen beruhen und dadurch etliche Risiken und Fehlerquellen beinhalten, wenn sie nicht ausreichend transparent sind. Konkrete Aussagen zum Skalenniveau sowie Begründungen für die gewählten Skalen sind eher selten. Vor allem mangelnde Reliabilitäten sind nach Ansicht von Lauth größte Schwachpunkte der Demokratiemessungen. Dem könne durch eine trennscharfe Konstruktion von Abständen in der Skalierung, eine klare Unterscheidung von Kategorien, eindeutige Zuordnungen, eine Vermeidung unklarer Explikationen sowie die Verwendung mehrstufiger Skalen vorgebeugt werden (Lauth, 2004, S. 306). In Bezug auf die Indexbildung kommen bei den Autoren sowohl additive als auch multiplikative Verfahren zum Einsatz, wobei eine Reflexion hinsichtlich des Unterschieds und der Auswirkungen nicht vorgenommen wird.

Bühlmann et al. (2012) versuchen mit ihrem Demokratieindex, dem sogenannten Demokratiebarometer, die Qualitätsunterschiede etablierter Demokratien zu messen und zu analysieren. Ihr Index basiert auf einem dreidimensionalen Demokratiekonzept, aus dem sie mehrere Messindikatoren ableiten und gestaltet sich insgesamt umfangreich und komplex. Ihr Demokratieverständnis ist bestimmt durch die Prinzipien Freiheit im Sinne negativer, durch den Rechtsstaat garantierter Freiheit (Bühlmann et al., 2012, S. 119), politischer Gleichheit im Sinne einer möglichst breiten Inklusion aller Gesellschaftsmitglieder und eines gleichen Zugangs zur politischen Macht (Bühlmann et al., 2012, S. 120) sowie Kontrolle im

Sinne vertikaler und horizontaler Machtbeschränkung der politischen Repräsentanten durch die Bürger und durch institutionelle Schranken (Bühlmann et al., 2012, S. 121). Aus diesen drei Dimensionen leiten die Autoren neun Funktionen ab, anhand deren Erfüllungsgrad sie die Qualität einer Demokratie messen. Dabei gilt: „Je höher der Erfüllungsgrad der einzelnen Funktionen, desto besser ist die Demokratiequalität“ (Bühlmann et al., 2012, S. 123). Die neun Funktionen werden anhand von jeweils zwei Komponenten näher bestimmt, die ihrerseits durch mindestens zwei Segmente definiert werden. Diese Segmente werden schlussendlich von den Autoren mithilfe verschiedener Indikatoren gemessen. So wird die Demokratiedimension der Freiheit unter anderem von den Funktionen „individuelle Freiheiten“ oder „Rechtsstaatlichkeit“ operationalisiert. Erstere wird durch die Komponenten „Recht auf körperliche Unversehrtheit“ sowie „Recht auf Selbstbestimmung“ näher bestimmt. Diese beiden Komponenten werden ein weiteres Mal durch jeweils drei Segmente, wie beispielsweise „keine Eingriffe durch den Staat“ oder „effektive Eigentumsrechte“ definiert, die ihrerseits wieder anhand von zwei Indikatoren gemessen werden. Die Qualität einer Demokratie wird somit von Bühlmann et al. (2012) mithilfe von insgesamt drei Demokratiedimensionen, neun Funktionen, 18 Komponenten, 51 Segmenten und 100 Indikatoren bestimmt. Insgesamt betrachtet ergibt sich das Bild einer sehr unterschiedlichen Herangehensweise an die Thematik der Demokratiemessung. Hieraus lässt sich leider nur bedingt ein Best-Practice-Modell für das weitere Vorgehen der Bürgerbeteiligungsmessung ableiten. Trotz alledem dienen die gesammelten Informationen gerade im Bereich der Indexbildung und der Skalierung als Grundlage der nachfolgenden Überlegungen.

3.2 Reformulierung der Arbeits- in Forschungshypothesen

Im Folgenden werden die für die empirische Untersuchung notwendigen „Vermutung[en] über einen [oder mehrere] bestehende[n] Sachverhalt[e]“ (Diekmann, 2009, S. 124) getroffen. Es wird dabei der Versuch unternommen, sinnvolle „Aussage[n] über einen Zusammenhang zwischen sozialen Merkmalen,

d. h. eine Beziehung zwischen zwei (oder mehr) Variablen“ (Diekmann, 2009, S. 124) herauszuarbeiten. Hierfür werden sowohl Wenn-Dann- als auch monoton steigende sowie monoton fallende Je-Desto-Hypothesen in Betracht gezogen. Die zu Beginn dieser Arbeit entstandenen Arbeitshypothesen werden unter Zuhilfenahme einer gründlichen Aufarbeitung des Forschungsstands in entsprechende Forschungshypothesen umformuliert. Konkret werden sich diese auf die Beurteilungskriterien Empowerment, Efficacy, Inclusion und Quality stützen. Die Forschungshypothesen haben dabei zum Ziel, „die Existenz, Richtung und Stärke eines [oder mehrerer] bestimmte[r] Effekt[e]“ (Döring et al., 2016, S. 146) zu postulieren. Es wird sich vorrangig um positiv gerichtete Zusammenhangshypothesen handeln, die zwar einerseits Beziehungen zwischen zwei oder mehr Variablen darstellen, andererseits jedoch keinesfalls als Beleg für kausale Ursache-Wirkungs-Relationen gelten können (Döring et al., 2016, S. 146). Festlegungen auf präzise Effektgrößen der abhängigen Variablen sind aufgrund des vorliegenden Forschungsstands sowie aufgrund der Datenlage zu den einzelnen Kriterien nicht möglich. Gleichwohl wird angestrebt, den Informationsgehalt der Hypothesen, das heißt, „die Menge der von diese[n] S[ä]tz[en] ausgeschlossenen Sätze“ (Diekmann, 2009, S. 152) so hoch wie möglich zu gestalten, um die Zahl der Testsituationen sowie die Menge potentieller Widersprüche zu vergrößern.

3.2.1 Empowerment

Wie in Kapitel 2 veranschaulicht, hat Empowerment per definitionem eine Stärkung des Handlungs- und Sachwissens der am Partizipationsprozess beteiligten Bürger in politischen Fragen zum Ziel (Lietzmann et al., 2013, S. 19). Ein gelungenes Empowerment im Sinne einer „Befähigung der Bürger zur Mitsprache“ (Cooper, 2014, S. 292) nimmt maßgeblich Einfluss auf die aktive Teilhabe der Bürger am politischen Leben und dadurch auf die Effektivität eines Beteiligungsverfahrens.

Die zu Beginn der Dissertation entwickelte Arbeitshypothese ging von einem ähnlichen Zusammenhang aus:

(AH5): Je autonomer die Teilnehmer an Beteiligungsverfahren agieren, desto effektiver ist die Bürgerbeteiligung.

Es ist zu erwarten, dass diese Selbstbestimmung im Sinne eines gelungenen Empowerments zum einen von Experten in der Rolle als Informationsvermittler in Planungsfragen (Lietzmann, 2014, S. 98) abhängig ist und zum anderen sowohl das Bildungsniveau der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung (Ruano, 2013) als auch – orientiert am sozioökonomischen Standardmodell nach Verba und Nie (1972) – deren Einkommen maßgeblichen Einfluss auf ein gelungenes Empowerment von Bürgerbeteiligung nimmt: Bildung wirkt indirekt auf politische Beteiligung, indem sie zu einem höheren verfügbaren Einkommen und einer daraus resultierenden besseren sozialen Lage und späteren Lebenschancen führt (Bödeker, 2012, S. 8f.). Ein höherer Bildungsgrad führt zudem dazu, „dass Individuen ihre Einflussmöglichkeiten auf politische Prozesse weitaus positiver beurteilen“ (Milbrath und Goel, 1977; Bödeker, 2012, S. 9). Bildung wird in diesem Zusammenhang im Sinne informierter Bürger verstanden, die sukzessive zu Experten werden und von deren Wissen über die Positionen bestimmter gesellschaftlicher Gruppierungen zu bestimmen Themen sowohl die Politik als auch die Verwaltung profitieren (Irvin und Stansbury, 2004). Folgt man den Überlegungen von Fung sowie Carson und Hart kann davon ausgegangen werden, dass Empowerment in letzter Konsequenz vor allem zu politisch motivierten Bürgern und einer qualitativ höherwertigeren Bürgerbeteiligung führt (Fung, 2003). All diese Überlegungen finden ihre Entsprechung in den Forschungshypothesen 1 und 2:

(FH1): Je höher das Bildungsniveau der Befragten, desto höher ist ihr Grad an Empowerment.

(FH2): Je höher das Einkommen der Befragten, desto höher ist ihr Grad an Empowerment.

3.2.2 Efficacy

Als ein weiteres Kriterium zur Beurteilung von Bürgerbeteiligung wird die Efficacy herangezogen. Sie soll, wie in Kapitel 2 ausführlich dargestellt, als Gefühl politischer Selbstwirksamkeit (Lietzmann und Mittendorf, 2011, S. 80) verstanden werden. Sie geht insgesamt davon aus, dass „Bürger sich vor allem dann politisch beteiligen, wenn sie sich [selbst] als entscheidungskompetent einschätzen und wenn sie den Eindruck haben, dass sie mit ihrem Engagement tatsächlich Gehör finden“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8). Unter dem Begriff der Efficacy werden in der Literatur vor allem die beiden voneinander abgrenzbaren Überzeugungen der „internal efficacy“ und „external efficacy“ zusammengefasst. Während Erstere sich auf die subjektive Überzeugung der Person, politische Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung zu haben sowie politische Sachverhalte verstehen zu können, bezieht, spiegelt „external efficacy“ die wahrgenommene Responsivität des politischen Systems respektive der politischen Amtsinhaber für die Belange der Bürger wider. Die Forschung geht davon aus, dass Efficacy in hohem Maße mit politischer und sozialer Partizipation korreliert. Es ist deswegen anzunehmen, dass ein hoher Grad an Efficacy zu einer verstärkten und besseren Beteiligung der Bürger an Beteiligungsprozessen beiträgt. Es ist zudem davon auszugehen, dass Efficacy in unterschiedlichen sozialen Milieus der Kommune verschieden hoch ausfällt (Lietzmann und Mittendorf, 2011, S. 80): „Solange Ressourcen, Absichten und Anreize ungleich verteilt sind, wird auch die politische Beteiligung ungleich verteilt sein“ (Deth, 2009, S. 155). Bödeker weist in diesem Zusammenhang ebenfalls darauf hin, dass politische Partizipation mit Einkommen und Bildung steigt, und dass soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung nicht etwa zu erhöhter Protestbereitschaft, sondern zu politischer Apathie unter der Bevölkerung führt (2012, S. 37). „Wenn benachteiligte Bevölkerungsgruppen seltener partizipieren und zur Wahl gehen, ist der Anreiz für Politiker gering, ihre Interessen zu vertreten. Umgekehrt ist der Anreiz zu wählen für Menschen gering, die ihre Interessen nicht vertreten sehen“ (Böhnke, 2011, S. 20). Eine abwärts gerichtete Spirale.

Diese Überlegungen finden ihre Entsprechung in den Forschungshypothesen 3 und 4:

(FH3): *Je höher das Bildungsniveau der Befragten, desto höher ist ihr Grad an Efficacy.*

(FH4): *Je stärker das Interesse der Befragten an Politik, desto höher ist ihr Grad an Efficacy.*

3.2.3 Inclusion

Wie in Kapitel 2 beschrieben, hat Inclusion den Einbezug aller gesellschaftlichen Milieus zum Ziel. Sie verfolgt anhand einer Reihe an unterschiedlichen Maßnahmen und Verfahren die maximale Teilhabe der gesamten Bürgerschaft am Partizipationsprozess. In der politik- und sozialwissenschaftlichen Literatur ist der Begriff vor allem als soziale Inklusion anzutreffen, die es jedem Menschen ermöglichen soll in vollem Umfang an der Gesellschaft zu partizipieren. Die in diesem Zusammenhang zu Beginn der Dissertation entwickelte Arbeitshypothese ging von der Annahme aus, dass politische Inklusion in Beteiligungsprozessen vorrangig durch Zufallsauswahl respektive Repräsentativität sichergestellt werden kann:

(AH1): *Die aleatorische Auswahl der Teilnehmer von Beteiligungsverfahren ist positiv mit der Effektivität von Bürgerbeteiligung verbunden.*

Folgt man der Forschung, so bestätigt sich diese Annahme. Es ist davon auszugehen, dass eine aleatorische Auswahl der Teilnehmer eines Partizipationsprozesses die beste Garantie für eine wirksame Inclusion, für politische Gleichheit sowie letztendlich für eine effektive Bürgerbeteiligung liefert (Fung, 2006b, S. 67). Hierbei gilt: Soziale Ungleichheit führt zu politischer Ungleichheit; politische Ungleichheit verstärkt wiederum soziale Ungleichheit (Deth, 2009, S. 154). Inclusion versucht, diesen Teufelskreis zu unterbrechen. Vergleichbar mit dem Beurteilungskriterium der Efficacy hat beim Kriterium Inclusion das sozioöko-

nomische Standardmodell nach Verba und Nie (1972) ebenfalls eine bedeutsame Rolle inne: Eine gelungene Inclusion führt dazu, dass der Anteil an Teilnehmern mit einem höheren sozioökonomischen Status im Beteiligungsverfahren reduziert wird. Umgekehrt kann somit davon ausgegangen werden, dass in der Realität Ressourcen, Absichten und Anreize in Bürgerbeteiligungsveranstaltungen ungleich verteilt sind (Böhnke, 2011, S. 21f.). Oftmals herrscht eine „überwiegende[.] Teilnahme der Mittelschichten [vor], die [...] von Bürgerinitiativen und politischen Wahlen [bereits] signifikant [...] [bekannt ist]“ (Lietzmann, 2014, S. 97). All diese Überlegungen finden schlussendlich ihre Entsprechung in den Forschungshypothesen 5, 6 und 7:

(FH5): Die Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg sind älter als die Gesamtbevölkerung Heidelbergs im Jahr 2016.

(FH6): Die Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg verfügen über ein höheres Bildungsniveau als die Gesamtbevölkerung Heidelbergs im Jahr 2011.

(FH7): Die Zusammensetzung der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg entspricht nicht der Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung Heidelbergs.

Die Unterschiede in den Jahreszahlen bei den Forschungshypothesen 5 und 6 ergeben sich aus den verschiedenartig zu Verfügung stehenden Datensätzen für die Vergleichsbevölkerung. Die Daten für das Durchschnittsalter entstammen dem Mikrozensus des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg für das Jahr 2016 (Baden-Württemberg, 2016), diejenige für den Bildungsabschluss wiederum der Zensusdatenbank des Zensus 2011 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Statistik, 2015).

3.2.4 Quality

Rückblickend betrachtet, bezieht sich ein Großteil der am Anfang der Dissertation aufgestellten Arbeitshypothesen auf das im späteren Verlauf der Arbeit entwickelte Beurteilungskriterium Quality:

(AH2): Je adressatengerechter die Teilnehmer von Beteiligungsverfahren über das zur Entscheidung anstehende Sachthema mit Informationen versorgt werden, desto effektiver ist die Bürgerbeteiligung.

(AH4): Je transparenter die Strukturen des Beteiligungsverfahrens sind, desto effektiver ist die Bürgerbeteiligung.

(AH6): Je kommunikativer und konsensorientierter sich der Beteiligungsprozess gestaltet, desto effektiver ist die Bürgerbeteiligung.

Diese haben gemeinsam, dass ihre Aussagen allesamt das Beteiligungsverfahren an sich betreffen und weniger die Teilnehmer eines Partizipationsprozesses. Es ist anzunehmen, dass sich das Beurteilungskriterium Quality zu großen Teilen an den Rahmenbedingungen, dem Ablauf sowie den Strukturen eines Beteiligungsverfahrens festmachen lässt. So hat Quality unter anderem die „Chance für Verfahrensbeteiligte [...] Bürger [zum Inhalt], sich tatsächlich wirkungsvoll am Dialog zu beteiligen“ (Lietzmann, 2014, S. 97). Sie hat zudem zur Aufgabe, die Teilnehmer dazu anzuhalten, sich im Partizipationsprozess zurückzuhalten, gegenseitigen Respekt zu bekunden sowie Fairness in der Argumentation walten zu lassen (Fung, 2003). Eine solche konsensorientierte Deliberation orientiert sich nach Auffassung der Forschung vorrangig an der von Habermas dominierten deliberativen Demokratie und seiner Theorie eines herrschaftsfreien Diskurses (Habermas, 1991). Es ist zudem davon auszugehen, dass politische Bildung, die informierte Bürger hervorbringt, eine wesentliche Grundvoraussetzung für Quality darstellt (Fung, 2003). Weiterhin kann angenommen werden, dass Befragte mit

einem höheren Bildungsniveau höhere Anforderungen an die Quality von Bürgerbeteiligung stellen. Insgesamt lässt sich für das Beurteilungskriterium die nachfolgende Forschungshypothese 8 aufstellen:

(FH8): Je höher das Bildungsniveau der Befragten, desto geringer schätzen diese die Quality von Bürgerbeteiligung ein.

3.3 Regelungen und Qualitätsstandards zur Entwicklung von Fragen und Fragebogen

Da die Operationalisierung der Beurteilungskriterien zu einem großen Teil direkt in Fragen und Antworten für eine Einstellungsmessung mit der Likert-Skala (Menold und Bogner, 2015) erfolgen soll, werden an dieser Stelle diejenigen Regelungen zur Formulierung von Fragen und Fragebogen dargestellt, denen hierbei besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Als oberste Maxime soll dabei gelten, dass jede Frage so einfach formuliert sein soll, „wie noch eben mit dem sachlichen Zweck der Fragestellung vereinbar“ (Scheuch, 1973, S. 78). Das bedeutet, dass die zu entwerfenden Fragen möglichst kurz sind, sich der Alltagssprache annähern, einen nicht zu hohen Wissensstand voraussetzen und vor allem grammatikalisch schwierige Konstruktionen vermeiden (Bürklin, 1995, S. 160). Diekmann empfiehlt ebenfalls einige Grundregeln der Frageformulierung (Diekmann, 2009, S. 479ff.): kurze, verständliche und hinreichend präzise formulierte Fragen, keine platten Anbietungen, keine doppelten Verneinungen, keine mehrdimensionalen Fragen, keine indirekten Fragen sowie keine Suggestivfragen. Nach Bürklin gilt es zudem hypothetische sowie nicht-neutrale Fragen zu vermeiden (Bürklin, 1995, S. 160f.).

Selbstverständlich ist es sinnvoll, auf eine Reihe an potentiellen Fehlerquellen in der späteren Befragung zu achten. Diekmann unterteilt diese in die beiden Kategorien Befragten- sowie Fragemerkmale (2009, S. 446ff.). Bei Ersterer gilt es, sich der Problematiken der sozialen Erwünschtheit, des Response-Sets sowie des Non-Attitudes bewusst zu sein. Für den Bereich der Fragemerkmale weist er darauf

hin, dass die Art der Frageformulierung die Antwortreaktion der Befragten beeinflusst, dass bereits die Variation logisch äquivalenter Begriffe größere Unterschiede im Antwortverhalten hervorruft sowie dass vor allem die Positionierung der Fragen im Fragebogen von enormer Bedeutung ist (Diekmann, 2009, S. 458ff.). Durch einen Rückgriff auf bereits etablierte und erprobte Messinstrumente sollen im Rahmen der Operationalisierung potentielle Fehlerquellen zu einem großen Teil vermieden werden.

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (Rammstedt et al., 2014) hat zudem Standards vorgeschlagen, die sich zu großen Teilen am Konzept des Total Survey Errors orientieren. Dieser geht davon aus, dass unterschiedliche Fehler in der Planung und Durchführung von Umfragen die Qualität der erhobenen Daten beeinträchtigen können (Diekmann, 2009, S. 416ff.; Rammstedt et al., 2014, S. 10):

„Die Qualität der Messung [ist] entsprechend der Total Survey Error-Perspektive dann gewährleistet, wenn eine Nutzung der resultierenden (Survey-)Daten eine möglichst fehlerfreie Schlussfolgerung auf die wahren Ausprägungen des interessierenden Konstrukts bei den untersuchten Personen ermöglicht“ (Rammstedt et al., 2014, S. 14).

Eine Neuentwicklung von Fragen ist nach Ansicht von Rammstedt et al. nur dann opportun, „wenn keine Messinstrumente vorhanden sind oder vorhandene Messinstrumente [...] nicht geeignet sind“ (Rammstedt et al., 2014, S. 17).

3.4 Vom Begriff zur Messung

Der nachfolgende Prozess vom theoretischen Begriff zur empirischen Messung orientiert sich primär an den Überlegungen von Diekmann (2009) und dessen zweiter und dritter Phase einer empirischen Untersuchung. Neben der Festlegung des Forschungsdesigns mit Bestimmung der Untersuchungsebene sowie Entscheidung hinsichtlich des zeitlichen Aspekts der Datenerhebung beinhaltet dies die Konstruktion des Erhebungsinstruments und die Festlegung der Mess- und Skalierungsmethoden (Diekmann, 2009, S. 194). Ergänzend zu Diekmann wird auf Ausführungen von Döring et al. (2016), Rammstedt et al. (2014), Bürklin

(1995) sowie des Leibniz-Instituts für Sozialwissenschaften (Wasmer et al., 2014; Bandilla, 2015; Koch und Blohm, 2015; Menold, 2015; Menold und Bogner, 2015) zurückgegriffen.

3.4.1 Forschungsdesign

Nach Ansicht von Döring et al. (2016) entscheidet vor allem eine „sachgerechte Ausarbeitung des Untersuchungsdesigns [...] darüber, ob die Studie a) praktisch mit den vorhandenen Mitteln durchführbar ist und b) zu aussagekräftigen Resultaten hinsichtlich des Forschungsproblems führt“ (Döring et al., 2016, S. 24). Es wird deswegen ein Rückgriff auf die bereits in der Einleitung formulierte empirisch-analytische Methodologie vorgenommen und diese aufgrund der bis zu diesem Zeitpunkt erarbeiteten Ergebnisse zu einem präzisen Forschungsdesign reformuliert.

Da die vorliegende Dissertation Forschungsfrage und Forschungshypothesen zur Wirksamkeit von Bürgerbeteiligung an vielen Untersuchungseinheiten hinsichtlich weniger Aspekte mithilfe einer oder mehrerer Datenerhebungsmethoden bearbeiten wird, erscheint es angebracht einen quantitativen Forschungsansatz zu wählen. Dieser „zielt [...] auf die Überprüfung theoretisch abgeleiteter Hypothesen, arbeitet mit strukturierten Abläufen sowie standardisierten Datenerhebungsinstrumenten und läuft auf die Weiterentwicklung von Theorien hinaus“ (Döring et al., 2016, S. 184). Die vorliegende Arbeit ist sowohl als Primär- als auch als Sekundäranalyse angelegt. Eine Hälfte der Untersuchung beruht auf der Auswertung selbst erhobener Daten, die andere Hälfte greift aufgrund forschungsökonomischer Überlegungen auf die Analyse eines oder mehrerer bereits vorhandener Datensätze zurück. Die Primäranalyse besitzt dabei den Vorteil, „dass die Details des Forschungsdesigns, die Art der Stichprobe und auch die Datenerhebungsmethoden selbst festgelegt und somit die Beschaffenheit des Datensatzes [...] auf das selbst gewählte Forschungsproblem zugeschnitten werden kann.“ (Döring et al., 2016, S. 191). Der Nutzen der Sekundäranalyse besteht vornehmlich darin, „dass der Aufwand für die eigene Datenerhebung entfällt“

(Döring et al., 2016, S. 191). Die Primärdaten werden in Form von Individualdaten erhoben und auf telefonischen, schriftlichen und Online-Befragungen beruhen. Insgesamt betrachtet erscheint es zudem sachgerecht, für die vorliegende explanative Arbeit eine Ex-post-facto-Anordnung ohne Messwiederholungen zum Einsatz zu bringen, da die Forschungshypothesen „weder in einer klassischen experimentellen Laborstudie noch in einer quasi-experimentellen Feldstudie überprüft [werden]“ (Döring et al., 2016, S. 201). Hierfür spricht, dass zum einen die unabhängigen Variablen in der Hauptsache forschungspraktisch nicht variierbar sind oder sich zum anderen nur mit sehr großem organisatorischen und finanziellen Aufwand variieren lassen (Döring et al., 2016, S. 203f.). Aufgrund der Entscheidung für eine Ex-post-facto-Anordnung wird des Weiteren keine Randomisierung und keine aktive experimentelle Manipulation stattfinden (Döring et al., 2016, S. 201).

„Deswegen entfallen auch untersuchungsbedingte Störvariablen, die mit der Bildung und Behandlung der Untersuchungsgruppen verbunden sein können. Da eine nicht-experimentelle Studie ausschließlich vorgefundene Gruppen vergleicht, die sich nicht nur hinsichtlich der interessierenden unabhängigen Variablen, sondern gleichzeitig zahlreicher weiterer damit verbundener (konfundierter) Variablen unterscheiden, sind personen-gebundene Störvariablen kaum so gut kontrollierbar, dass eindeutige (intern valide) kausale Schlussfolgerungen über Ursache-Wirkungs-Relationen (deren Existenz, Richtung und Wirkmechanismus) getroffen werden können“ (Döring et al., 2016, S. 205).

Mit anderen Worten: Wenn eine Ex-post-facto-Anordnung einen hypothesenkonformen Gruppenunterschied oder Variablenzusammenhang belegt, ist dadurch nicht zwangsläufig ein Ursache-Wirkungs-Mechanismus nachgewiesen (Döring et al., 2016, S. 203). Eine nicht-experimentelle Studie ohne Messwiederholungen besitzt jedoch den großen Vorteil, dass mit geringem finanziellen und personellen Aufwand sehr viele Daten erhoben werden können, weshalb sie in den Sozialwissenschaften die am meisten verbreitete Untersuchungsform darstellt. Die

empirische Studie wird sich auf jeweils einen einzigen Untersuchungszeitpunkt beschränken. Das Forschungsdesign verzichtet dabei auf eine gegenüberstellende Analyse. Ein Vergleich mit weiteren Bürgerbeteiligungsmodellen anderer Städte wird bewusst ausgeklammert. Die Untersuchung wird somit im Sinne einer Auswahlanalyse rein monographisch am Beispiel der Stadt Heidelberg durchgeführt. Es gilt zudem zu beachten, dass das Erhebungsinstrument messen wird, wie die Bürger der Stadt Heidelberg Bürgerbeteiligung anhand der Kriterien Empowerment, Efficacy, Inclusion und Quality bewerten. Das Messmodell kann nicht in Erfahrung bringen, in welchem Umfang Bürgerbeteiligung in Heidelberg die Beurteilungskriterien im objektiven Sinne erfüllt. Hierfür fehlen Daten, die allein anhand einer Einstellungsmessung nicht erhoben werden können.

Aufgrund forschungsökonomischer Überlegungen sieht die praktische Ausführung des Forschungsdesigns vor, die vier Kriterien Empowerment, Efficacy, Inclusion und Quality nicht anhand eines einzelnen Fragebogens, sondern mittels unterschiedlicher Methoden sowie unterschiedlicher Stichproben zu messen. Der Grad an Empowerment wird anhand einer eigens entwickelten schriftlichen Befragung bestimmt, da hierfür keine geeigneten Daten vorhanden sind. Die Indikatoren des Kriteriums Efficacy werden im Rahmen der Heidelberg-Studie 2016, einer vom Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Heidelberg beauftragten und jährlich durchgeführten, repräsentativen Bürgerumfrage (Heidelberg, 2016c), durch die Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld GmbH in Mannheim telefonisch erhoben. Der Stichprobenumfang beträgt hierbei in etwa 1.000 Bürger über 18 Jahren. Die Ergebnisse der Umfrage werden von der Stadt Heidelberg zur Verfügung gestellt. Das Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Heidelberg führt zudem seit dem Jahr 2013 im Anschluss an jede in Heidelberg durchgeführte Bürgerbeteiligungsveranstaltung eine Befragung sowohl der Teilnehmer (Heidelberg, 2016b) als auch der hierfür beauftragten Moderatoren (Heidelberg, 2016a) durch. Die daraus resultierenden Daten werden ebenfalls von der Stadt Heidelberg zur Verfügung gestellt. Anhand einer Sekundäranalyse dieser wird das Wirkungskriterium der Quality bestimmt. Hierzu muss sich dessen

Operationalisierung jedoch an den bereits vorhandenen Fragen der Stadt Heidelberg ausrichten. Durch denselben Fragebogen (Heidelberg, 2016b) werden seit dem Jahr 2013 soziostrukturelle Merkmale der Teilnehmer von Bürgerbeteiligungsveranstaltungen in Heidelberg erhoben (Geschlecht, Alter, Bildungsgrad, stadtteilbezogene Herkunft und Migrationshintergrund). Diese werden anhand eines Vergleichs mit den soziostrukturellen Merkmalen der Gesamtbevölkerung Heidelbergs zur Bestimmung des Beurteilungskriteriums Inclusion herangezogen. In diesem Fall muss ebenso im Rahmen der Operationalisierung eine Anpassung des Fragebogens stattfinden.

Aus den hieraus resultierenden vier Teilindizes wird in der Datenauswertungsphase ein Gesamtindex der Effektivität von Bürgerbeteiligung in Heidelberg berechnet.

3.4.2 Operationalisierung der Beurteilungskriterien

Die an dieser Stelle der Dissertation vorzunehmende Operationalisierung legt fest,

„anhand welcher beobachtbaren Variablen die Ausprägung des theoretischen Konzepts bei den Untersuchungsobjekten festgestellt werden soll. [Daneben] gehört zur Operationalisierung auch die Festlegung der Messinstrumente, mittels derer den Ausprägungen der einzelnen Indikatoren jeweils entsprechende numerische Werte zugeordnet und zu einem Gesamtmesswert für das Konstrukt verrechnet werden“ (Döring et al., 2016, S. 228).

Messinstrumente werden in diesem Zusammenhang verstanden als „Fragen, Items oder Testaufgaben inklusive Antwortvorgaben [...], [die] der Erfassung eines einzelnen Phänomens [dienen]“ (Rammstedt et al., 2014, S. 7), wobei in sozialwissenschaftlichen Umfragen meist Einstellungen oder Werte erfasst werden. Die Festlegung der Messmethode bestimmt zur gleichen Zeit das Skalenniveau der erhobenen Daten (Diekmann, 2009, S. 239; Döring et al., 2016, S. 264) und damit gleichermaßen den Informationsgehalt der Daten sowie ihre statistischen Auswertungsmöglichkeiten (Döring et al., 2016, S. 24).

Dabei gilt es zu beachten, dass multiple Indikatoren im Unterschied zu Einzelindikatoren dazu beitragen,

„dass die verschiedenen Aspekte eines komplexen theoretischen Konstruktes möglichst vollständig abgebildet werden und somit wirklich das erfasst wird, was gemessen werden soll [...]. Zudem können durch den Einsatz multipler Indikatoren [...] Messfehler reduziert werden, sodass die Messgenauigkeit bzw. Reliabilität des Instruments steigt [...]“ (Döring et al., 2016, S. 229).

Um sicherzustellen, dass das Erhebungsinstrument das Zielkonstrukt präzise erfasst und wenig verzerrt ist, erfolgt die Operationalisierung zum großen Teil anhand bereits vorhandener Messinstrumente, „deren Aufbau theoretisch begründet und deren Gütekriterien [bereits] empirisch geprüft sind“ (Döring et al., 2016, S. 229). Die daraus entnommenen Interviewfragen werden in das für diese Arbeit entworfene theoretische Gesamtkonzept eingeordnet. Findet ein Rückgriff auf bestehende Instrumente statt, wird selbstverständlich deren Herkunft angegeben und auf gegebenenfalls vorgenommene Modifikationen oder Übersetzungen hingewiesen (Rammstedt et al., 2014, S. 17). Die vorliegende empirische Untersuchung bedient sich vorrangig des Verfahrens der Einstellungsmessung. Bei der hierbei zur Anwendung kommenden Likert-Skalierung (Menold und Bogner, 2015) respektive „Technik der summierten Einschätzungen“ (Diekmann, 2009, S. 240) handelt es sich um die „mit großem Abstand am häufigsten in den Sozialwissenschaften verwendete psychometrische Skala, die mit mehreren Indikatoren ein bestimmtes Konstrukt auf Intervallskalenniveau erfassen soll“ (Döring et al., 2016, S. 269). Sie „ordnet den Objekten eines empirischen Relativs Zahlen zu, die so geartet sind, dass die Rangordnung der Zahlendifferenzen zwischen je zwei Objekten der Rangordnung der Merkmalsunterschiede zwischen je zwei Objekten entspricht“ (Döring et al., 2016, S. 244). Ziel der Likert-Skala ist es, „(1) geeignete von weniger geeigneten Items zu trennen und (2) auf der Basis der letztlich für gut befundenen Items jeder Person einen Skalenwert zuzuweisen“ (Diekmann, 2009, S. 241). Auf Neuentwicklungen der zur

Anwendung kommenden Likert-Skalierungen wird im Rahmen der Dissertation verzichtet, da das hierfür notwendige Vorgehen (Item-Konstruktion mit Sammlung eines möglichst großen Item-Pools, Skalen-Pretest mit Festlegung von Itemschwierigkeit und Berechnung der Trennschärfe sowie Item-Selektion) forschungsökonomisch nicht durchführbar ist und zudem, wie bereits angesprochen, für alle Beurteilungskriterien entsprechend erprobte Messinstrumente in Form von psychometrischen Kurzskalen vorliegen. Deren Einsatz birgt den Vorteil, dass diese erwiesenermaßen den unterschiedlichen messtheoretischen Skalierungseigenschaften und Gütekriterien (Objektivität, Reliabilität, Validität) genügen. Die Indikatoren der Likert-Skalierung sind dabei Items in der Gestalt von Fragen oder Aussagen, „die auf einer mindestens 5-stufigen Ratingskala zu beantworten sind“ (Döring et al., 2016, S. 269) und dadurch unterschiedliche Intensitäten des gemessenen Merkmals repräsentieren. Der Skalenwert der Likert-Skala berechnet sich schlussendlich als Summen- oder Durchschnittsscore der einzelnen Ratings. Für die im Fragebogen zur Anwendung kommenden Kurzskalen, die meistens mit drei bis fünf Items arbeiten, wurden „einer längeren Likert-Skala die besten (trennschärfsten) Items entnommen“ (Döring et al., 2016, S. 270). Selbstverständlich stellen die hier abgebildeten Messinstrumente und Items lediglich eine von mehreren möglichen operationalen Definitionen dar. Letztlich kann jedoch nicht mit absoluter Sicherheit entschieden werden, welche Operationalisierung der Realität am nächsten kommt (Bürklin, 1995, S. 156f.). Hinsichtlich der vier Beurteilungskriterien ergibt sich somit die folgende Operationalisierung:

3.4.2.1 Empowerment

In den vergangenen Jahrzehnten wurde Empowerment neben den Sozialwissenschaften in den verschiedensten wissenschaftlichen Disziplinen, wie beispielsweise der Medizin (van Uden-Kraan et al., 2008), der Psychologie (Spreitzer, 1995) sowie der Bildungs- (Warschauer et al., 1996) oder der Managementforschung (Ugboro und Obeng, 2000) exploriert. Große Bedeutung

hat der Begriff ebenfalls im Rahmen der Entwicklungshilfe inne (Narayan, 2005; Jupp und Ibn Ali, 2010). Eine Übersicht über die unterschiedlichen Ansätze zur Operationalisierung und Messung von Empowerment bieten Alsop und Heinsohn (2005).

Grundsätzlich wird Empowerment als Prozess verstanden (Cattaneo und Chapman, 2010, S. 649), „by which people gain control over their lives and become democratically engaged in the life of their community“ (Cheryomukhin, 2014, S. 4). Cole beschreibt den Begriff als das obere Ende von Arnsteins (1969) Partizipationsleiter „where members of a community are active agents of change and they have the ability to find solutions to their problems, make decisions, implement actions and evaluate their solutions“ (Cole, 2006, S. 631). Politisches Empowerment bedarf nach Ansicht von Miller (1994) und Friedmann (1992) vor allem Inklusion im demokratischen Entscheidungsfindungsprozess, der Möglichkeit Einfluss in der lokalen Politik auszuüben sowie kollektives Handeln. Es führt zu „greater participation, to greater decision-making power and control, and to transformative action [...]. [It] is both individual and collective“ (Olomukoro und Adolore, 2015, S. 10). Empowerment motiviert Menschen

„to take up deliberative opportunities and encourages participants to take the deliberation seriously. [...] Empowered deliberation may result in significant and durable individual-level effects. [...] [It] can also affect the quality and relevance of the outputs of the event“ (Johnson und Gastil, 2015, S. 5f.)

Das in diesem Zusammenhang von Zimmerman und Zahniser (1991) entworfene multidimensionale Modell von Empowerment analysiert den Begriff auf den drei Ebenen „individual“, „organizational“ und „community“. Es geht davon aus, dass sich diese gegenseitig beeinflussen und im Prozess unterschiedliche Ausprägungen innehaben können.

Als Outcome der „individual“ Ebene gilt ihnen das „psychological empowerment“, welches nach Zimmerman (1995) wiederum aus den drei Komponenten „intrapersonal“, „interactional“ und „behavioral“ besteht:

„The intrapersonal component of [psychological empowerment] includes the notions of sociopolitical control, self-efficacy and motivation to control. [...] The interactional component reflects critical awareness of the sociopolitical environment and the knowledge of resources and methods to produce social change. [...] The behavioral component [...] refers to actions taken to directly influence outcomes in a specific context“ (Cheryomukhin, 2014, S. 11f.).

Psychological Empowerment beschreibt auf diese Art und Weise

„characteristics of an empowered person who believes in his [...] capacity to lead others and influence a given sociopolitical environment, understands how that environment works, engages in collective actions aimed at social change, and collaborates with others to facilitate their empowerment, expand networks, and pass on legacy“ (Cheryomukhin, 2014, S. 13f.).

Die Forschung geht dabei insgesamt davon aus, dass Psychological Empowerment positiv mit „community participation“ und „sense of community“ korreliert (Cheryomukhin, 2014, S. 15; Mannarini et al., 2014). Es wird zudem als dynamisches Konstrukt betrachtet, dass je nach Kontext, beteiligten Menschen sowie im Zeitverlauf variiert (Cheryomukhin, 2014, S. 15). Auf eine ähnliche Art und Weise haben Francescato et al. (2007) eine Operationalisierung für den Begriff entworfen. Diese beinhaltet insgesamt drei Komponenten:

„(a) hopefulness, which is the belief that one can exert some control over the events and their future evolution; (b) perceived competence, i.e., the belief that one can set and pursue personal relevant goals in a variety of domains; and (c) socio-political awareness, defined as the willingness to gather information on political issues and events“ (Mannarini et al., 2014, S. 10).

Mehrere Punkte sind ursächlich dafür, dass sich die Messung von Empowerment als eine komplexe Aufgabe darstellt: „[it] manifests itself in different perceptions, skills, and behaviors across people. [...] Different beliefs, competencies, and actions may be required in different settings. [...] [Psychological empowerment] may [also] fluctuate over time“ (Cheryomukhin, 2014, S. 21). Die von Zimmerman und Zahniser (1991) entworfene Sociopolitical Control Scale (SPCS) wird inzwischen als die am häufigsten verwendete Messung der intrapersonalen Komponente von Empowerment betrachtet (Cheryomukhin, 2014, S. 23). Sie wurde mit dem Ziel entwickelt, „to measure self-perceptions of an individual’s abilities to organize people and influence policy decisions in the context of a local community“ (Cheryomukhin, 2014, S. 23). Zimmerman und Zahniser (1991) haben hierzu Items aus zehn verschiedenen Messinstrumenten (Zimmerman und Zahniser, 1991, S. 192) zu einer einzigen Skala kombiniert. Die insgesamt 17 in der SPCS enthaltenen Items wurden dabei auf Basis unterschiedlicher Validitätskriterien ausgewählt (Zimmerman und Zahniser, 1991; Peterson et al., 2006, S. 288) und beinhalten schlussendlich Fragen „from the political efficacy, self-efficacy, desirability of control, perceived competence, and civic duty scales“ (Zimmerman und Zahniser, 1991, S. 192). Die SPCS wurde 15 Jahre später von Peterson et al. (2006) dahingehend modifiziert, dass die negativ konnotierten Items ins Positive transformiert wurden (Peterson et al., 2006, S. 290), was die Validität der hieraus entstehenden Revised Sociopolitical Control Scale (SPCS-R) erhöht hat:

„Importantly, rephrasing of the SPCS’s negatively worded items into positively worded statements (SPCS-R) produced results that confirmed the originally hypothesized two-factor model of leadership competence and policy control. Our findings also indicate that the revised subscales of the SPCS-R representing the two factors were reliable and related in expected ways with measures of community involvement“ (Peterson et al., 2006, S. 292).

Die originäre SPCS wurde zudem von verschiedenen Forschergruppen auf ihre Reliabilität und Validität überprüft (Itzhaky und York, 2000; Rollero et al., 2009;

Wang et al., 2011; Kanafa-Chmielewska, 2014). Die SPCS-R erreicht Reliabilitätswerte von .78 bis .81 (Peterson et al., 2006, S. 293). Obwohl andere konzeptuelle Messmodelle für den Begriff Empowerment existieren, wird die SPCS „widely used in studies of the [empowerment] construct“ (Peterson et al., 2006, S. 288). Die Operationalisierung von Empowerment erfolgt aufgrund dessen direkt in Fragen und Antworten für eine Einstellungsmessung mit einer fünfstufigen Likert-Skala. Die 15 zur Messung herangezogenen Items der SPCS-R finden sich in der Studie von Peterson et al. (2006) lediglich in englischer Sprache wieder. Eine Übersetzung ins Deutsche sowie eine Anpassung auf kommunale Bürgerbeteiligungsverfahren ist notwendig. Das Messinstrument Empowerment stellt sich insgesamt wie folgt dar (Peterson et al., 2006, S. 294f.):

An dieser Stelle des Fragebogens bitten wir Sie um eine Selbsteinschätzung. Den folgenden Aussagen können Sie mehr oder weniger zustimmen. Inwieweit stimmen Sie der jeweiligen Aussage zu?

1. In Gruppen habe ich oftmals die Rolle eines Wortführers/einer Wortführerin inne.
2. Ich kann Mitmenschen normalerweise dahingehend organisieren, dass sie Dinge zu Ende bringen.
3. Ich empfinde es als sehr einfach vor einer Gruppe zu sprechen.
4. Ich arbeite gerne an Problemlösungen, anstatt abzuwarten, ob jemand anderes sich darum kümmert.
5. Mitmenschen folgen normalerweise meinen Ideen.
6. Ich probiere gerne neue Dinge aus, die mich herausfordern.
7. Ich empfinde Freude an politischer Beteiligung, weil ich gerne so viel Mitsprache wie möglich an politischen Entscheidungsprozessen habe.
8. Eine Person wie ich versteht wirklich, was in der Politik vor sich geht.
9. Wenn ich an einem Bürgerbeteiligungsverfahren teilnehme, würde ich es bevorzugen eine Führungsrolle einzunehmen.

<p>10. Ich habe das Gefühl, dass ich ein gutes Verständnis der wichtigen politischen Fragestellungen habe, die unsere Gesellschaft betreffen.</p> <p>11. Personen wie ich sind normalerweise gut dafür geeignet, an politischen Aktivitäten teilzunehmen.</p> <p>12. Es gibt viele unterschiedliche Möglichkeiten für Personen wie mich, das Handeln der Politiker mitzubestimmen.</p> <p>13. Es ist mir sehr wichtig, dass ich aktiv an lokalen politischen Themen mitwirke.</p> <p>14. Ich würde es bevorzugen ein Wortführer/eine Wortführerin anstatt eines Mitläufers/einer Mitläuferin zu sein.</p> <p>15. Die meisten Entscheidungsträger der Verwaltung würden auf mich hören.</p>
<p>Das Antwortformat ist fünfstufig mit den Kategoriebezeichnungen „stimme gar nicht zu“ (1), „stimme wenig zu“ (2), „stimme etwas zu“ (3), „stimme ziemlich zu“ (4) sowie „stimme voll und ganz zu“ (5).</p>
<p>Um einen Messwert (Skalenwert) für den Empowerment Index zu erhalten, werden die Antworten der 15 Items gemittelt. Der Wertebereich liegt zwischen 1 und 5.</p>

Tabelle 1: [Empowerment] Operationalisierung

3.4.2.2 Efficacy

Die Operationalisierung des Beurteilungskriteriums Efficacy erfolgt direkt in Fragen und Antworten für eine Einstellungsmessung mit einer fünfstufigen Likert-Skala. Sie bedient sich der Political Efficacy Kurzsкала (PEKS), die im Jahr 2014 vom Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften entwickelt wurde (Beierlein et al., 2014). Diese verfolgt das Ziel, individuelle politische Kompetenz- und Einflussüberzeugungen der deutschsprachigen Allgemeinbevölkerung ab 18 Jahren zu messen. Sie fasst hierzu unter dem Begriff der Political Efficacy die beiden Konstrukte der Internal Political Efficacy sowie der External Political Efficacy zusammen. Während Erstere sich auf die individuelle (Selbst-)Überzeugung bezieht, dass der eigenen Person politische Handlungsmöglichkeiten zur

Verfügung stehen, umfasst Letztere die Überzeugung, dass das politische System empfänglich gegenüber Beeinflussungsversuchen ist (Beierlein et al., 2014, S. 3). Die PEKS geht auf diese Art und Weise der Fragestellung nach, ob die Bürger davon überzeugt sind, kompetent und einflussreich zu sein, und operationalisiert hiermit das Beurteilungskriterium Efficacy in hohem Maße. Die Itemselektion sowie Validierung der Kurzskala erfolgte über ein mehrstufiges Verfahren auf der Basis inhaltlicher Überlegungen und quantitativer Analysen (Beierlein et al., 2014, S. 4). Hierbei wurde „eine Selektion von Items [angestrebt], welche die politischen Kompetenz- und Einflussüberzeugungen inhaltlich gut repräsentieren“ (Beierlein et al., 2014, S. 4). Sowohl für die Internal Political Efficacy als auch für die External Political Efficacy wurden von den Autoren der Skala zwei Items ausgewählt. Die Objektivität der Kurzskala kann als gegeben angesehen werden (Beierlein et al., 2014, S. 6). Sie erreicht Reliabilitätswerte von .44 bis .92 (Beierlein et al., 2014, S. 7). Hinweise auf die Validität sind vorhanden (Beierlein et al., 2014, S. 1). Zu deren Sicherstellung wurden die Itemformulierungen unter anderem einem Expertenreview unterzogen. Es wurden zudem aus der Fachliteratur bekannte typische Korrelate der Political Efficacy erfolgreich mit der PEKS repliziert (Beierlein et al., 2014, S. 7ff.). Das Messinstrument Efficacy stellt sich insgesamt wie folgt dar (Beierlein et al., 2014, S. 2):

Nun geht es um Ihre Einschätzung zu politischen Fragen.

Den folgenden Aussagen können Sie mehr oder weniger zustimmen.

Inwieweit stimmen Sie der jeweiligen Aussage zu?

1. Wichtige politische Fragen kann ich gut verstehen und einschätzen.
2. Die Politiker kümmern sich darum, was einfache Leute denken.
3. Ich traue mir zu, mich an einem Gespräch über politische Fragen aktiv zu beteiligen.
4. Die Politiker bemühen sich um einen engen Kontakt zur Bevölkerung.

<p>Das Antwortformat ist fünfstufig mit den Kategoriebezeichnungen „stimme gar nicht zu“ (1), „stimme wenig zu“ (2), „stimme etwas zu“ (3), „stimme ziemlich zu“ (4) sowie „stimme voll und ganz zu“ (5).</p>
<p>Um einen Messwert (Skalenwert) für den Efficacy Index zu erhalten, werden die Antworten auf den beiden Items für Internal Political Efficacy (Nummer 1 und 3) beziehungsweise External Political Efficacy (Nummer 2 und 4) jeweils gemittelt. Der Wertebereich für die beiden Skalenwerte liegt zwischen 1 und 5.</p>

Tabelle 2: [Efficacy] Operationalisierung

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung richtet sich das Messinstrument Efficacy an alle deutschsprachigen Bürger der Stadt Heidelberg ab 18 Jahren (N=116.000). Unabhängig davon, ob diese über Bürgerbeteiligungserfahrung verfügen oder nicht. Die Skala kann sowohl in einer telefonischen als auch in einer schriftlichen Befragung eingesetzt werden.

3.4.2.3 Inclusion

„Die soziale Ungleichheit in Deutschland ist seit Jahren hoch. [...] Trotz hoher Beschäftigtenzahl sind mehr Menschen dauerhaft arm oder von Armut bedroht, weil viele Beschäftigte atypisch, also befristet, geringfügig, in Teilzeit und in Leiharbeit arbeiten. Alleinerziehende Familien und Familien mit Migrationshintergrund sind überdurchschnittlich häufig von Armutsrisiken betroffen“ (Böhm und Büsching, 2013, S. 1).

Die Zahlen sprechen hierbei eine deutliche Sprache: „In einem bildungsfernen Elternhaus, einer finanziellen oder einer sozialen Notlage wachsen in Deutschland, trotz erkennbarer Verbesserungen in den letzten Jahren, noch immer 29 % aller Kinder und Jugendlichen auf“ (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2012, S. 8). „Ein fehlender oder niedriger Bildungsabschluss des Vaters und insbesondere ein fehlender oder niedriger Bildungsabschluss der Mutter erhöht die Chance, dass auch ihr Kind nach der Grundschule kein Gymnasium besucht“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013, S. 96). Soziale Ungleichheit findet ihre Entsprechung jedoch ebenso in Ungleichheiten bei der politischen

Beteiligung (Böhm und Büsching, 2013, S. 2). „Vor allem jene Bevölkerungsgruppen haben sich vom Urnengang verabschiedet, die eigentlich die meisten Forderungen an Mandatsträger zu stellen hätten: Bürger mit niedrigem Bildungsniveau und geringem Einkommen“ (Geißel, 2012, S. 32). Dieser Trend findet sich sowohl im Bereich der formalen als auch der informellen respektive beratenden Beteiligung. Insgesamt betrachtet haben Bildungsniveau und Einkommen einen höheren Einfluss auf die Partizipationswahrscheinlichkeit als ethnische Zugehörigkeit oder Migrationshintergrund (Böhm und Büsching, 2013, S. 2):

„Bildungsferne und einkommensschwache Migrantinnen und Migranten partizipieren kaum, Migrantinnen und Migranten mit hohem Bildungsniveau beteiligen sich [jedoch] immer häufiger. [...] Die politische Abstinenz bildungsferner und einkommensschwacher Personen sowie die wachsenden Macht- [und] Einflussasymmetrien haben fatale Folgen und könnten auf lange Sicht sogar Demokratie, Gesellschaft und Ökonomie gefährden.“ (Geißel, 2012, S. 34).

Inclusion soll in diesem Zusammenhang sicherstellen, dass sich die gesamte Bandbreite an Interessen im Partizipationsprozess engagiert; auch die aufgrund sozialer Ungleichheiten von der Entscheidungsfindung Ausgeschlossenen (Bryson et al., 2013, S. 29). Sie zielt darauf ab,

„die Gesellschaft von Beginn an so zu organisieren, dass sämtliche Mitglieder gleichberechtigt an allen Prozessen und Strukturen partizipieren [...] können. Hierbei dürfen weder individuelle Fähigkeiten, noch die ethnische und soziale Herkunft oder das Geschlecht und das Alter eine Rolle spielen“ (Böhm und Büsching, 2013, S. 4).

Konkret erreicht werden kann dies durch Zufallsverfahren bei der Teilnehmerauswahl, Kinderbetreuung, Aufwandsentschädigungen, alltagssprachlichen Austausch und Meinungsbildung, Motivation von Minoritäten durch Telefonat oder Besuch sowie durch die Einbindung von Schlüsselpersonen, die für Minoritäten eine wichtige Bedeutung haben (Böhm und Büsching, 2013, S. 4ff.).

Die Operationalisierung des Beurteilungskriteriums Inclusion erfolgt in der vorliegenden Arbeit anhand einer vergleichenden Betrachtung der soziostrukturellen Merkmale der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg mit den soziostrukturellen Merkmalen der Gesamtbevölkerung. Ein hoher Grad an Inclusion kann nur dann erreicht werden, wenn die Sozialstruktur der beiden Gruppen möglichst stark übereinstimmt. Für ein optimales Messergebnis wäre es notwendig, die Demographischen Standards des Statistischen Bundesamtes (Beckmann et al., 2016) zur Anwendung zu bringen, da durch deren Einsatz am besten eine Vergleichbarkeit mit anderen Studien sichergestellt werden kann. Aufgrund forschungsökonomischer Überlegungen greift die Messanlage jedoch auf Teile des Fragebogens für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg zurück (Heidelberg, 2016b). Dieser wird seit dem Jahr 2013 vom Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Heidelberg am Ende jeder Bürgerbeteiligungsveranstaltung an die Teilnehmer ausgegeben. Er erfasst neben der stadtteilbezogenen Herkunft, Alter und Geschlecht nicht die heikle aber für die Partizipationswahrscheinlichkeit relevante Frage nach dem Einkommen. Als gleichermaßen bedeutsame Indikatoren für politische Beteiligung können jedoch zum einen die vom Fragebogen erfasste Variable Migrationshintergrund sowie zum anderen die Frage nach dem Bildungsniveau der Teilnehmer gewertet werden. Folgende Erhebungsmerkmale werden im Messinstrument Inclusion abgefragt (Heidelberg, 2016b, S. 2):

1. In welchem Jahr wurden Sie geboren? (Geburtsjahr)
2. Bitte kreuzen Sie Ihr Geschlecht an: (männlich; weiblich)
3. Wurden Sie selbst in Deutschland geboren? (Ja; Nein)
4. Wurden Ihre Eltern beide in Deutschland geboren? (Ja; Nein)
5. Welchen Bildungsabschluss haben Sie? (Haupt-/Volksschulabschluss; Realschulabschluss (Mittlere Reife)/Abschluss der Polytechnischen Oberschule; Fachhochschulreife/Abitur)

Um einen Messwert für den Inclusion Index zu erhalten, wird die prozentuale Abweichung der Items der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung (Durchschnittsalter in Jahren; Anteil Männer in Prozent; Anteil Migrationshintergrund in Prozent; Anteil Haupt-/Volksschulabschluss in Prozent; Anteil Realschulabschluss (Mittlere Reife)/Abschluss der Polytechnischen Oberschule in Prozent; Anteil Fachhochschulreife/Abitur in Prozent) von der entsprechenden Gesamtbevölkerung berechnet und anschließend auf eine Punkteskala von 1 bis 10 transferiert. Der Messwert des Inclusion Index ergibt sich schlussendlich aus der Division der Gesamtpunktzahl durch den Faktor 6.

Tabelle 3: [Inclusion] Operationalisierung

3.4.2.4 Quality

Zur Operationalisierung des Beurteilungskriteriums Quality stehen mehrere mögliche Variablensets zur Verfügung. Die Mehrheit der empirischen Studien fokussiert sich in diesem Zusammenhang auf die Frage, „ob politische Diskussionen – unter anderem im Parlament [oder] bei politischen Treffen – tatsächlich die Kriterien eines rationalen Diskurses erfüllen“ (Schaal und Ritzi, 2009, S. 12). Eine gemeinsame Erkenntnis hierbei ist, dass „politische Partizipation positiv mit Bildung, sozialem und ökonomischem Status korreliert“, und dass „der sozioökonomische Status der Bürgerinnen und Bürger sowohl die Wahrscheinlichkeit ihrer Teilnahme an Diskursen als auch die Wertigkeit ihrer Stimme im Diskurs beeinflusst“ (Schaal und Ritzi, 2009, S. 13). Je homogener dabei die Einstellungen der Teilnehmer im Hinblick auf das Problem einer Beteiligung, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit einer „diskursiven Reinigung von Präferenzen“ (Schaal und Ritzi, 2009, S. 13). Homogene Gruppen tendieren dazu, „post-deliberativ ‚extremere‘ Positionen zu vertreten als prä-deliberativ“ (Schaal und Ritzi, 2009, S. 13). In einem gewissen Maße bestehen somit Überschneidungen zwischen dem Beurteilungskriterium der Quality mit dem der Inclusion. Empirische Studien zeigen zudem, dass „die Überzeugungskraft eines Arguments

in einer Diskussion vom sozioökonomisch-kulturellen Status desjenigen beeinflusst wird, der das Argument vorträgt“. Mit anderen Worten: „In einer repräsentativ zusammengesetzten deliberativen Gruppe, die [beispielsweise] über die Höhe des Sozialhilfesatzes entscheiden soll, werden die Argumente der potenziellen Empfänger von Sozialhilfe ohne flankierende korrigierende Maßnahmen am wenigsten Gehör finden“ (Schaal und Ritzi, 2009, S. 14). Der Grad des Vorhandenseins dieser flankierenden korrigierenden Maßnahmen in einer Bürgerbeteiligung (wie beispielsweise niedrigschwellige Informationsvermittlung, Reflexionsmöglichkeiten, regelgeleitete Abläufe oder konsequente Moderation) wird in der vorliegenden Arbeit anhand des Beurteilungskriteriums Quality gemessen.

Eine sozialwissenschaftliche Relevanz hinsichtlich der Messung der Quality von Beteiligungsprozessen besitzen vor allem die von der deliberativen Demokratie geprägten Publikationen von Steenbergen et al. (2003) sowie Steiner et al. (2004), die sechs Jahre später durch Bächtiger et al. (2009) eine bedeutende Weiterentwicklung erfahren haben. Die Forschergruppen konstruieren ein Instrument zur graduellen Bestimmung der Qualität eines Diskurses, den „Discourse Quality Index“ (DQI). Dieser überprüft, „inwiefern Debatten [...] den Kriterien entsprechen, die Habermas in seiner Diskursethik entwickelt hat (beispielsweise gegenseitiger Respekt, Argumentationsniveau [oder] Wille zur Konsensgenerierung)“ (Schaal und Ritzi, 2009, S. 15f.). Steiner et al. (2004) stellen dabei unter anderem fest, dass „konsensualen Entscheidungen meist qualitativ hochwertige Diskurse vorausgehen“ (Schaal und Ritzi, 2009, S. 16). Sie zeigen auf, dass die Qualität eines Beteiligungsprozesses unter anderem durch den Abstimmungsmodus beeinflusst wird. Wann immer die Teilnehmer einer Deliberation zudem die Bereitschaft aufweisen, einen rationalen Diskurs zu führen, scheint die Deliberation erfolgreicher zu verlaufen (Schaal und Ritzi, 2009, S. 19). Während die erste Version des DQI (Steenbergen et al., 2003) vor dem Hintergrund entworfen wurde, die Qualität eines Diskurses in einer Elitendeliberation zu messen, fokussiert sich die zweite Version (Bächtiger et al., 2009) anhand

unterschiedlicher Indikatoren auf die Qualität der Deliberation in Bürgerbeteiligungsverfahren (Soo-Hye et al., 2015).

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung hat im Jahr 2013 ebenfalls Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung erarbeitet (Netzwerk Bürgerbeteiligung, 2013). Diese sollen es Akteuren in der Praxis ermöglichen, Beteiligungsprozesse selbst einzuschätzen und zu verbessern. Sie sollen diesbezüglich Standards formulieren, die deutlich machen, was eine gute Partizipation ausmacht. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung nennt unter anderem die Bereitschaft und Fähigkeit zum Dialog, Ressourcen und klare Ziel- und Rahmensetzungen, Dialoge auf Augenhöhe, Verbindlichkeit und Verlässlichkeit sowie transparente Informationen als wesentliche Indikatoren. Eine Messanlage zur Bestimmung der graduellen Ausprägung dieser Qualitätskriterien wird jedoch nicht entwickelt.

Im Rahmen der Dissertation erfolgt die Operationalisierung aufgrund forschungsökonomischer Überlegungen direkt in Fragen und Antworten für eine Einstellungsmessung mit einer sechsstufigen Likert-Skala, die sich mehrerer Items des Fragebogens für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg (Heidelberg, 2016b) bedient. Für die Messanlage werden vorrangig Indikatoren herangezogen, die der Frage nachgehen, „ob die Teilnehmer im Verlauf des Verfahrens ihre Meinungen geändert haben“, ob „sich [deren] Einstellungen [...] am Ende stärker gleichen als am Anfang“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8) oder ob sie den Eindruck haben, dass „gleiche Rederechte und Redezeiten für alle Teilnehmer“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 9) gelten. Variablen, die bei einer entsprechenden Ausprägung somit sowohl für eine hohe erkenntnistheoretische als auch prozedurale Qualität von Bürgerbeteiligung sprechen (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8f.). Folgende Erhebungsmerkmale werden abgefragt (Heidelberg, 2016b, S. 1):

Bitte kreuzen Sie an, wie sehr Sie jeder der folgenden Aussagen zustimmen oder wie sehr Sie diese ablehnen oder ob Sie dazu keine Aussage machen können:
--

- | |
|--|
| 1. Ich bekam neue Informationen oder lernte neue Argumente kennen. |
| 2. Die Informationen waren ausreichend und verständlich. |

<p>3. Ich konnte mein Wissen und meine Ansichten heute Abend einbringen.</p> <p>4. Es wurde sachlich diskutiert.</p> <p>5. Die Zeit für die Diskussion war ausreichend.</p> <p>6. Ich habe im Verlauf der einzelnen Veranstaltungen neue Einsichten gewonnen, die meine Vorstellungen zum Thema beeinflusst haben.</p>
<p>Das Antwortformat ist sechsstufig mit den Kategoriebezeichnungen „stimme überhaupt nicht zu“ (1), „stimme eher nicht zu“ (2), „weder noch“ (3), „stimme eher zu“ (4), „stimme voll und ganz zu“ (5) sowie „kann ich nicht sagen“ (6).</p>
<p>Um einen Messwert für den Quality Index zu erhalten, werden die Antworten der sechs Items gemittelt. Der Wertebereich liegt zwischen 1 und 6, wobei der Kategorienwert sechs nicht einbezogen respektive von der Itemanalyse nicht berücksichtigt wird.</p>

Tabelle 4: [Quality] Operationalisierung

3.2.4.5 Outcome

Neben Effektivität, Effizienz, Input, Impact und Output ist Outcome ein zentraler Bestandteil des Public Managements (Krems, 2011). Während der Input all diejenigen Objekte bezeichnet, die „zum Zweck der öffentlichen Leistungserstellung [...] in den Verwaltungsprozess [einfließen]“ (Burth, 2014), handelt es sich beim Output um das „Ergebnis der Kombination der verschiedenen Inputs“ (Burth, 2014). Anders ausgedrückt: „Die Leistung der Organisation als unmittelbares Ergebnis der Prozesse, das Produkt“ (Krems, 2011). Die unterschiedlichen Outputs dienen wiederum „der Generierung bestimmter Outcomes“ (Burth, 2014), das heißt, der positiven oder negativen Konsequenzen, die durch den Output [...] bei der jeweiligen Zielgruppe [...] bewirkt werden (Burth, 2014). In anderen Worten: „Die Folgen [...] des Output[s] [...] bei Adressaten, Dritten [oder] in der Gesellschaft“ (Krems, 2011). Während das Outcome die Auswirkung des Outputs auf die Zielgruppe des Outputs betrachtet, analysiert der

Impact zusätzlich die Auswirkungen auf all diejenigen Personen, die nicht Teil der Zielgruppe sind (Burth, 2014).

Die Messung des Outcomes von Bürgerbeteiligung in Heidelberg ist kein zwingender Bestandteil der vorliegenden Arbeit. Diese fokussiert sich auf die Entwicklung von Beurteilungskriterien von Bürgerbeteiligung und auf die Messung deren Effektivität. Trotz alledem erscheint es sinnvoll, Messungen des Outcomes vorzunehmen, um die Ergebnisse der Dissertation in einem Gesamtzusammenhang betrachten zu können. Die Schwierigkeiten, die sich damit ergeben, das spezifische Outcome von Bürgerbeteiligung in einer Kommune zu messen, sind seit langer Zeit in der Partizipationsforschung bekannt. Sie entstammen hauptsächlich dem Umstand, dass der Terminus kein offensichtliches sowie eindimensionales Konstrukt darstellt, das einfach identifiziert, beschrieben und gemessen werden kann (Rowe und Frewer, 2004, S. 517): „The more fuzzy the definition, the more difficult it will be to develop adequate measures“ (Rowe und Frewer, 2004, S. 519). So besitzen unterschiedliche Stakeholder in einem Beteiligungsverfahren unterschiedliche Erwartungen. Manche sind beispielsweise davon überzeugt, dass gute Partizipation nach einem fairen Prozess verlangt, manch andere sind so lange nicht mit dem Ausgang des Verfahrens zufrieden, bis die getroffenen Entscheidungen ihre Erwartungen widerspiegeln (Yang und Pandey, 2011, S. 884). Kweit und Kweit (1981) schlagen in diesem Zusammenhang drei verschiedene Ebenen der Auswirkung von Bürgerbeteiligung vor: „administrative (service delivery improvement)“, „societal (social restructuring or redistribution of power)“ und „individual (trust in government and citizenship)“. Bryson et al. (2013) empfehlen eine Kombination von Prozess- sowie Wirkungskriterien, um festzustellen, wie gut eine Organisation ihr geplantes Beteiligungsprogramm umsetzt, und um die Folgen der Beteiligung für die Entscheidungsergebnisse zu messen (Bryson et al., 2013, S. 30). Eine Liste wünschenswerter Outcomes aus Sicht der deliberativen Demokratietheorie liefert unter anderem Diana Mutz (2008, S. 530). Zudem wurden zur empirischen Messung des Outcomes von Bürgerbeteiligung mehrere Variablen von Abelson et al. (2003)

entworfen. Für ein hohes Outcome müssten seiner Ansicht nach die Teilnehmenden insgesamt mit dem Prozess zufrieden sein, was summa summarum zu einer besser informierten Bürgerschaft mit einem besseren Verständnis für das Beteiligungsproblem führe (Abelson et al., 2003, S. 244f.). Es müsse sich bei einer Evaluation die Frage gestellt werden, ob durch Bürgerbeteiligung bessere Entscheidungen getroffen wurden: „Did the process make a difference to the final decision?“ (Abelson et al., 2003, S. 245). Eine weitere umfangreiche Übersicht über mögliche Beurteilungskriterien liefern Rowe und Frewer (2004, S. 523ff.) in tabellarischer Form.

In Bezug auf die Erstellung einer Messanlage für das Outcome von Bürgerbeteiligung orientiert sich die vorliegende Dissertation eng an der Studie von Yang und Pandey (2011). Diese beruht vorrangig auf einer Befragung von Verwaltungsmitarbeitern und Führungskräften, „whether citizen participation [1.] increases department influence, [2.] facilitates decision making, [3.] helps develop consensus, and [4.] brings new ideas“ (Yang und Pandey, 2011, S. 884). Die von Yang und Pandey entwickelte Skala mit einer Reliabilität von .75 bestimmt anhand dieser Variablen das Outcome von Bürgerbeteiligung in einer Kommune, „assuming that the latent construct, effective participation, causes the variation of the indicator items“ (Yang und Pandey, 2011, S. 884). Ihre Messanlage geht dabei davon aus, dass die vier Items einen idealen Partizipationsprozess widerspiegeln (Yang und Pandey, 2011, S. 884). Der erste Prädiktor „increased department influence“ soll nachweisen, ob Bürgerbeteiligung „benefits or purposes of participation [...] avoiding worst-case confrontations, maintaining credibility/legitimacy, building strategic alliances, and increasing trust in government“ (Yang und Pandey, 2011, S. 884). Die Variable „facilitates decision making“ geht davon aus, dass „well-designed and well-implemented involvement efforts do not create excessive delays“ (Yang und Pandey, 2011, S. 885). Durch Bürgerbeteiligung herbeigeführte Entscheidungen, gelten Yang und Pandey als leichter zu instituieren und vom Willen der Bürger getragen, was die Arbeit der Verwaltung insgesamt vereinfache. Der Indikator „helps develop consensus“ konstituiert, dass effektive

Bürgerbeteiligung „should help build consensus rather than delay it“ (Yang und Pandey, 2011, S. 885), weil sie im Ganzen für eine solide und langfristige Vereinbarung zwischen ansonsten divergenten Parteien sorgt (Creighton, 2005). Yang und Pandey schlagen vor, das Outcome von Bürgerbeteiligung in einer Kommune durch die Befragung von Verwaltungsmitarbeitern und Führungskräften zu messen, die eng mit der Thematik zu tun haben, weil sie davon überzeugt sind, dass „empirically, many of them do have high levels of support for community building and citizen participation“ (Yang und Kathe, 2005) und „on average, they are motivated by the desire to achieve the public interest“ (DeSantis et al., 1992). Die Operationalisierung des Begriffs Outcome erfolgt aufgrund des gewählten Vorgehens direkt in Fragen und Antworten für eine Einstellungsmessung mit einer siebenstufigen Likert-Skala. Die vier zur Messung herangezogenen Items finden sich in der Studie von Yang und Pandey lediglich in englischer Sprache wieder. Eine Übersetzung ins Deutsche ist notwendig. Das Messinstrument Outcome stellt sich wie folgt dar (Yang und Pandey, 2011, S. 890):

Bitte kreuzen Sie an, wie sehr Sie jeder der folgenden Aussagen zustimmen oder wie sehr Sie diese ablehnen:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Bürgerbeteiligung reduziert im Entscheidungsprozess den Einfluss unseres Amts. 2. Bürgerbeteiligung verlangsamt den Entscheidungsprozess, da sie übermäßige Verzögerungen zur Folge hat. 3. Bürgerbeteiligung erschwert es, im Entscheidungsprozess eine Übereinstimmung der Meinungen sowie ein Ende der Debatte zu erreichen. 4. Bürgerbeteiligung verbessert den Entscheidungsprozess, da sie neue Ideen für die Bereitstellung städtischer Dienstleistungen mit sich bringt.
Das Antwortformat ist siebenstufig mit den Kategoriebezeichnungen „stimme überhaupt nicht zu“ (1), „stimme nicht zu“ (2), „stimme eher nicht zu“ (3), „teils-teils“ (4), „stimme eher zu“ (5), „stimme zu“ (6) sowie „stimme voll und ganz zu“ (7).

Um einen Messwert für den Outcome Index zu erhalten, werden die Antworten auf die vier Items gemittelt. Der Wertebereich für die Skalenwerte liegt zwischen 1 und 7. Dabei gilt es zu beachten, dass das vierte Item in umgekehrter Skalierungsrichtung formuliert ist. Die ersten drei Items sind alle gleichsinnig in Richtung auf ein niedrigeres Outcome gepolt. Hohe Itemwerte repräsentieren ein schlechtes Outcome. Diese sind vor der Auswertung umzupolen (7 wird zu 1, 6 wird zu 2, 5 wird zu 3, 4 bleibt 4, 3 wird zu 5, 2 wird zu 6, 1 wird zu 7), damit, wie bei den anderen Messinstrumenten, ein hoher Itemwert ein positives Outcome darstellt.

Tabelle 5: [Outcome] Operationalisierung

3.5 Qualitätsstandards und Gütekriterien

Die Dissertation hat zum Ziel, die Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung in Heidelberg möglichst objektiv, zuverlässig und gültig durchzuführen. „Die Validität ist das wichtigste psychometrische Güte Merkmal psychologischer Tests“ (Döring et al., 2016, S. 445). Reliabilität und damit zugleich Objektivität sind nach diesem Verständnis Minimalvoraussetzungen (Diekmann, 2009, S. 261).

Mithilfe der Berechnung von Korrelationskoeffizienten wird in einem ersten Schritt Auskunft über die Objektivität gegeben, das heißt, in welchem Ausmaß die Ergebnisse der Untersuchung unabhängig von der jeweiligen Person sind, die das Messinstrument anwendet (Diekmann, 2009, S. 249; Döring et al., 2016, S. 442). Bei vollstandardisierten Fragebögen, wie sie im Rahmen dieser Arbeit zu Anwendung kommen, ist die Objektivität ein unkritisches Testgütekriterium (Döring et al., 2016, S. 442).

Die Reliabilität respektive Zuverlässigkeit der Messinstrumente wiederum wird als „ein Maß für die Reproduzierbarkeit von Messergebnissen“ (Diekmann, 2009, S. 250) verstanden. Sie beschreibt „die Genauigkeit, mit der ein Messinstrument ein Merkmal misst“ (Rammstedt et al., 2014, S. 28). „Neben der Objektivität ist die Reliabilität ein weiteres, meist anspruchsvolleres Gütekriterium für eine Skala“ (Rammstedt, 2010, S. 243). Ihr spezifischer Grad kann ebenfalls durch einen

Korrelationskoeffizienten ausgedrückt werden. „Bei hoher Reliabilität unterscheiden sich die Ergebnisse bei wiederholten Messungen kaum“ (Rammstedt et al., 2014, S. 28). Ihre Überprüfung erfolgt in der vorliegenden Arbeit mit Konsistenzanalysen, welche eine Erweiterung der Split-Half-Methode darstellen (Rammstedt, 2010, S. 248): „Anstatt den hinsichtlich seiner Messgenauigkeit zu prüfenden Test willkürlich in zwei Hälften einzuteilen, wird er in seine einzelnen Items aufgeteilt und es werden alle bivariaten Korrelationen zwischen den Items berechnet und gemittelt“ (Döring et al., 2016, S. 444). Die interne Konsistenz wird dabei mit dem Cronbach Alpha-Koeffizienten ermittelt.

Die Validität beziehungsweise Gültigkeit „bezeichnet den Grad der Genauigkeit, mit der ein Verfahren tatsächlich das misst oder vorhersagt, was es messen oder vorhersagen soll“ (Rammstedt, 2010, S. 250). Sie wird unterschieden in Inhalts-, Konstrukt- und Kriteriumsvalidität, wobei „ein Messinstrument [...] mindestens eines der erwähnten Validitätskriterien erfüllen [sollte]“ (Diekmann, 2009, S. 261). Das Erreichen einer hohen Validität gestaltet sich theoretisch und methodisch sehr anspruchsvoll. Da für alle in dieser Arbeit zu operationalisierenden Beurteilungskriterien etablierte und erprobte Messinstrumente in Form psychometrischer Kurzskalen vorliegen und auf eine Neuentwicklung verzichtet wurde, ist eine gesonderte Überprüfung der Validität allerdings entbehrlich. Alle zur Anwendung kommenden Messinstrumente genügen dem messtheoretischen Gütekriterium der Validität vollumfänglich.

3.6 Grundgesamtheit und Stichprobe der Beurteilungskriterien

Den Ausgangspunkt der empirischen Datenerhebung bildet die Entscheidung darüber, für welchen Personenkreis die gefundenen Ergebnisse Geltung beanspruchen respektive wissenschaftliche Aussagen treffen sollen. Zum Ziel der Informationsbeschaffung über eine Grundgesamtheit stehen grundsätzlich zwei Wege offen: Total- oder Stichprobenerhebungen (Gabler und Häder, 2015, S. 1). Unter Ersteren versteht man die Untersuchung aller Objekte einer definierten

Population. Sie sind möglich, „wenn es sich um überschaubare und gut erreichbare Populationen handelt [...] [sowie] notwendig, wenn eine Population sehr klein und heterogen ist“ (Döring et al., 2016, S. 293). Letztere besitzen die Vorteile, dass sie zum einen kostengünstiger sind und schneller Ergebnisse liefern sowie zum anderen besser mit Ausfällen umgehen (Gabler und Häder, 2015, S. 1f.). Im Rahmen der vorliegenden Dissertation werden zu den unterschiedlichen Messinstrumenten unterschiedliche Grundgesamtheiten zur Anwendung kommen.

3.6.1 Empowerment

Das Beurteilungskriterium Empowerment wird anhand einer schriftlichen Befragung im Wege einer probabilistischen Teilerhebung ermittelt. Die Grundgesamtheit, das heißt, die Menge aller Elemente, für die die aus der Zufallsstichprobe gewonnenen Aussagen gültig sein sollen, ist wie folgt abgegrenzt: Alle deutschsprachigen Personen, die mit Hauptwohnsitz in Heidelberg leben sowie 18 Jahre und älter sind (N=116.000). Als Liste, auf der die Elemente der Grundgesamtheit akzeptabel verzeichnet sind, wird das amtliche Melderegister der Stadt Heidelberg herangezogen. Dieses kann als hinreichend aktuell gewertet werden, das heißt, dass jedes Mitglied der Grundgesamtheit nur einmal darin aufgeführt ist, die Liste für die Erhebung zugänglich und ihre Nutzung nicht zu teuer ist (Gabler und Häder, 2015, S. 3). Der Umstand, dass die Melderegister der Gemeinden in Deutschland in der Regel einen Timelag haben, das heißt, Fehler in Bezug auf mobile Personen, Geburten und Sterbefälle enthalten, wird in Kauf genommen. Über- und Unterabdeckungen lassen sich nicht vermeiden. Aus der Liste wird eine bestimmte Anzahl n von Personen ausgewählt. Generell gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, Stichproben aus einer Gesamtheit zu entnehmen. In Frage kommen dabei die Wahrscheinlichkeitsauswahl, die bewusste Auswahl oder die willkürliche Auswahl (Diekmann, 2009, S. 378). Der konkrete Erhebungsmodus spielt dabei keine Rolle (Gabler und Häder, 2015, S. 4). Nach Auffassung von Diekmann (2009) sind für hypothesenüberprüfende Untersuchungen, wie sie in der vorliegenden Dissertation durchgeführt werden,

keine repräsentativen Stichproben, wie beispielsweise Zufalls- oder Quotenverfahren erforderlich (Diekmann, 2009, S. 217). „Die Repräsentativität ist [in diesem Zusammenhang] ein Qualitätsmerkmal, das sich lediglich auf das Verhältnis zwischen Stichprobe und Population bezieht, nicht auf die wissenschaftliche Qualität der gesamten Studie“ (Döring et al., 2016, S. 300). Konkret wird im Rahmen der vorliegenden Dissertation durch die Stadt Heidelberg jedem „Datensatz (jeder Person) eine Zufallszahl zu[ge]ordnet, die Datensätze dann nach der Größe dieser Zufallszahlen sortiert und die ersten n Datensätze [entnommen]“ (Häder, 2015, S. 7). Döring et al. (2016) schlagen alternativ vor, die gesamte Populationsliste durchzunummerieren und anschließend mithilfe von Zufallszahlen, die aus Zufallszahlengeneratoren entnommen werden, aus dieser Liste n Nummern sowie die dazugehörigen Untersuchungsobjekte auszuwählen (Döring et al., 2016, S. 310f.). Die Auswahlwahrscheinlichkeiten aller Objekte sind hierbei gleich groß (Döring et al., 2016, S. 311). Der Stichprobenumfang n entspricht bei der schriftlichen Befragung zum Beurteilungskriterium Empowerment, bei einem Umfang der Grundgesamtheit $N=116.000$, einer Genauigkeit von $e=0,05$ sowie einer Aussagewahrscheinlichkeit respektive Vertrauensbereich von 90 %, einem Wert von 269.

3.6.2 Efficacy

Das Beurteilungskriterium Efficacy wird durch die Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld GmbH in Mannheim anhand einer telefonischen Umfrage unter 1028 Befragten ermittelt, die ihren Wohnsitz in Heidelberg haben. Hierbei werden Deutsche und deutschsprachige Ausländer ab 16 Jahren befragt. Neben einer Designgewichtung (nach Anzahl der Festnetznummern im Haushalt und nach Anzahl der Zielpersonen im Haushalt) wird durch die Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld GmbH ebenso eine Repräsentativgewichtung (Anpassung der Strukturen der Stichprobe an die Strukturen der Grundgesamtheit) nach Alter, Geschlecht und Bildung vorgenommen. Mittels dieser Bildungsgewichtung werden Personen mit formal niedrigem Bildungsgrad im erforderlichen Umfang

hochgewichtet, Befragte mit einem Hochschulabschluss, die überdurchschnittlich häufig an Umfragen teilnehmen, werden dagegen entsprechend heruntergewichtet. Da die Zielpersonen nicht von vornherein feststehen, müssen diese bei Festnetzbefragungen innerhalb des kontaktierten Haushaltes zufällig ausgewählt werden. Die telefonische Befragung bedient sich hierbei der „Last-Birthday-Methode“. Ein Dual-Frame-Ansatz, das heißt, die Verwendung beider Auswahlrahmen Festnetz und Mobilfunk ist nach dem heutigen Stand der Forschung sowie vor dem Hintergrund fehlender regionaler Schichtungsmöglichkeiten der Mobilfunknummern und der nach wie vor hohen Datenqualität von Umfragen, die über Festnetzstichproben erhoben werden nicht dringend erforderlich (Hunsicker und Schroth, 2014, S. 3). Einen ausführlichen Überblick zum aktuellen Stand der Diskussion über den Dual-Frame-Ansatz, über die Telefonausstattung in Deutschland sowie darüber, ob dieser in Deutschland eine bessere Anpassung an die Verteilung relevanter Merkmale in der Grundgesamtheit zeigt, liefern Hunsicker und Schroth (2014). Die beiden Autoren zeigen unter anderem auf, dass zu Beginn des Jahres 2013 immer noch 90,5 % der Haushalte in Deutschland über einen Festnetzanschluss verfügen, wobei der Ausstattungsgrad im Bereich Mobilfunk bei 92,7 % liegt (Hunsicker und Schroth, 2014, S. 9f.). Ihre Studie belegt, dass der Dual-Frame-Ansatz

„eine nennenswerte Verbesserung bei der Erreichbarkeit der unter 30-Jährigen [bringt], der Anteil der über 60-Jährigen [sich] [...] im Vergleich zur Festnetzstichprobe jedoch deutlich [verschlechtert]. In den mittleren Altersgruppen zeigen sich keine auffälligen Unterschiede zwischen Festnetzstichprobe und Dual-Frame“ (Hunsicker und Schroth, 2014, S. 12).

Hinsichtlich der Bildungsverteilung lässt sich beobachten, dass „Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen [...] sowohl in Festnetz- als auch in Handyumfragen und entsprechend [...] im Dual-Frame deutlich unterrepräsentiert [sind]“ (Hunsicker und Schroth, 2014, S. 13). Zusammenfassend charakterisieren Hunsicker und Schroth (2014) diejenige Personengruppe, die in Festnetzumfragen

systematisch ausgeschlossen wird als „unter 30-jährig, häufiger mit formal niedrigem Bildungsgrad, einer pessimistischeren Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage und eher in Ostdeutschland lebend“ (Hunsicker und Schroth, 2014, S. 17).

3.6.3 Inclusion und Quality

Die Daten zur Bestimmung der Beurteilungskriterien Inclusion sowie Quality werden anhand schriftlicher Befragungen im Wege nicht-probabilistischer Teilerhebungen ermittelt. Insgesamt sind 53 Befragungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg Bestandteil des Gesamtdatensatzes. Hierbei wurden im Rahmen einer willkürlichen Auswahl ungezielt vor allem gut erreichbare Elemente ausgewählt (Döring et al., 2016, S. 294). Im konkreten Fall wurden in jeder der insgesamt 53 Bürgerbeteiligungsveranstaltungen in Heidelberg vom Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Heidelberg Fragebögen an die Teilnehmer verteilt, mit der Bitte, dieses vor dem Verlassen der Veranstaltung auszufüllen. In einigen Fällen treten hierdurch aller Voraussicht nach Dopplungen auf, da dieselben Bürger innerhalb des Gesamterhebungszeitraums von drei Jahren auf unterschiedlichen Bürgerbeteiligungsveranstaltungen den Fragebogen ausgefüllt haben. Die Datenqualität des Kriteriums Quality profitiert von diesem Umstand. Die Datenqualität des Kriteriums Inclusion wird negativ beeinflusst. Bei solchen Stichproben „ist unbekannt, welche Auswahlwahrscheinlichkeit die einzelnen Elemente der Population haben bzw. in welcher Weise und in welchem Ausmaß die Stichprobenzusammensetzung gegenüber einer Zielpopulation verzerrt ist“ (Döring et al., 2016, S. 305). Sie beziehen diejenigen Personen in die Untersuchung ein, „bei denen [...] eine günstige Gelegenheit besteht, sie ohne großen Aufwand zu untersuchen“ (Döring et al., 2016, S. 305). Die Aussagekraft einer solchen willkürlichen Auswahl ist jedoch begrenzt, da ihr „in der Regel keine klare Definition der Zielpopulation und auch kein definierter Auswahlrahmen zugrunde [liegen]“ (Döring et al., 2016, S. 306). Gelegenheitsstichproben können allerdings ohne Probleme für Hypothesen-

überprüfungen herangezogen werden (Döring et al., 2016, S. 307). Aufgrund der Tatsache, dass die Befragungen anonym durchgeführt werden, ist eine nachträglich Bereinigung oder Gewichtung der Daten nicht möglich.

Die für die Berechnung des Inclusion Index notwendigen Daten zu den soziostrukturellen Merkmalen der Heidelberger Gesamtbevölkerung ergeben sich zum einen aus dem Heidelberger Datenatlas 2015 (Heidelberg, 2015) mit Datenstand vom 31.12.2015 sowie aus der Datenbank des Zensus 2011 (Statistik, 2015) und des Mikrozensus 2016 (Baden-Württemberg, 2016). Der Heidelberger Datenatlas beinhaltet alle gesamtstädtischen, stadtteil- und stadtviertelbezogenen Daten zu Bevölkerung, Haushalten, Wirtschaft, Wohnen, Schulen und Kindertagesstätten, Sportanlagen, etc. Der Zensus 2011, eine Volkszählung und eine Gebäude- und Wohnungszählung in Deutschland liefert genaue Einwohnerzahlen und Daten zur Struktur der Bevölkerung zum Beispiel nach Alter, Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Bildungsstand und Erwerbsbeteiligung. Die Zensusdatenbank wurde zuletzt mit Stand vom 01.10.2015 aktualisiert.

„Zur Umsetzung des EU-weiten Zensus hat sich Deutschland – statt wie bisher für eine Vollerhebung – für eine registergestützte Methode entschieden. Das bedeutet, dass bereits vorhandene Verwaltungsregister als Datenquellen genutzt [wurden], die in bestimmten Bereichen durch eine Verknüpfung von Vollerhebungen und Stichprobenerhebungen ergänzt [wurden].“ (Bundesamt, 2014).

Die Methode kann anhand der folgenden grafischen Übersicht dargestellt werden:

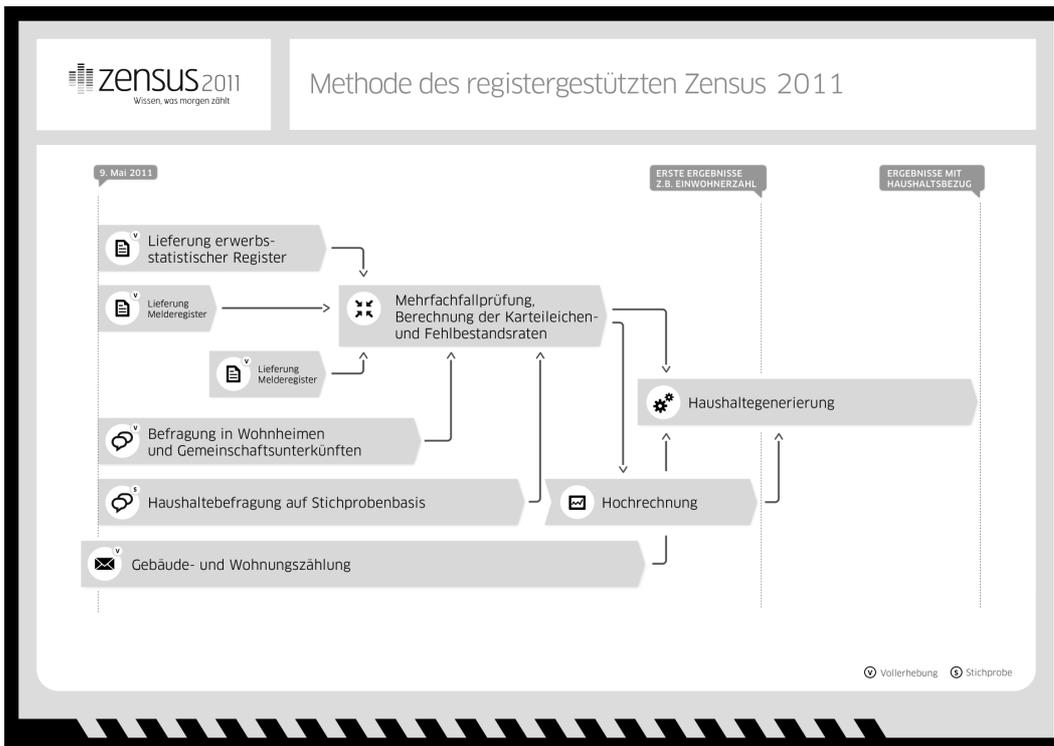


Abbildung 1: Methode des registergestützten Zensus 2011

Methoden und Verfahren des registergestützten Zensus 2011 werden zudem sehr ausführlich in einer separaten Veröffentlichung des Statistischen Bundesamts (Bundesamt, 2015) beschrieben. Auf eine inhaltliche Darstellung wird an dieser Stelle verzichtet. Der einfache relative Standardfehler, das heißt, die Genauigkeit der Ergebnisse der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis zur Ermittlung der neuen Einwohnerzahl beträgt für die Stadt Heidelberg 0,99 %. Der Mikrozensus 2016 ist in Baden-Württemberg, wie in ganz Deutschland, im Januar 2016 gestartet. Bei ihm handelt es sich um eine gesetzlich angeordnete Befragung über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt, die seit 1957 jedes Jahr bei 1 Prozent aller Haushalte in Deutschland durchgeführt wird. In Baden-Württemberg sind dies etwa 48.000 Haushalte. Anhand einer Stichprobenziehung werden durch ein mathematisches Zufallsverfahren Anschriften ausgewählt. „Der Mikrozensus wird unterjährig durchgeführt, das heißt, dass der Stichprobenumfang [...] gleichmäßig auf alle Monate und Wochen des Jahres verteilt wird und somit pro Woche

rund 900 Haushalte in Baden-Württemberg befragt werden“ (Baden-Württemberg, 2016).

3.6.4 Outcome

Das Kriterium Outcome wird im Rahmen der vorliegenden Dissertation anhand einer Total- respektive Vollerhebung ermittelt. Bei der Zielpopulation handelt es sich um alle Mitarbeiter der Stadt Heidelberg mit Leitungsfunktion, die in ihrer täglichen Arbeit unmittelbar von Bürgerbeteiligung betroffen sind. Die Grundgesamtheit (N=64) definiert sich anhand der Vorhabenliste für Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg mit Stand vom 04. Januar 2017 (Heidelberg, 2017b). Ihr können alle Mitarbeiter entnommen werden, die bei der Stadtverwaltung Heidelberg für Bürgerbeteiligungsverfahren zuständig sind.

4. Datenerhebung, -aufbereitung und -analyse

Wie bereits im dritten Kapitel dargestellt, wurden aufgrund forschungsökonomischer Überlegungen zu den unterschiedlichen Messinstrumenten verschiedene Erhebungsarten zur Anwendung gebracht, was infolgedessen einer gesonderten Beschreibung der Datenerhebung sowie einer gesonderten Datenanalyse im vierten Kapitel der Dissertation bedarf.

Im Rahmen der Datenerhebung und -aufbereitung waren neben Rücklaufkontrollen, Datenplausibilisierungen, Datenbereinigungen und Datenkontrollen unter anderem Datentransformationen notwendig. Dies sollte fehlerhafte Ergebnisse bei der Datenanalyse vermeiden und eine hohe Datenqualität sicherstellen (Döring et al., 2016, S. 585).

Ziel der Datenanalyse ist es, „eine systematische Verbindung zwischen Theorien einerseits und der Erfahrungswirklichkeit andererseits herzustellen“ (Döring et al., 2016, S. 598), die Ergebnisse der Messinstrumente zu den Beurteilungskriterien in einer Gesamtperspektive zusammen zu fassen und zu einem konsistenten Gesamtergebnis zu kommen. Die in einem ersten Schritt zur Anwendung kommende deskriptive Statistik „fasst die Stichprobendaten anhand von Stichprobenkennwerten [...] zusammen und stellt diese [...] in Tabellen und Grafiken anschaulich dar“ (Döring et al., 2016, S. 612). In einem zweiten Schritt wird mithilfe der Inferenzstatistik versucht, „von Stichprobendaten auf Populationsverhältnisse“ (Döring et al., 2016, S. 612) zu schließen.

4.1 Empowerment

4.1.1 Datenerhebung und -aufbereitung

Die Daten zum Beurteilungskriterium Empowerment wurden mithilfe einer Online-Befragung anhand einer probabilistischen Teilerhebung ermittelt, da keine geeigneten Sekundärdaten vorhanden sind. Hierzu wurden bei der Stadtverwaltung Heidelberg die folgenden Daten von 1.500 zufällig ausgewählten Bürgern angefordert: Vorname, Name, Alter, Geschlecht, Adresse (Straße, Hausnummer,

Postleitzahl) sowie derzeitige Staatsangehörigkeit. Der Personenkreis war hierbei folgendermaßen definiert: Alle Personen, die mit Hauptwohnsitz in Heidelberg leben sowie 18 Jahre und älter sind. Von der Stadtverwaltung Heidelberg wurde daraufhin gemäß § 46 Bundesmeldegesetz eine entsprechende Gruppenauskunft erteilt. Die angeforderten Daten wurden in einer verschlüsselten Datei per Einschreiben, das dazugehörige Kennwort separat per Brief übersandt. Die 1.500 zufällig ausgewählten Bürger wurden nach Erhalt der Adressdaten mit einer für den Zweck der Umfrage individuell entworfenen Postkarte angeschrieben. Diese enthielt den folgenden Text:

„Befragung zu Bürgerbeteiligung in Heidelberg

Diese Postkarte hat Sie erreicht, weil Sie durch ein wissenschaftliches Verfahren nach § 46 Bundesmeldegesetz dafür ausgewählt wurden, an einer Befragung zu Bürgerbeteiligung in Heidelberg teilzunehmen. Im Rahmen eines vom Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) der Bergischen Universität Wuppertal realisierten Forschungsprojektes gehe ich der Frage nach, wie gut oder wie schlecht Bürgerinnen und Bürger in Heidelberg an aktuellen städtischen Themen teilhaben können. Mit Ihrer Mitwirkung können Sie maßgeblich zur Fortentwicklung von Bürgerbeteiligung in Deutschland beitragen.

Ihre Meinung ist mir wichtig!

Bitte nehmen Sie sich 5 Minuten Zeit und beantworten eine kurze Online-Umfrage. Ihre Angaben erfolgen anonym und werden mit Ihrer Person in keinen Zusammenhang gebracht. Ihre Teilnahme ist freiwillig. Die Befragung dient ausschließlich wissenschaftlichen Zwecken, ist mit öffentlichen Mitteln gefördert und wird vom Oberbürgermeister der Stadt Heidelberg, Herrn Prof. Dr. Eckart Würzner, befürwortet.

Zur Beantwortung der Fragen geben Sie bitte diesen Link in einen Webbrowser (am Computer oder am Smartphone) ein und folgen den Anweisungen:

www.uni-w.de/oe

Möchten Sie lieber einen Fragebogen auf Papier ausfüllen, so kontaktieren Sie mich bitte unter der Telefonnummer 06221/6733490.

Ihre Teilnahme ist wichtig! Nur wenn möglichst alle ausgewählten Personen an dieser Befragung teilnehmen, kann ich zu aussagekräftigen Ergebnissen kommen. Herzlichen Dank, dass Sie mich und die Arbeit des IDPF unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen

Pascal Wirth“

Die Vorderseite der Postkarte war mit den Logos der Universität Wuppertal und des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung versehen, um die Rücklaufquote zu erhöhen (siehe Anhang). Denselben Zweck hatte der Hinweis im Text der Postkarte auf die öffentliche Förderung der Umfrage sowie die Unterstützung durch den Oberbürgermeister der Stadt Heidelberg. Die Online-Umfrage wurde in der Umfrage-Applikation LimeSurvey realisiert, die durch die Bergische Universität Wuppertal betrieben wird und von der behördlichen Datenschutzbeauftragten genehmigt ist. Eine erste einleitende Seite des Online-Fragebogens verdeutlichte Sinn und Zweck der Umfrage (siehe Anhang). Für Gestaltung und Text sowohl der Postkarte als auch der Online-Umfrage wurde ein qualitativer Pretest mit etwa 20 Teilnehmern durchgeführt. Hierbei wurden Rückmeldungen und Bemerkungen zum Erhebungsinstrument persönlich bei den Testpersonen erfragt. Dies erlaubte einen umfassenden Einblick in die Art, wie Befragte beim Beantworten des Fragebogens vorgehen. Zudem wurden Schwierigkeiten und Unklarheiten beim Ausfüllen oder beim Verständnis der Fragen ersichtlich. Die

Daten wurden im Anschluss an den qualitativen Pretest versuchsweise elektronisch erfasst, aufbereitet und statistisch ausgewertet (beispielsweise anhand der Betrachtung der Häufigkeitsverteilungen). Auf diese Weise konnte der reibungslose Ablauf der gesamten Datenerhebung überprüft sowie eine hohe Datenqualität sichergestellt werden (Döring et al., 2016, S. 411). Die am Pretest Mitwirkenden beantworteten unter anderem die folgenden Fragen:

- Ist der Fragebogen logisch aufgebaut und optisch ansprechend?
- Sind die Fragen verständlich und in schlüssiger Reihenfolge?
- Können die Fragen korrekt beantwortet werden?
- Werden mehrdeutige Begriffe verwendet?
- Motivieren die Fragen zum Antworten? Ermüden die Fragen?
- Gibt es sonstige Besonderheiten?

Ein technischer Pretest stellte zudem sicher, dass die Daten aus der Umfrage-Applikation LimeSurvey korrekt in die Statistik- und Analyse-Software SPSS eingelesen werden können. Die Postkarten wurden am 02.12.2017 zur Post gebracht und am 05.12.2017 zugestellt. Auf telefonische Nachfrage durch die Teilnehmer wurden insgesamt sechs Fragebögen auf Papier versandt, wovon wiederum vier zurück übersandt wurden.

4.1.2 Datenanalyse

4.1.2.1 Deskriptive Statistik

Insgesamt sind 153 von 1.500 Fragebögen zum Messinstrument Empowerment eingegangen. Die Rücklaufquote, das heißt, die „Anzahl der ausgefüllten Fragebögen nach Abschluss der Erhebungsphase, relativiert an der Anzahl aller ausgeteilten Fragebögen“ (Döring et al., 2016, S. 412), beträgt somit 10,2 %. Sie ist als eher gering einzuordnen. Dies lässt sich unter anderem darauf zurückzuführen, dass aufgrund finanzieller Beschränkungen sowohl auf Incentives als auch auf Nachfassaktionen verzichtet wurde. Zudem gehen postalische Umfragen

insgesamt mit einer sehr geringen Rücklaufquote (oft um die 5 %) einher (Gratton und Jones, 2004). Nach Auffassung von Döring und Bortz ist zu beachten, „dass die Rücklaufquote [nicht in jedem Fall ein] Maß für die Repräsentativität der befragten Stichprobe im Hinblick auf die Zielpopulation darstellt“ (Döring et al., 2016, S. 412). Der hohe Nonresponse stellt allerdings eine potenzielle Fehlerquelle der empirischen Erhebung zum Empowerment dar.

Bei den 153 eingegangenen Datensätzen wurden sämtliche Fragen von nahezu allen Teilnehmern beantwortet. Die fehlenden Werte bewegen sich in einem Korridor zwischen 1 und 3 je Indikatorvariable. Für das Messinstrument Empowerment wurden insgesamt 15 Variablen erhoben.

Ich stimme...	gar nicht zu	wenig zu	etwas zu	ziemlich zu	voll und ganz zu	fehlende Werte
	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)
In Gruppen habe ich oftmals die Rolle eines Wortführers/einer Wortführerin inne.	12 (7,8)	29 (19,0)	64 (41,8)	37 (24,2)	10 (6,5)	1 (0,7)
Ich kann Mitmenschen normalerweise dahin gehend organisieren, dass sie Dinge zu Ende bringen.	4 (2,6)	22 (14,4)	26 (17,0)	77 (50,3)	22 (14,4)	2 (1,3)
Ich empfinde es als sehr einfach vor einer Gruppe zu sprechen.	17 (11,1)	28 (18,3)	38 (24,8)	42 (27,5)	26 (17,0)	2 (1,3)

Ich arbeite gerne an Problemlösungen, anstatt abzuwarten, ob jemand anderes sich darum kümmert.	1 (0,7)	9 (5,9)	27 (17,6)	67 (43,8)	49 (32,0)	0
Mitmenschen folgen normalerweise meinen Ideen.	2 (1,3)	14 (9,2)	69 (45,1)	59 (38,6)	8 (5,2)	1 (0,7)
Ich probiere gerne neue Dinge aus, die mich herausfordern.	1 (0,7)	11 (7,2)	36 (23,5)	61 (39,9)	43 (28,1)	1 (0,7)
Ich empfinde Freude an politischer Beteiligung, weil ich gerne so viel Mitsprache wie möglich an politischen Entscheidungsprozessen habe.	17 (11,1)	46 (30,1)	43 (28,1)	34 (22,2)	13 (8,5)	0
Eine Person wie ich versteht, was in der Politik vor sich geht.	7 (4,6)	31 (20,3)	53 (34,6)	46 (30,1)	15 (9,8)	1 (0,7)
Wenn ich an einem Bürgerbeteiligungsverfahren teilnehme, würde ich es bevorzugen eine Führungsrolle einzunehmen.	38 (24,8)	68 (44,4)	27 (17,6)	11 (7,2)	7 (4,6)	2 (1,3)
Ich habe das Gefühl, dass ich ein gutes Verständnis der wichtigen politischen Fragestellungen habe, die unsere Gesellschaft betreffen.	5 (3,3)	27 (17,6)	40 (26,1)	57 (37,3)	23 (15,0)	1 (0,7)

Personen wie ich sind normalerweise gut dafür geeignet, an politischen Aktivitäten teilzunehmen.	21 (13,7)	44 (28,8)	45 (29,4)	31 (20,3)	11 (7,2)	1 (0,7)
Es gibt viele unterschiedliche Möglichkeiten für Personen wie mich, das Handeln der Politiker mitzubestimmen.	29 (19,0)	58 (37,9)	29 (19,0)	30 (19,6)	4 (2,6)	3 (2,0)
Es ist mir sehr wichtig, dass ich aktiv an lokalen politischen Themen mitwirke.	27 (17,6)	58 (37,9)	43 (28,1)	20 (13,1)	5 (3,3)	0
Ich würde es bevorzugen ein Wortführer/eine Wortführerin anstatt eines Mitläufers/einer Mitläuferin zu sein.	25 (16,3)	42 (27,5)	42 (27,5)	27 (17,6)	14 (9,2)	3 (2,0)
Die meisten Entscheidungsträger der Stadtverwaltung würden auf Anregungen von mir hören.	51 (33,3)	64 (41,8)	29 (19,0)	6 (3,9)	2 (1,3)	1 (0,7)

Tabelle 6: [Empowerment] Häufigkeitsverteilung

Im Rahmen der Dissertation wird die Darstellung der Häufigkeitsverteilung nur für einige Items vorgenommen. Diese sollen jeweils exemplarisch für Fragebogenitems des Messinstruments Empowerment stehen, die ablehnend, neutral sowie zustimmend beantwortet wurden.

Wenn ich an einem Bürgerbeteiligungsverfahren teilnehme, würde ich es bevorzugen eine Führungsrolle einzunehmen.	n	%
stimme gar nicht zu	38	24,8
stimme wenig zu	68	44,4
stimme etwas zu	27	17,6
stimme ziemlich zu	11	7,2
stimme voll und ganz zu	7	4,6
fehlende Werte	2	1,3

Tabelle 7: [Empowerment] Häufigkeitsverteilung „Wenn ich an einem Bürgerbeteiligungsverfahren teilnehme, würde ich es bevorzugen eine Führungsrolle einzunehmen.“

Die neunte Indikatorvariable wurde von den Befragten vornehmlich ablehnend beantwortet. 70,2 % der Umfrageteilnehmer (exkl. fehlender Werte) stimmen dieser Aussage wenig oder gar nicht zu. Knapp ein Drittel der Befragten (29,8 % exkl. fehlender Werte) würde es bevorzugen eine Führungsrolle einzunehmen, wenn sie an einem Bürgerbeteiligungsverfahren teilnehmen. Ein ähnliches Antwortverhalten weisen die folgenden Fragen auf:

- „Es gibt viele unterschiedliche Möglichkeiten für Personen wie mich, das Handeln der Politiker mitzubestimmen.“
- „Es ist mir sehr wichtig, dass ich aktiv an lokalen politischen Themen mitwirke.“
- „Die meisten Entscheidungsträger der Stadtverwaltung würden auf Anregungen von mir hören.“

In Gruppen habe ich oftmals die Rolle eines Wortführers/einer Wortführerin inne.	n	%
stimme gar nicht zu	12	7,8
stimme wenig zu	29	19,0
stimme etwas zu	64	41,8
stimme ziemlich zu	37	24,2
stimme voll und ganz zu	10	6,5
fehlende Werte	1	0,7

Tabelle 8: [Empowerment] Häufigkeitsverteilung „In Gruppen habe ich oftmals die Rolle eines Wortführers/einer Wortführerin inne.“

Hinsichtlich der eigenen Einschätzung, in Gruppen oftmals die Rolle eines Wortführers einzunehmen, antwortet ein Großteil der Teilnehmer (42,1 % exkl. fehlender Werte) mit „stimme etwas zu“. Ein in etwa vergleichbarer Anteil der Befragten lehnt die Aussage ab (27,0 % exkl. fehlender Werte) oder stimmt ihr zu (30,9 % exkl. fehlender Werte). Nur rund 14 % haben die Extremantworten „stimme gar nicht zu“ sowie „stimme voll und ganz zu“ angegeben. Ein ähnlich neutrales Antwortverhalten weisen die folgenden Fragen auf:

- „Ich empfinde es als sehr einfach vor einer Gruppe zu sprechen.“
- „Ich empfinde Freude an politischer Beteiligung, weil ich gerne so viel Mitsprache wie möglich an politischen Entscheidungsprozessen habe.“
- „Eine Person wie ich versteht, was in der Politik vor sich geht.“
- „Personen wie ich sind normalerweise gut dafür geeignet, an politischen Aktivitäten teilzunehmen.“
- „Ich würde es bevorzugen ein Wortführer/eine Wortführerin anstatt eines Mitläufers/einer Mitläuferin zu sein.“

Ich arbeite gerne an Problemlösungen, anstatt abzuwarten, ob jemand anderes sich darum kümmert.	n	%
stimme gar nicht zu	1	0,7
stimme wenig zu	9	5,9
stimme etwas zu	27	17,6
stimme ziemlich zu	67	43,8
stimme voll und ganz zu	49	32,0
fehlende Werte	0	0

Tabelle 9: [Empowerment] Häufigkeitsverteilung „Ich arbeite gerne an Problemlösungen, anstatt abzuwarten, ob jemand anderes sich darum kümmert.“

Die vierte Indikatorvariable wird von den Umfrageteilnehmern zustimmend beantwortet. Fast alle Befragten (93,4 % exkl. fehlender Werte) geben an, gerne an Problemlösungen zu arbeiten, anstatt abzuwarten, ob sich jemand anderes darum kümmert. 6,6 % (exkl. fehlender Werte) stimmten dieser Aussage nicht zu. Ein ähnlich zustimmendes Antwortverhalten weisen die folgenden Fragen auf:

- „Ich kann Mitmenschen normalerweise dahin gehend organisieren, dass sie Dinge zu Ende bringen.“
- „Mitmenschen folgen normalerweise meinen Ideen.“
- „Ich probiere gerne neue Dinge aus, die mich herausfordern.“
- „Ich habe das Gefühl, dass ich ein gutes Verständnis der wichtigen politischen Fragestellungen habe, die unsere Gesellschaft betreffen.“

Die Häufigkeitsverteilung des Messinstruments Empowerment lässt erkennen, dass allgemein formulierte respektive unkonkrete Items hohe Zustimmungswerte bei den Befragten aufweisen. Fragen, die konkret in Richtung politischer Partizipation beziehungsweise eigener Aktivität ausgearbeitet sind, gehen jedoch mit niedrigen Werten einher: So beantworten unter anderem mehr als 55 % der Befragten die Aussage „Es ist mir sehr wichtig, dass ich aktiv an lokalen politischen Themen mitwirke.“ mit „stimme wenig zu“ oder „stimme gar nicht zu“. Wohingegen 89,5 % (exkl. fehlender Werte) beispielsweise der Aussage

„Mitmenschen folgen normalerweise meinen Ideen.“ oder 92,1 % (exkl. fehlender Werte) der Aussage „Ich probiere gerne neue Dinge aus, die mich herausfordern.“ zustimmen.

Ein eindeutiger Trend hinsichtlich der Häufigkeitsverteilung der einzelnen Fragen lässt sich allerdings nicht erkennen.

4.1.2.2 Empowerment Index

Die Berechnung eines Indexwerts ergibt inhaltlich nur dann Sinn, wenn die Items dasselbe Konstrukt widerspiegeln. Dies kann anhand der Korrelation zwischen allen Einzelitems mittels Cronbachs Alpha überprüft werden. Der Wert für Cronbachs Alpha entspricht beim Messinstrument Empowerment 0,885. Dies bedeutet, dass die einzelnen Indikatorvariablen in hohem Maße miteinander korrelieren, um sie zu einem Index zusammen fassen zu können.

„Ein Index [...] dient der Operationalisierung komplexer bzw. mehrdimensionaler theoretischer Konstrukte auf individueller [...] sowie oft auch auf kollektiver Ebene [...] auf der Basis eines formativen Messmodells. [Er] besteht aus einem Satz von formativen Indikatorvariablen, die formal und inhaltlich sehr heterogen sein können. Der Index schreibt vor, welche Indikatorvariablen in den Index eingehen und in welcher Weise sie zu standardisieren, zu gewichten und additiv oder multiplikativ zu einem Indexwert zu verrechnen sind“ (Döring et al., 2016, S. 278).

Diekmann definiert den Index als „Variable, deren Werte sich aus einer Rechenoperation mehrerer anderer Variablen ergeben“ (2009, S. 240). Die Qualität eines Index hängt wesentlich davon ab, ob alle relevanten Dimensionen nach Maßgabe theoretischer Überlegungen ausgewählt und angemessen gewichtet wurden (Döring et al., 2016, S. 278). Bei der Bildung eines Indexwertes sind folgende Entscheidungen zu treffen und zu dokumentieren (Döring et al., 2016, S. 278):

1. Anzahl und Auswahl der im Index zu berücksichtigenden relevanten formativen Indikatorvariablen
2. Art der Standardisierung der Indikatorvariablen
3. Art der Verknüpfung der Indikatorvariablen (additiv oder multiplikativ)
4. Art der Gewichtung der Indikatorvariablen

Der Empowerment Index besteht aus den 15 einzelnen Indikatorvariablen der Revised Sociopolitical Control Scale (SPCS-R) nach Zimmerman und Zahniser (1991). Eine Standardisierung der Indikatorvariablen ist nicht notwendig, da sie über identische Maßeinheiten verfügen. Beim Empowerment Index handelt es sich um einen ungewichteten additiven Index. Um einen Messwert zu erhalten, werden die Antworten der 15 Items gemittelt. Der Wertebereich liegt zwischen 1 und 5. Es wird hierbei zugrunde gelegt, dass alle Dimensionen theoretisch von gleicher Bedeutung sind und mit derselben Präzision messen. Eine Gewichtung der einzelnen Indexwerte wird daher nicht vorgenommen. Der aus der Berechnung resultierende Empowerment Index ist schlussendlich intervallskaliert.

Ein klarer Trend des Empowerments der Befragten ist nicht zu erkennen. Der Empowerment Index nimmt bei einem möglichen Bereich zwischen 1 und 5 den Wert 3,02 ein. Der Empowerment Index ist nicht geeignet, die Gültigkeit eines Kausalmodells nachzuweisen.

4.1.2.3 Inferenzstatistik

Die erste Forschungshypothese zum Messinstrument Empowerment lautet:

(FH1): Je höher das Bildungsniveau der Befragten, desto höher ist ihr Grad an Empowerment.

Anders formuliert: Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau der Befragten und ihrem Grad an Empowerment. Die komplementäre Nullhypothese (FH₀₁) negiert diesen theoriebasiert erwarteten Effekt und

behauptet, es gibt in der Population keinen oder sogar den gegenteiligen Effekt. Sie lautet dementsprechend:

(FH₀₁): Es besteht kein oder sogar ein negativer Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau der Befragten und ihrem Grad an Empowerment.

Um zu überprüfen, ob tatsächlich ein signifikanter Zusammenhang zwischen den beiden Variablen besteht, und ob demzufolge von der Stichprobenbeobachtung auf die Grundgesamtheit geschlossen werden kann, wurde eine einfache lineare Regressionsanalyse mit der Zielgröße Empowerment sowie der Einflussgröße Schulabschluss angewandt. Die hierfür notwendigen spezifischen Voraussetzungen, wie beispielsweise die Linearität des Zusammenhangs sowie der Koeffizienten sind hierbei gegeben. Das Signifikanzniveau wurde zuvor auf 5 % festgelegt.

Coefficients	Estimate	Std.-Error	t-value	p-value	
Intercept (Schüler / Hauptschulabschluss)	2,2743	0,2312	9,838	< 0,0001	
Realschulabschluss	0,2893	0,2831	1,022	0,308619	kein signifikanter Unterschied von Realschulabschluss zu Schüler / Hauptschulabschluss
Fachhochschulreife	1,1113	0,3082	3,605	0,00043	signifikanter Unterschied von Fachhochschulreife zu Schüler / Hauptschulabschluss

Abitur	0,8258	0,238	3,47	0,000688	signifikanter Unterschied von Abitur zu Schüler / Hauptschulabschluss
--------	--------	-------	------	----------	--

Tabelle 10: [Empowerment] Einfache lineare Regressionsanalyse mit der Einflussgröße Schulabschluss

Der p-Wert aus Tabelle 5 gibt Auskunft darüber, ob die potentielle Einflussgröße Schulabschluss tatsächlich einen signifikanten Einfluss auf die Zielgröße Empowerment hat, das heißt, ob ein Zusammenhang besteht. Ist der p-Wert dabei $\leq 0,05$, so hat die Zielgröße einen signifikanten Einfluss. Da es sich bei der Variable Schulabschluss um eine nominale Größe handelt, musste aus rechnerischen Gründen eine Referenzkategorie gewählt werden.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass die verschiedenen Schulabschlusskategorien einen Unterschied in den Empowermentwerten nach sich ziehen. Dies bedeutet, dass ein signifikanter Zusammenhang existiert. Dieser Zusammenhang ist zudem gleichsinnig: Ein höheres Bildungsniveau geht mit höheren Empowermentwerten einher. Die p-Werte beim Bildungsabschluss Fachhochschulreife und Abitur sprechen insgesamt für eine sehr starke Beweislast gegen die Nullhypothese (FH_0). Es ist bei der Interpretation jedoch zu beachten, dass das adjustiert R-Quadrat mit einem Wert von 0,1226 sehr niedrig ausfällt. Die Forschungshypothese (FH_1) kann dennoch als vorläufig bestätigt angesehen werden. Hypothesenkonform zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau der Befragten und ihrem Grad an Empowerment. Die in der Stichprobe ermittelten Ergebnisse sind auf die dahinterstehende Grundgesamtheit übertragbar.

Die zweite Forschungshypothese zum Messinstrument Empowerment lautet:

(FH2): *Je höher das Einkommen der Befragten, desto höher ist ihr Grad an Empowerment.*

Anders formuliert: Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen dem Einkommen der Befragten und ihrem Grad an Empowerment. Die ergänzende Nullhypothese (FH₀₂) negiert wiederum diesen theoriebasiert erwarteten Effekt und behauptet, dass in der Population entweder gar kein oder ein gegengerichteter Effekt auftritt. Sie lautet folglich:

(FH₀₂): *Es besteht kein oder sogar ein negativer Zusammenhang zwischen dem Einkommen der Befragten und ihrem Grad an Empowerment.*

Zur Überprüfung wurde ebenfalls eine einfache lineare Regressionsanalyse angewandt. Bei der Zielgröße handelte es sich um Empowerment und bei der Einflussgröße um das Einkommen.

Coefficients	Estimate	Std.-Error	t-value	p-value
Intercept	2,789855	0,103719	26,898	< 0,0001
Einkommen	0,019291	0,007293	2,645	0,00908

Tabelle 11: [Empowerment] Einfache lineare Regressionsanalyse mit der Einflussgröße Einkommen

Der p-Wert der Variable Einkommen ist $\leq 0,05$. Einkommen hat somit einen signifikanten Einfluss auf Empowerment. Dieser Zusammenhang ist zudem gleichsinnig: Ein höheres Einkommen geht mit höheren Empowermentwerten einher. Der p-Wert in Tabelle 6 spricht insgesamt für eine starke Beweislast gegen die Nullhypothese (FH₀₂). Das adjustiert R-Quadrat ist allerdings mit einem Wert von 0,03998 wiederum sehr niedrig. Die Forschungshypothese (FH2) kann

dennoch als vorläufig bestätigt angesehen werden. Hypothesenkonform zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen dem Einkommen der Befragten und ihrem Grad an Empowerment. Die in der Stichprobe ermittelten Ergebnisse sind auf die dahinterstehende Grundgesamtheit übertragbar.

4.2 Efficacy

4.2.1 Datenerhebung und -aufbereitung

Die Daten zum Beurteilungskriterium Efficacy entstammen der Heidelberg-Studie 2016 (Heidelberg, 2017a). Die Erhebung erfolgte im Zeitraum vom 07. bis 15. November 2016. Neben Fragen zum Leben in Heidelberg, zum öffentlichen Nahverkehr sowie zur Kommunalpolitik waren zum Abschluss die Items zum Kriterium Efficacy Bestandteil der telefonischen Befragung.

Heidelberg 2016 (KW 45/46 November)

Studie: 2251

46. Nun geht es um Ihre Einschätzung zu politischen Fragen. Ich lese Ihnen dazu einige Aussagen vor, denen Sie mehr oder weniger zustimmen können. Inwieweit stimmen Sie der jeweiligen Aussage zu?

46a. Wichtige politische Fragen kann ich gut verstehen und einschätzen.

46b. Die Politiker kümmern sich darum, was einfache Leute denken.

46c. Ich traue mir zu, mich an einem Gespräch über politische Fragen aktiv zu beteiligen.

46d. Die Politiker bemühen sich um einen engen Kontakt zur Bevölkerung.

Stimmen Sie dieser Aussage ...

voll und ganz zu,

ziemlich zu,

etwas zu,

wenig zu oder

stimmen Sie gar nicht zu?

Abbildung 2: [Efficacy] Fragen zur Efficacy aus dem Fragebogen der Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld GmbH in Mannheim

„Neben [einer] Designgewichtung (nach Anzahl der Festnetznummern [...] und nach Anzahl der Zielpersonen im Haushalt) [wurde] eine Repräsentativ-Gewichtung (Anpassung der Strukturen der Stichprobe an die Strukturen der Grundgesamtheit) nach Alter, Geschlecht und auch nach Bildung durchgeführt. Mittels dieser sogenannten Bildungsgewichtung werden Personen mit einem formal niedrigen Bildungsgrad im erforderlichen Umfang hochgewichtet, Befragte mit einem Hochschulabschluss, die überdurchschnittlich häufig an Umfragen teilnehmen, werden dagegen entsprechend heruntergewichtet. [...] Die Umfrage ist repräsentativ für die Bewohner der Stadt Heidelberg ab 16 Jahren. Unter Berücksichtigung des Stichprobendesigns und des Gewichtungmodells ergeben sich bei einem Stichprobenumfang von $n = 1.028$ folgende Vertrauensbereiche: Bei einem Anteilswert von 50 % liegt der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % zwischen 46,1 % und 53,9 %. Beträgt die Merkmalsausprägung 10 %, so liegt der wahre Wert zwischen 7,7 % und 12,3 %“ (Heidelberg, 2017a, S. 9).

Nach Unterzeichnung eines Datennutzungsvertrags wurde der komplette Datensatz der Heidelberg-Studie 2016 übersandt.

4.2.2 Datenanalyse

4.2.2.1 Deskriptive Statistik

Das Messinstrument Efficacy verfügt über insgesamt 1.028 Datensätze. Nicht jeder der Befragten hat zu jeder Variable eine Antwort gegeben. Die fehlenden Werte bewegen sich in einem Rahmen zwischen 0,68 % und 3,70 %.

Ich stimme...	gar nicht zu	wenig zu	etwas zu	ziemlich zu	voll und ganz zu	fehlende Werte
	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)
Wichtige politische Fragen kann ich gut verstehen und einschätzen.	25 (2,5)	86 (8,4)	200 (19,5)	345 (33,6)	359 (34,9)	12 (1,2)
Die Politiker kümmern sich darum, was einfache Leute denken.	156 (15,1)	305 (29,7)	359 (34,9)	155 (15,1)	25 (2,4)	28 (2,7)
Ich traue mir zu, mich an einem Gespräch über politische Fragen aktiv zu beteiligen.	116 (11,2)	103 (10,1)	212 (20,6)	260 (25,3)	330 (32,1)	7 (0,7)
Die Politiker bemühen sich um einen engen Kontakt zur Bevölkerung.	101 (9,9)	237 (23,0)	376 (36,6)	216 (21,0)	60 (5,8)	38 (3,7)

Tabelle 12: [Efficacy] Häufigkeitsverteilung

Die zur Internal Political Efficacy gehörende Frage „Wichtige politische Fragen kann ich gut verstehen und einschätzen.“ wurde von einem Großteil der Befragten zustimmend beantwortet. 69,31 % (exkl. fehlender Werte) können die Aussage „ziemlich“ sowie „voll und ganz“ unterstützen. Weitere 19,70 % (exkl. fehlender Werte) stimmten der Aussage „etwas“ zu. 10,99 % (exkl. fehlender Werte) sind anderer Auffassung und antworteten mit „stimme wenig zu“ sowie „stimme gar nicht zu“. Insgesamt betrachtet sind mehr als zwei Drittel der Befragten der Auffassung, wichtige politische Fragen gut verstehen und einschätzen zu können. Die zur External Political Efficacy zugehörige Frage „Die Politiker kümmern sich darum, was einfache Leute denken.“ wurde von knapp der Hälfte der Befragten (46,04 % exkl. fehlender Werte) ablehnend mit „stimme gar nicht zu“ und

„stimme wenig zu“ beantwortet. In etwa ein Drittel (35,92 % exkl. fehlender Werte) haben mit „stimme etwas zu“ geantwortet. 18,04 % (exkl. fehlender Werte) waren der Ansicht, dass sich die Politiker darum kümmern, was einfache Leute denken und antworteten mit „stimme ziemlich zu“ und „stimme voll und ganz zu“. Die wiederum zur Internal Political Efficacy gehörende Frage „Ich traue mir zu, mich an einem Gespräch über politische Fragen aktiv zu beteiligen“ wurde von drei Viertel der Befragten zustimmend beantwortet. 57,77 % (exkl. fehlender Werte) können sich der Aussage „ziemlich“ sowie „voll und ganz“ anschließen. Weitere 20,78 % (exkl. fehlender Werte) stimmen der Aussage „etwas“ zu. Das restliche Viertel (21,45 % exkl. fehlender Werte) ist anderer Auffassung und antwortet mit „stimme wenig zu“ sowie „stimme gar nicht zu“.

Die abschließende und erneut zur External Political Efficacy zugehörige Frage „Die Politiker bemühen sich um einen engen Kontakt zur Bevölkerung.“ wurde von knapp einem Drittel der Befragten (34,15 % exkl. fehlender Werte) ablehnend mit „stimme gar nicht zu“ und „stimme wenig zu“ beantwortet. 38,02 % der Teilnehmer (exkl. fehlender Werte) haben mit „stimme etwas zu“ geantwortet. Wiederum ein knappes Drittel (27,82 % exkl. fehlender Werte) sind der Ansicht, dass sich die Politiker um einen engen Kontakt zur Bevölkerung bemühen. Sie antworteten mit „stimme ziemlich zu“ und „stimme voll und ganz zu“.

Fasst man die beiden zur Internal Political Efficacy gehörenden Variablen zusammen (diese werden jeweils gemittelt), ergibt sich das folgende Bild:

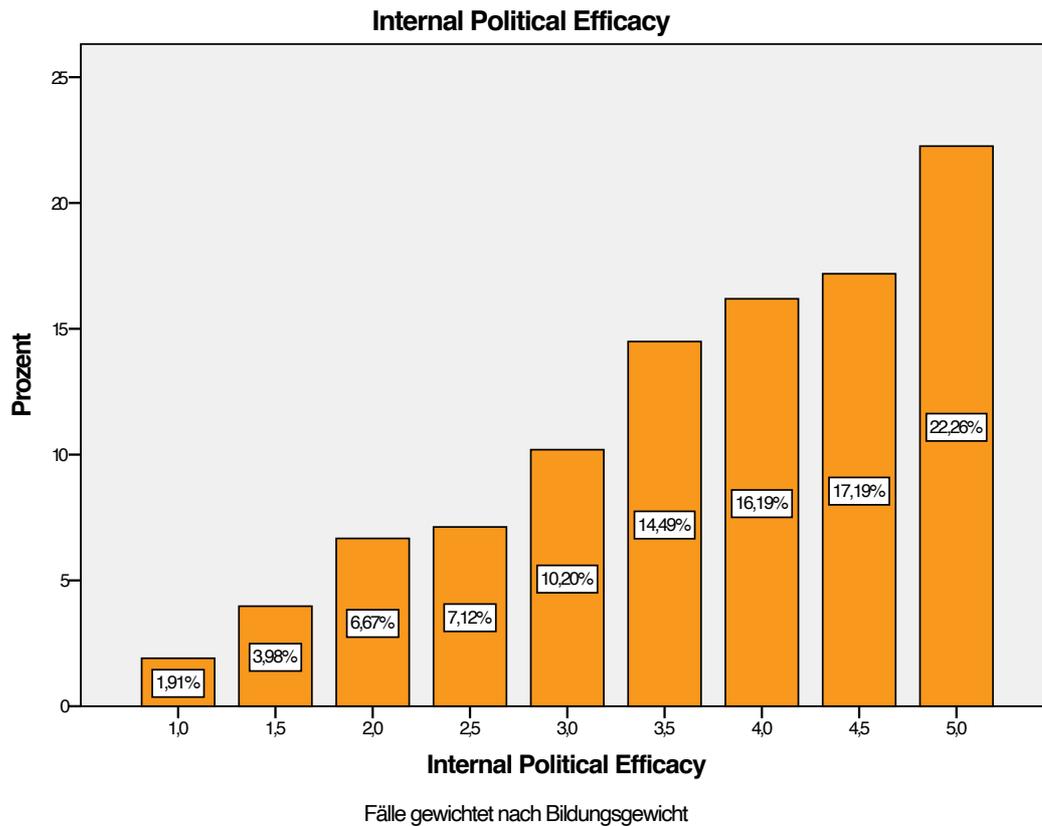


Abbildung 3: [Efficacy] Häufigkeitsverteilung Internal Political Efficacy

Aus der Häufigkeitsverteilung wird sichtbar, dass ein sehr großer Teil der befragten Heidelberger Bürger (70,20 % exkl. fehlender Werte) über eine Internal Political Efficacy mit Variablenwerten über 3,0 Punkten verfügt. 19,70 % (exkl. fehlender Werte) weisen Werte unterhalb auf.

Fasst man die beiden zur External Political Efficacy gehörenden Variablen zusammen (diese werden jeweils gemittelt), zeigt sich die folgende Verteilung:

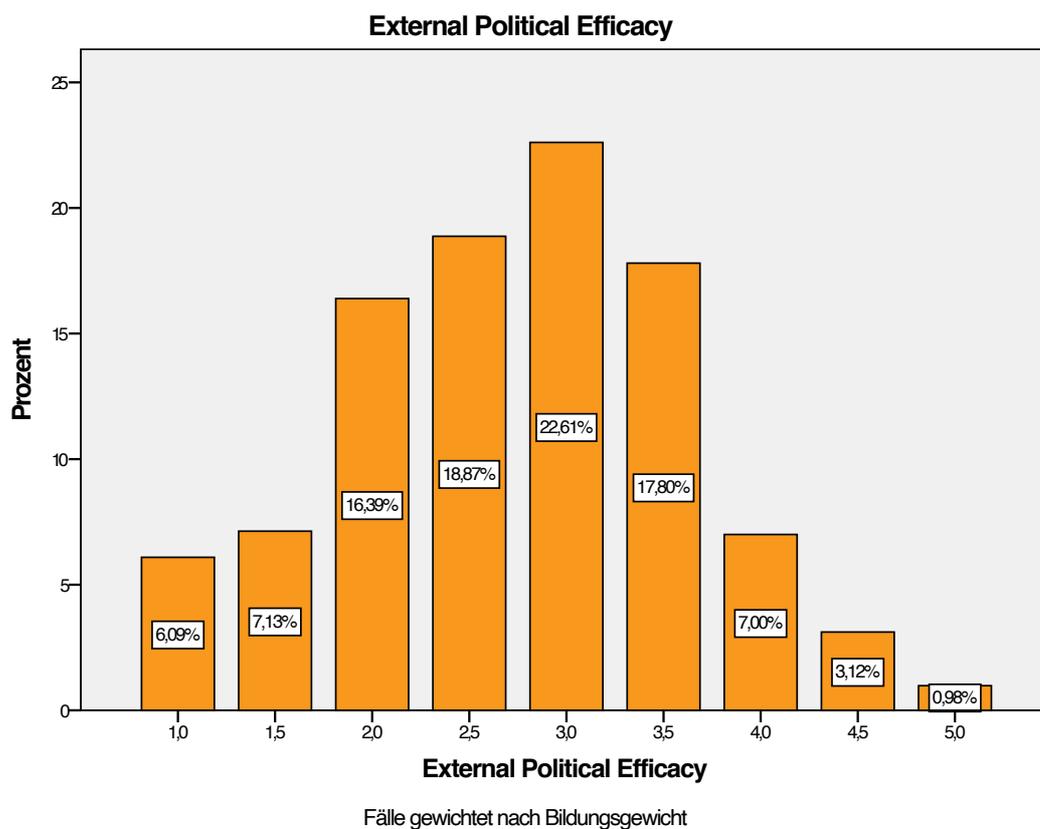


Abbildung 4: [Efficacy] Häufigkeitsverteilung External Political Efficacy

Fast die Hälfte der Befragten (48,5 % exkl. fehlender Werte) verfügt über Werte unter 3,0 Punkten. 28,9 % (exkl. fehlender Werte) weisen Werte darüber auf.

Aufgrund der insgesamt sehr hohen Anzahl an gültigen Antworten, kann einer explorativen Datenanalyse eine gewisse Bedeutsamkeit zugerechnet werden. Die Mittelwerte der jeweiligen Variablen liegen zwischen 2,59 und 3,91. Die höheren Werte müssen dabei der Internal Political Efficacy zugerechnet werden und die niedrigeren Werte der External Political Efficacy. Der Median respektive Zentralwert liegt bei den Variablen der Internal Political Efficacy bei 4,00 bei den Variablen der External Political Efficacy bei 3,00.

Betrachtet man die erhobenen Variablen sowohl der Internal als auch der External Political Efficacy im Zusammenhang mit dem Bildungsabschluss der Umfrageteilnehmer so fällt ein Unterschied im Antwortverhalten auf.

Internal Political Efficacy * Schulabschluss									
		Schulabschluss						Gesamt	
		Hauptschulabschluss	Mittlere Reife	Abitur	kein Schulabschluss	noch in der Schule	keine Angabe		
Internal Political Efficacy	1,0	Anzahl	11	5	1	2	0	0	19
		innerhalb von Schulabschluss	5,3 %	2,6 %	0,2 %	22,2 %	0,0 %	0,0 %	1,9 %
	1,5	Anzahl	18	10	9	0	3	0	40
		innerhalb von Schulabschluss	8,7 %	5,2 %	1,6 %	0,0 %	9,4 %	0,0 %	3,9 %
	2,0	Anzahl	21	20	26	0	0	0	67
		innerhalb von Schulabschluss	10,1 %	10,5 %	4,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	6,6 %
	2,5	Anzahl	28	21	19	2	3	0	73
		innerhalb von Schulabschluss	13,5 %	11,0 %	3,3 %	22,2 %	9,4 %	0,0 %	7,2 %
	3,0	Anzahl	23	22	47	3	8	1	104
		innerhalb von Schulabschluss	11,1 %	11,5 %	8,1 %	33,3 %	25,0 %	33,3 %	10,2 %
	3,5	Anzahl	44	22	72	2	8	0	148

	innerhalb von Schul- abschluss	21,2 %	11,5 %	12,5 %	22,2 %	25,0 %	0,0 %	14,5 %	
		Anzahl	22	37	103	0	2	1	165
	4,0	innerhalb von Schul- abschluss	10,6 %	19,4 %	17,9 %	0,0 %	6,3 %	33,3 %	16,2 %
			Anzahl	27	24	117	0	7	1
	4,5	innerhalb von Schul- abschluss	13,0 %	12,6 %	20,3 %	0,0 %	21,9 %	33,3 %	17,3 %
			Anzahl	14	30	183	0	1	0
	5,0	innerhalb von Schul- abschluss	6,7 %	15,7 %	31,7 %	0,0 %	3,1 %	0,0 %	22,4 %
			Anzahl	208	191	577	9	32	3
	Gesamt	innerhalb von Internal Political Efficacy	20,4 %	18,7 %	56,6 %	0,9 %	3,1 %	0,3 %	100,0 %
			innerhalb von Schul- abschluss	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Tabelle 13: [Efficacy] Zusammenhang Internal Political Efficacy mit dem Bildungsabschluss

Insgesamt besitzen 20,4 % der befragten Bürger in Heidelberg einen Hauptschulabschluss, 18,7 % die Mittlere Reife und 56,6 % Abitur. Hohe Werte ($\geq 4,5$) für die Internal Political Efficacy sind vor allem bei Umfrageteilnehmern mit Abitur

anzutreffen. Der höchste Variablenwert 5,0 wurde beispielsweise insgesamt 228 Mal (22,4 %) vergeben. 183 Mal (17,9 %) von Befragten mit Abitur und 14 Mal (0,01 %) von Befragten mit Hauptschulabschluss. Eine ähnliche Verteilung findet sich für die Variablenwerte 4,5 und 4,0. Eine umgekehrte Konstellation zeigt sich bei den niedrigen Werten für die Internal Political Efficacy. So wird der niedrigste Variablenwert 1,0 insgesamt 19 Mal (1,9 %) genannt. 11 Mal (0,01 %) von Befragten mit Hauptschulabschluss und 1 Mal von Befragten mit Abitur.

External Political Efficacy * Schulabschluss									
		Schulabschluss						Gesamt	
		Hauptschulabschluss	Mittlere Reife	Abitur	kein Schulabschluss	noch in der Schule	keine Angabe		
External Political Efficacy	1,0	Anzahl	19	18	19	2	4	0	62
		innerhalb von Schulabschluss	9,0 %	9,7 %	3,3 %	22,2 %	12,5 %	0,0 %	6,1 %
	1,5	Anzahl	29	15	28	0	0	0	72
		innerhalb von Schulabschluss	13,8 %	8,1 %	4,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	7,1 %
	2,0	Anzahl	41	37	84	0	3	0	165
		innerhalb von Schulabschluss	19,5 %	20,0 %	14,7 %	0,0 %	9,4 %	0,0 %	16,3 %
	2,5	Anzahl	30	46	109	3	2	0	190
		innerhalb von Schulabschluss	14,3 %	24,9 %	19,1 %	33,3 %	6,3 %	0,0 %	18,8 %
	3,0	Anzahl	42	44	133	2	6	2	229
		innerhalb von Schulabschluss	20,0 %	23,8 %	23,3 %	22,2 %	18,8 %	66,7 %	22,7 %
3,5	Anzahl	26	9	129	2	12	1	179	
	innerhalb von Schulabschluss	12,4 %	4,9 %	22,6 %	22,2 %	37,5 %	33,3 %	17,7 %	
4,0	Anzahl	9	12	45	0	5	0	71	

	innerhalb von Schulabschluss	4,3 %	6,5 %	7,9 %	0,0 %	15,6 %	0,0 %	7,0 %
	Anzahl	12	3	16	0	0	0	31
4,5	innerhalb von Schulabschluss	5,7 %	1,6 %	2,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	3,1 %
	Anzahl	2	1	8	0	0	0	11
5,0	innerhalb von Schulabschluss	1,0 %	0,5 %	1,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,1 %
	Anzahl	210	185	571	9	32	3	1010
Gesamt	innerhalb von External Political Efficacy	20,8 %	18,3 %	56,5 %	0,9 %	3,2 %	0,3 %	100,0 %
	innerhalb von Schulabschluss	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Tabelle 14: [Efficacy] Zusammenhang External Political Efficacy mit dem Bildungsabschluss

Ein vergleichbares Bild ergibt sich beim Zusammenhang aus External Political Efficacy und dem Bildungsabschluss. Es ist zu erkennen, dass hohe Werte für die External Political Efficacy vor allem bei Umfrageteilnehmern mit Abitur anzutreffen sind. Der höchste Variablenwert 5,0 wurde zu 72,7 % von Befragten mit Abitur angegeben und zu 18,2 % von Befragten mit Hauptschulabschluss. Die Werte 4,5 und 4,0 wurden zu 51,6 % und 63,4 % von Befragten mit Abitur genannt. Gleichartige Verteilung ergeben sich ebenso bei den Punktwerten von 3,5 bis 2,0. Die beiden niedrigsten Werte 1,5 und 1,0 sind annähernd gleich verteilt.

4.2.2.2 Efficacy Index

Der Wert für Cronbachs Alpha ist beim Messinstrument Efficacy 0,622. Dies bedeutet, dass die einzelnen Indikatorvariablen in einem akzeptablen Maße miteinander korrelieren.

Der Efficacy Index besteht aus den Variablen zur Internal und External Political Efficacy. Eine Standardisierung der Indikatorvariablen ist nicht notwendig, da sie

über identische Maßeinheiten verfügen. Beim Efficacy Index handelt es sich um einen ungewichteten additiven Mittelwertindex. Es wird zugrunde gelegt, dass alle Dimensionen theoretisch von gleicher Bedeutung sind und mit derselben Präzision messen. Eine Gewichtung der einzelnen Indexwerte wird bewusst nicht vorgenommen. Um einen Messwert zu erhalten, werden die Antworten auf den beiden Items für Internal und External Political Efficacy jeweils gemittelt. Der Wertebereich für die beiden Skalenwerte liegt zwischen 1 und 5. Der aus der Berechnung resultierende Efficacy Index ist intervallskaliert.

Insgesamt erreicht der Efficacy Index in Heidelberg einen Wert von 3,24 bei maximal möglichen 5 Punkten. Er ist nicht geeignet, die Gültigkeit eines Kausalmodells nachzuweisen.

4.2.2.3 Inferenzstatistik

Die erste Forschungshypothese zum Messinstrument Efficacy lautet:

(FH3): Je höher das Bildungsniveau der Befragten, desto höher ist ihr Grad an Efficacy.

Anders formuliert: Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau der Befragten und ihrem Grad an Efficacy. Die komplementäre Nullhypothese (FH_03) negiert diesen theoriebasiert erwarteten Effekt und behauptet, es gibt in der Population keinen oder sogar den gegenteiligen Effekt. Sie lautet dementsprechend:

(FH_03): Es besteht kein oder sogar ein negativer Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau der Befragten und ihrem Grad an Efficacy.

Um zu überprüfen, ob tatsächlich ein signifikanter Zusammenhang zwischen den beiden Variablen besteht, wurde der exakte Fisher-Test verwendet. Dieser basiert auf Simulationen und stellt im Gegensatz zum Pearson Chi-Quadrat-Test keine

Voraussetzungen an den Stichprobenumfang. Er liefert auch bei einer geringen Anzahl von Beobachtungen zuverlässige Resultate. Der exakte Fisher-Test wurde gewählt, da einzelne Kategorien sehr schwach oder gar nicht besetzt sind. Für einen Pearson Chi-Quadrat-Test muss die Stichprobe > 50 und die erwarteten Zellhäufigkeiten > 5 sein. Ist die Stichprobengröße $n \leq 20$ oder liegen erwartete Zellhäufigkeiten ≤ 5 vor, so wird die Anwendung des exakten Fisher-Tests empfohlen. Das Signifikanzniveau wurde zuvor auf 5 % festgelegt.

	Chi- Quadrat	p-value	
Internal Political Efficacy und Bildung	201,15	0,00002	hoch signifikanter Zusammenhang; gegenseitig
External Political Efficacy und Bildung	63,39	0,00582	hoch signifikanter Zusammenhang; gegenseitig

Tabelle 15: [Efficacy] Pearson's Chi-Quadrat-Test mit simuliertem p-Wert (basierend auf 50.000 Wiederholungen) mit der Einflussgröße Bildung

Sind die p-Werte aus obiger Tabelle für die Internal sowie External Political Efficacy $\leq 0,05$, kann die Nullhypothese (H_0): *Es besteht kein oder sogar ein negativer Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau der Befragten und ihrem Grad an Efficacy* abgelehnt werden. Es besteht folglich ein Zusammenhang.

Als Ergebnis des exakten Fisher-Tests kann festgehalten werden, dass bei jeder getesteten Kombination ein signifikanter Zusammenhang nachgewiesen werden kann. Bildung hat somit einen signifikanten Einfluss auf Efficacy. Über die Richtung des Zusammenhangs kann jedoch keine Aussage getroffen werden. „Gegenseitig“ bezieht sich auf die Werte, die in den Variablen verwendet werden und nicht auf die Bedeutung der Zahlen. Die beiden p-Werte sprechen insgesamt für eine sehr starke Beweislast gegen die Nullhypothese (H_0). Die Forschungs-

hypothese (FH3) kann somit als vorläufig bestätigt angesehen werden. Hypothesenkonform zeigt sich ein Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau der Befragten und ihrem Grad an Efficacy. Die in der Stichprobe ermittelten Ergebnisse sind auf die dahinterstehende Grundgesamtheit übertragbar.

Die zweite Forschungshypothese zum Messinstrument Efficacy lautet:

(FH4): *Je stärker das Interesse der Befragten an Politik, desto höher ist ihr Grad an Efficacy.*

Anders formuliert: Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen dem Politikinteresse der Befragten und ihrem Grad an Efficacy. Die komplementäre Nullhypothese (FH₀4) negiert diesen theoriebasiert erwarteten Effekt und behauptet, es gibt in der Population keinen oder sogar den gegenteiligen Effekt. Sie lautet:

(FH₀4): *Es besteht kein oder sogar ein negativer Zusammenhang zwischen dem Politikinteresse der Befragten und ihrem Grad an Efficacy.*

Zur Überprüfung wurde ebenfalls ein exakter Fisher-Test angewandt.

	Chi- Quadrat	p-value	
Internal Political Efficacy und Politikinteresse	676,92	0,00002	hoch signifikanter Zusammenhang; gleichsinnig
External Political Efficacy und Politikinteresse	78,611	0,00006	hoch signifikanter Zusammenhang; gleichsinnig

Tabelle 16: [Efficacy] Pearson's Chi-Quadrat-Test mit simuliertem p-Wert (basierend auf 50.000 Wiederholungen) mit der Einflussgröße Politikinteresse

Die p-Werte aus obiger Tabelle sind ebenfalls $\leq 0,05$. Das Politikinteresse hat demnach einen signifikanten Einfluss auf Efficacy. Es konnte bei jeder getesteten Kombination ein signifikanter Zusammenhang nachgewiesen werden. Über die Richtung des Zusammenhangs ist allerdings keine Aussage möglich. „Gleichsinnig“ bezieht sich ebenfalls auf die Werte, die in den Variablen verwendet werden und nicht auf die Bedeutung der Zahlen. Die beiden p-Werte sprechen insgesamt für eine sehr starke Beweislast gegen die Nullhypothese (FH₀₄). Die Forschungshypothese (FH₄) kann somit als vorläufig bestätigt angesehen werden. Hypothesenkonform zeigt sich ein Zusammenhang zwischen dem Politikinteresse der Befragten und ihrem Grad an Efficacy. Die in der Stichprobe ermittelten Ergebnisse sind infolgedessen auf die dahinterstehende Grundgesamtheit übertragbar.

4.3 Inclusion

4.3.1 Datenerhebung und -aufbereitung

Die Daten zum Beurteilungskriterium Inclusion entstammen Antworten zu den Fragebogenitems der zweiten Seite des Fragebogens für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg (Heidelberg, 2016b). Konkret gingen die Antworten zu den Fragen Nummer 7, 8, 9 und 10 in die Untersuchung ein (siehe Anhang).

Der im Anhang abgebildete Fragebogen ist seit dem Jahr 2013 bei der Stadt Heidelberg im Einsatz, hat allerdings zu Beginn des Jahres 2014 eine Anpassung erfahren. Die Fragen zum Migrationshintergrund unter der Nummer 9 waren im Jahr 2013 noch nicht Bestandteil des Fragebogens, sondern wurden erst ab dem Jahr 2014 erhoben. Dies hat zur Folge, dass zu 316 von insgesamt 1223 Datensätzen (25,84 %) keine Werte für den Migrationshintergrund der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung vorhanden sind. Da die Fragen zu Alter, Geschlecht und Bildungsabschluss hiervon nicht betroffen sind, werden die Datensätze aus dem Jahr 2013 komplett in die nachfolgenden Auswertungen übernommen. Die von

den Teilnehmern am Ende einer Bürgerbeteiligungsveranstaltung ausgefüllten Fragebögen wurden von der Stadt Heidelberg zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wurden Fragebögen teilweise durch die Stadt Heidelberg in SPSS aufbereitet. Hierbei war insbesondere die Konsistenzprüfung der vorhandenen Daten problematisch, da Tippfehler und Irregularitäten vorhanden waren. Darüber hinaus wurden teilweise unterschiedliche Codierungen verwendet. Um Doppel-erhebungen, Ergebnisverfälschungen und Fehlinterpretationen zu vermeiden, war aufgrund dessen eine intensive Plausibilisierung von Inkonsistenzen notwendig. Für jede Variable wurde der Wertebereich, die Häufigkeitsverteilung und die vergebenen Wertelabels überprüft (Döring et al., 2016, S. 589f.).

4.3.2 Datenanalyse

4.3.2.1 Deskriptive Statistik

Das Beurteilungskriterium Inclusion verfügt insgesamt über 1223 Datensätze und liefert einen Einblick in die soziostrukturellen Merkmale der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg.

Die Geschlechterverteilung der Teilnehmer von Bürgerbeteiligungsveranstaltungen ist in Heidelberg nahezu ausgeglichen. 51,4 % (exkl. fehlender Werte) sind männlichen, 48,6 % (exkl. fehlender Werte) weiblichen Geschlechts. 62 Teilnehmer haben keine Angaben zu ihrem Geschlecht getätigt.

Die Darstellung der Altersstruktur der Teilnehmer von Bürgerbeteiligungsveranstaltungen in Heidelberg zusammen mit der Normalverteilung lässt erkennen, dass diese leicht nach rechts verschoben ist. So ist der Altersbereich ab 38 bis 48 Jahren im Vergleich zur Normalverteilung unterrepräsentiert, das heißt, kleiner als der Mittelwert und der Altersbereich ab 64 Jahren deutlich überrepräsentiert, das heißt, größer als der Mittelwert. Die Ausreißer bei den unter 20-Jährigen rühren von einem speziellen Beteiligungsverfahren zur Erneuerung des „Haus der Jugend“, einer Freizeiteinrichtung für Kinder, Jugendliche und junge Familien in

Heidelberg. An diesem haben überwiegend Kinder und Jugendliche im Alter von 11 bis 17 Jahren teilgenommen.

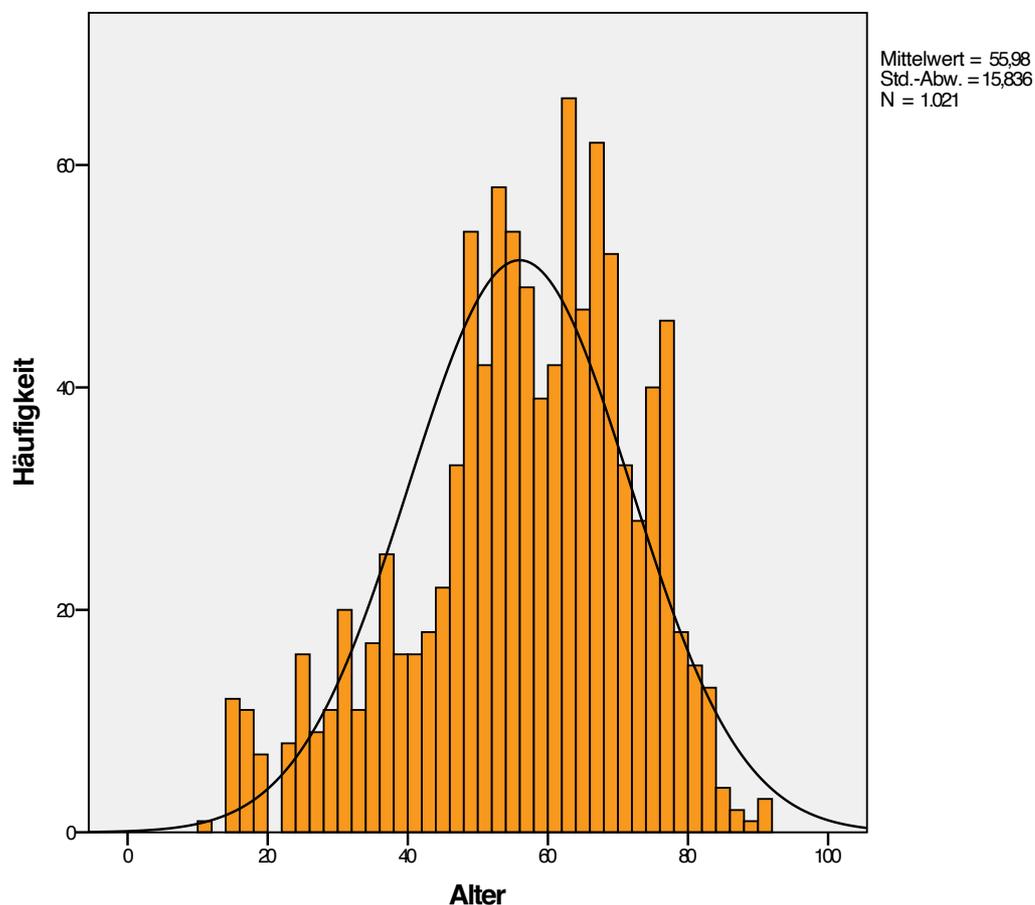


Abbildung 5: [Inclusion] Altersstruktur mit Normalverteilung

Das durchschnittliche Alter der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg beträgt 56 Jahre. Ein Ausreißer mit 11 Jahren und drei mit 90 Jahren sind vorhanden. Diese wirken sich aufgrund der großen Anzahl an Messwerten kaum auf das arithmetische Mittel aus. Im Schnitt weicht jeder Teilnehmer um 15,8 Jahre vom Mittelwert ab. Der nachfolgende Boxplot visualisiert die Verteilung und Streuung der Werte.

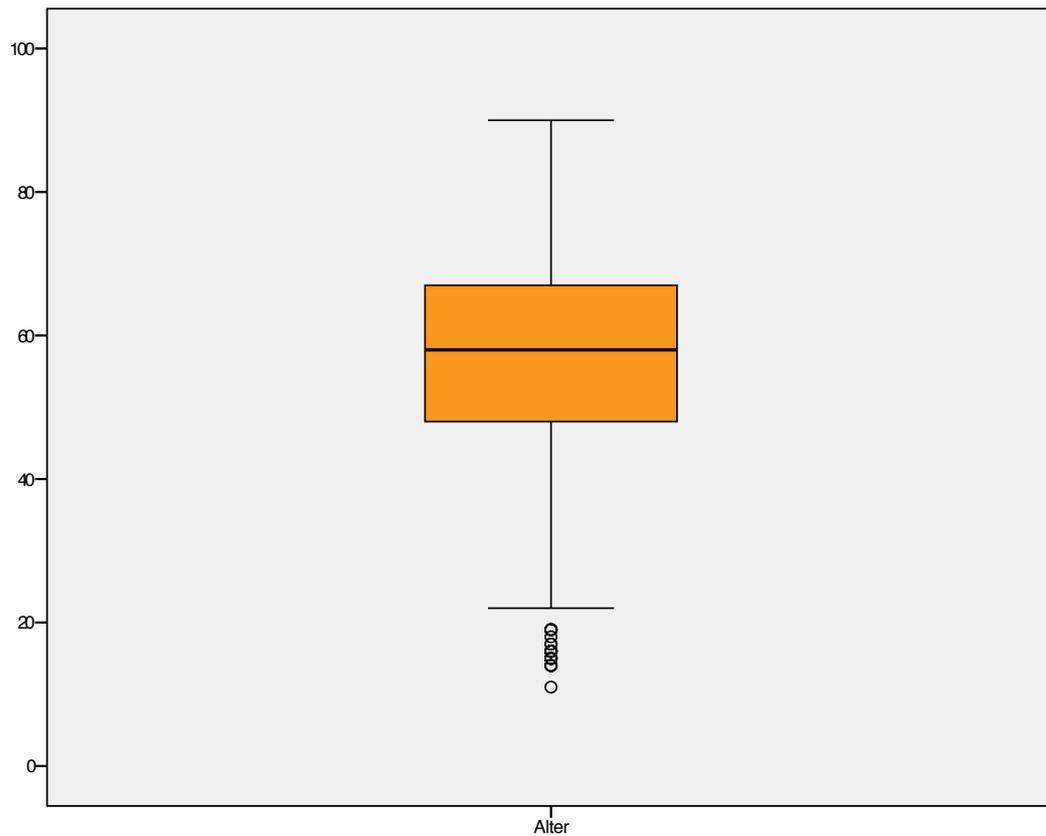


Abbildung 6: [Inclusion] Durchschnittsalter

Ein überdurchschnittlich großer Anteil der Teilnehmer von Bürgerbeteiligungsveranstaltungen in Heidelberg besitzt zudem ein hohes Bildungsniveau.

Bildungsabschluss	n	%
Haupt-/Volksschulabschluss	79	6,5
Realschulabschluss (Mittlere Reife)/ Abschluss der Polytechnischen Oberschule	151	12,3
Fachhochschulreife/Abitur	913	74,7
fehlende Werte	80	6,5

Tabelle 17: [Inclusion] Häufigkeitsverteilung Bildungsabschluss

913 der 1143 Teilnehmer gaben an, dass ihr höchster Bildungsabschluss die Fachhochschulreife oder das Abitur ist. Dies entspricht einem Anteil von 79,9 %. Den Realschulabschluss respektive den Abschluss der Polytechnischen Oberschule

besitzen 12,3 % der Teilnehmer als höchsten Bildungsabschluss. 6,5 % den Hauptbeziehungsweise Volksschulabschluss. Im Vergleich dazu besitzt die Gesamtbevölkerung in Deutschland im Jahr 2015 zu 32 % die Fachhochschulreife oder das Abitur, weitere 32 % den Realschulabschluss respektive den Abschluss der Polytechnischen Oberschule und 36 % den Hauptschulabschluss (Bundesamt, 2016, S. 78).

Mehr als drei Viertel der Teilnehmer von Bürgerbeteiligungsveranstaltungen in Heidelberg (81,3 %) verfügt über keinen Migrationshintergrund.

Migrationshintergrund	n	%	gültige %
nein	673	55,0	81,3
ja	155	12,7	18,7
fehlende Werte	395	32,3	

Tabelle 18: [Inclusion] Häufigkeitsverteilung Migrationshintergrund

Die restlichen 18,7 % gehören zur Gruppe der zugewanderten und nicht zugewanderten Ausländer, der zugewanderten und nicht zugewanderten Eingebürgerten, der (Spät-)Aussiedler sowie der als Deutsche geborenen Nachkommen dieser Gruppen. Sie sind selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit der deutschen Staatsangehörigkeit geboren worden⁴. Im Vergleich hierzu besitzen in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 22,5 % der Bevölkerung einen Migrationshintergrund (Bundesamt, 2017, S. 38).

Betrachtet man das Geschlecht der Teilnehmer von Bürgerbeteiligungsveranstaltungen in Heidelberg im Zusammenhang mit ihrem Bildungsabschluss sowie ihrem Migrationshintergrund, kommt man zu folgenden Ergebnissen:

⁴ Eine abschließende Definition zum Migrationshintergrund auf die sich die Dissertation bezieht findet sich in der Fachserie Bevölkerung und Erwerbstätigkeit des Statistischen Bundesamts (2017).

Geschlecht * Bildungsabschluss					
		Bildungsabschluss			
		Haupt- /Volksschul- abschluss	Realschulabschluss (Mittlere Reife)/ Abschluss der Polytechnischen Oberschule	Fachhochschulreife/ Abitur	
Geschlecht	männlich	Anzahl	56	59	461
		innerhalb von Geschlecht	9,7 %	10,2 %	80,0 %
		Anzahl	20	90	433
	weiblich	innerhalb von Geschlecht	3,7 %	16,6 %	79,7 %
		Anzahl	76	149	894
	Gesamt		innerhalb von Geschlecht	6,8 %	13,3 %

Tabelle 19: [Inclusion] Zusammenhang Geschlecht und Bildungsabschluss

Es ist auffallend, dass Männer und Frauen in Heidelberg in einem annähernd gleichen Umfang die Fachhochschulreife beziehungsweise das Abitur als höchsten Bildungsabschluss besitzen. Ein Unterschied im Geschlecht besteht vor allem zwischen dem Hauptschul- und dem Realschulabschluss. Die Daten lassen erkennen, dass prozentual mehr Männer einen Hauptschulabschluss und mehr Frauen einen Realschulabschluss als höchsten Bildungsabschluss besitzen.

Geschlecht * Migrationshintergrund					
			Migrationshintergrund		Gesamt
			nein	ja	
Geschlecht	männlich	Anzahl	340	66	406
		innerhalb von Geschlecht	83,7 %	16,3 %	100,0 %
	weiblich	Anzahl	324	86	410
		innerhalb von Geschlecht	79,0 %	21,0 %	100,0 %
Gesamt	Anzahl	664	152	816	
	innerhalb von Geschlecht	81,4 %	18,6 %	100,0 %	

Tabelle 20: [Inclusion] Zusammenhang Geschlecht und Migrationshintergrund

Bei der Betrachtung des Zusammenhangs von Geschlecht und Migrationshintergrund gilt es zu beachten, dass 33,3 % der Werte fehlen und nicht in der Kreuztabelle dargestellt werden. Aussagen können somit nur im Hinblick auf die Menge der fehlenden Werte vorgenommen werden. Ein Zusammenhang zwischen Geschlecht und Migrationshintergrund lässt sich nicht erkennen.

4.3.2.2 Inclusion Index

Der Inclusion Index besteht aus den Variablen Geschlecht, Durchschnittsalter, Migrationshintergrund sowie Bildungsabschluss (aufgeteilt nach Haupt-/Volksschule, Realschule/Polytechnische Oberschule und Fachhochschulreife/Abitur). Diese haben zum Teil unterschiedliche Maßeinheiten und müssen standardisiert werden, was anhand einer Prozentuierung erfolgt: Die Indikatorwerte werden dabei jeweils an ihrem Maximalwert relativiert (Döring et al., 2016, S. 279). Zur Berechnung des Inclusion Index werden die Werte der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Bezug gesetzt zu den Dimensionswerten der entsprechenden Gesamtbevölkerung. Die prozentuale Abweichung der Werte voneinander wird anschließend auf eine Punkteskala von 1 bis 10 transferiert. Der Indexwert ergibt sich schlussendlich aus der Division der erreichten Punktzahl durch den Faktor 6.

Die maximale Punktzahl des Inclusion Index von 10 Punkten kann somit nur dann erreicht werden, wenn die Teilnehmer von Bürgerbeteiligung die entsprechende Gesamtbevölkerung vollständig widerspiegeln. Bei den Datenquellen zur Gesamtbevölkerung in Heidelberg handelt es sich um den Heidelberger Datenatlas für das Jahr 2015 (Heidelberg, 2015), den Mikrozensus des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg für das Jahr 2016 (Baden-Württemberg, 2016) sowie der Zensusdatenbank des Zensus 2011 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Statistik, 2015).

Der Inclusion Index ist ein ungewichteter additiver Index. Es wird zugrunde gelegt, dass alle Dimensionen theoretisch von gleicher Bedeutung sind und mit derselben Präzision messen. Eine Gewichtung der einzelnen Indexwerte wird bewusst nicht vorgenommen. Für die Anwendung eines ungewichteten additiven und damit im Umkehrschluss gegen die Anwendung eines ungewichteten multiplikativen Index spricht die Möglichkeit der Kompensation: „Inhaltlich ermöglicht ein additiver Index Kompensationen, [das heißt,] ein geringer Wert auf einem Indikator kann durch einen höheren Wert auf einem anderen Indikator kompensiert werden“ (Döring et al., 2016, S. 280). Ein geringer Wert des Indikators Migrationshintergrund kann somit beim Inclusion Index beispielsweise durch einen höheren Wert des Indikators Bildungsabschluss kompensiert werden. „Durch [eine] multiplikative Verknüpfung [würde] der zusammenfassende Index den Wert Null [erhalten], wenn mindestens eine Indikatorvariable den Wert Null aufweist“ (Döring et al., 2016, S. 281). Dieser Umstand soll vermieden werden. Der aus der Berechnung resultierende Inclusion Index ist schlussendlich intervallskaliert.

Inclusion Index					
	Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg	Gesamt- bevölkerung in Heidelberg	Datenquelle	Abweichung in %	erreichte Punktzahl
Geschlecht (in %)					
männlich	51,4	47,9	Heidelberger Datenatlas 2015	7,31	9,27
Durchschnittsalter (in Jahren)	55,98	40,4	Mikrozensus 2016	38,56	6,14
Migrations- hintergrund (in %)	18,7	30,5	Zensus 2011	-38,69	6,13
Bildungsabschluss (in %)					
Haupt-/Volksschule	6,9	19,5	Zensus 2011	-64,62	3,54
Realschule/Poly- technische Oberschule	13,2	17	Zensus 2011	-22,35	7,77
Fachhochschulreife/ Abitur	79,9	58,8	Zensus 2011	35,88	6,41
Grad an Inclusion					6,54

Tabelle 21: [Inclusion] Inclusion Index (additiver Mittelwert; ungewichtet)

Insgesamt erreicht der Inclusion Index in Heidelberg einen Wert von 6,54 Punkten bei maximal möglichen 10 Punkten. Bei der Geschlechterverteilung ergeben sich kaum Abweichungen. Es nehmen etwas mehr Männer und etwas weniger Frauen an Bürgerbeteiligungsveranstaltungen teil (durchschnittlich 7 %) als es dem Anteil der Gesamtbevölkerung in Heidelberg entspricht. Das Durchschnittsalter der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg (55,98 Jahre) weicht um etwas mehr als ein Drittel vom Durchschnittsalter der Gesamtbevölkerung (40,4 Jahre) ab. Teilnehmer von Bürgerbeteiligungsverfahren sind in Heidelberg im Mittel um 15,5 Jahre älter. Hinsichtlich des Migrationshintergrunds existiert ebenso eine Abweichung um etwas mehr als ein Drittel. Nach den Werten des Zensus 2011

besitzt die Heidelberger Gesamtbevölkerung einen Migrationsanteil von 30,5 %. Bei den in den Jahren 2013 bis 2017 durchgeführten Bürgerbeteiligungsveranstaltungen besaßen jedoch im Durchschnitt lediglich 18,7 % der Teilnehmer einen Migrationshintergrund. Weitere Abweichungen lassen sich außerdem bei den Bildungsabschlüssen finden. Teilnehmer mit einem Haupt- respektive Volksschulabschluss sind um knapp zwei Drittel, Teilnehmer mit einem Abschluss der Realschule oder der Polytechnischen Oberschule um knapp ein Viertel unterrepräsentiert. Teilnehmer mit Fachhochschulreife oder Abitur sind demgegenüber im Vergleich zur Gesamtbevölkerung in Heidelberg um etwas mehr als ein Drittel überrepräsentiert.

4.3.2.3 Übereinstimmungsberechnungen

Die erste Forschungshypothese zum Messinstrument Inclusion lautet:

(FH5): Die Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg sind älter als die Gesamtbevölkerung Heidelbergs im Jahr 2016.

Die Teilnehmer von Bürgerbeteiligung weisen ein durchschnittliches Alter von 55,98 Jahren auf. Der Mikrozensus des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg für das Jahr 2016 (Baden-Württemberg, 2016) bestimmt das Durchschnittsalter der Gesamtbevölkerung in Heidelberg jedoch auf lediglich 40,4 Jahre. Die Teilnehmer von Bürgerbeteiligung sind demnach im Durchschnitt 15,58 Jahre älter als die Gesamtbevölkerung in Heidelberg im Jahr 2016. Dies entspricht einer Abweichung von 38,6 %. Zudem ist der Altersbereich ab 38 bis 48 Jahren im Vergleich zur Normalverteilung unterrepräsentiert und der Altersbereich ab 64 Jahren deutlich überrepräsentiert. Dies bedeutet, dass Bürgerbeteiligung in Heidelberg vornehmlich von älteren Bürgern wahrgenommen wird. Die Forschungshypothese (FH5) kann als vorläufig bestätigt angesehen werden. Hypothesenkonform zeigt sich, dass die Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg älter sind als die Gesamtbevölkerung Heidelbergs im Jahr 2016.

Die zweite Forschungshypothese zum Messinstrument Inclusion lautet:

(FH6): Die Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg verfügen über ein höheres Bildungsniveau als die Gesamtbevölkerung Heidelbergs im Jahr 2011.

19,5 % der Gesamtbevölkerung Heidelbergs verfügte den Daten des Zensus 2011 folgend im Jahr 2011 über einen Haupt- beziehungsweise Volksschulabschluss. Demgegenüber stehen 6,9 % der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung mit einem identischen Bildungsabschluss. Dies entspricht einer negativen Abweichung von 64,6 %.

17 % der Gesamtbevölkerung Heidelbergs wies zudem im Jahr 2011 einen Abschluss der Realschule respektive der Polytechnischen Oberschule auf. Die Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg besitzen diesen Bildungsabschluss lediglich zu 13,2 %. Dies entspricht einer negativen Abweichung von 22,4 %.

Während 79,9 % der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg über die Fachhochschulreife sowie das Abitur als höchsten Bildungsabschluss verfügen, können dies im Jahr 2011 58,8 % der Gesamtbevölkerung Heidelbergs vorweisen. Dies entspricht einer Abweichung von 36 %.

Die Forschungshypothese (FH6) kann somit als vorläufig bestätigt angesehen werden. Hypothesenkonform zeigt sich, dass die Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg über ein höheres Bildungsniveau verfügen als die Gesamtbevölkerung Heidelbergs im Jahr 2011.

Die dritte Forschungshypothese zum Messinstrument Inclusion lautet:

(FH7): Die Zusammensetzung der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg entspricht nicht der Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung Heidelbergs.

Hier genügt ein Blick auf den zuvor entwickelten Inclusion Index. Dieser erreicht einen Wert von 6,54 Punkten bei maximal möglichen 10 Punkten. Während die Geschlechterverteilung der Teilnehmer in Heidelberg mit der Gesamtbevölkerung Heidelbergs im Jahr 2015 nahezu identisch ist, weichen das Durchschnittsalter (38,56 %), der Migrationshintergrund (-38,69 %) und das Bildungsniveau (-64,62 %, -22,35 %, 35,88 %) der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg zu großen Teilen von der Gesamtbevölkerung Heidelbergs ab. Hierbei gilt es erneut zu beachten, dass die Daten für das Durchschnittsalter der Gesamtbevölkerung dem Mikrozensus des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg für das Jahr 2016 (Baden-Württemberg, 2016) und für den Migrationshintergrund und das Bildungsniveau dem Zensus 2011 (Statistik, 2015) entstammen. Die Forschungshypothese (FH7) kann somit ebenfalls als vorläufig bestätigt angesehen werden. Hypothesenkonform zeigt sich, dass die Zusammensetzung der Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg nicht der Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung Heidelbergs entspricht.

4.4 Quality

4.4.1 Datenerhebung und -aufbereitung

Die Daten zum Beurteilungskriterium Quality entstammen Antworten zu den Fragebogenitems der ersten Seite des Fragebogens für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg (Heidelberg, 2016b). Konkret gingen die Antworten zu den Fragen Nummer 1 a, c, e, g, h und n in die Untersuchung ein (siehe Anlage).

Die Datenerhebung zum Beurteilungskriterium Quality war ebenfalls von der Anpassung des Fragebogens im Jahr 2014 betroffen. So wurden im Jahr 2013 für 316 von insgesamt 1223 Datensätze (25,84 %) keine Werte für die Fragen Nummer 1 c, g, h und n erhoben. Im Unterschied zum Messinstrument Inclusion – bei dem von der Anpassung lediglich eine Variable betroffen war – fehlen beim Messinstrument Quality für das Jahr 2013 vier von sechs Fragen. Um eine bessere

Vergleichbarkeit herzustellen und konsistentere Ergebnisse zu erhalten wurde die Entscheidung getroffen, den Datensatz für das Jahr 2013 nicht in die Datenanalyse des Messinstruments Quality einzubeziehen.

4.4.2 Datenanalyse

4.4.2.1 Deskriptive Statistik

Zur ersten Frage „Ich bekam neue Informationen oder lernte neue Argumente kennen.“ wurde von fast allen Teilnehmern (94,3 %) eine Antwort gegeben. Ebenso für die zweite Frage „Die Informationen waren ausreichend und verständlich.“, die von 95,3 % der Teilnehmer beantwortet wurde. Für die Fragen drei bis fünf fehlen zwischen 11,0 % und 17,3 % der Antworten. Die letzte Frage „Ich habe im Verlauf der einzelnen Veranstaltungen neue Einsichten gewonnen, die meine Vorstellungen zum Thema beeinflusst haben.“ wurde von etwas weniger als der Hälfte der Teilnehmer (46,1 %) beantwortet.

Ich stimme...	überhaupt nicht zu	eher nicht zu	weder noch zu	eher zu	voll und ganz zu	fehlende Werte
	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)
Ich bekam neue Informationen oder lernte neue Argumente kennen.	21 (2,3)	53 (5,8)	50 (5,5)	340 (37,5)	390 (43,0)	52 (5,7)
Die Informationen waren ausreichend und verständlich.	20 (2,2)	42 (4,6)	72 (7,9)	365 (40,3)	364 (40,2)	43 (4,7)
Ich konnte mein Wissen und meine Ansichten heute Abend einbringen.	14 (1,5)	33 (3,6)	84 (9,3)	273 (30,1)	345 (38,1)	157 (17,3)

Es wurde sachlich diskutiert.	7 (0,8)	29 (3,2)	42 (4,6)	294 (32,5)	434 (47,9)	100 (11,0)
Die Zeit für die Diskussion war ausreichend.	16 (1,8)	74 (8,2)	53 (5,8)	276 (30,5)	360 (39,7)	127 (14,0)
Ich habe im Verlauf der einzelnen Veranstaltungen neue Einsichten gewonnen, die meine Vorstellungen zum Thema beeinflusst haben.	14 (1,5)	38 (4,2)	66 (7,3)	177 (19,5)	123 (13,6)	488 (53,9)

Tabelle 22: [Quality] Häufigkeitsverteilung

Die Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg sind zu großen Teilen davon überzeugt, durch die Veranstaltungen neue Informationen oder neue Argumente kennengelernt zu haben. Annähernd 86 % (exkl. fehlender Werte) stimmten der Aussage „eher zu“ oder „voll und ganz zu“.

Die Befragten sind ebenfalls davon überzeugt, dass die Informationen ausreichend und verständlich waren. 84,5 % (exkl. fehlender Werte) stimmten der Aussage „eher zu“ oder „voll und ganz zu“.

Ein vergleichbares Bild zeigt sich bei der dritten Frage. 82,5 % der Teilnehmer (exkl. fehlender Werte) stimmten der Aussage, dass sie ihr Wissen und ihre Ansichten am Abend der Bürgerbeteiligungsveranstaltung einbringen konnten, „eher zu“ oder „voll und ganz zu“. 6,3 % (exkl. fehlender Werte) stimmten „eher nicht“ oder „überhaupt nicht zu“. Alle sechs Fragen weisen eine ähnliche Häufigkeitsverteilung auf. Exemplarisch soll die grafische Darstellung der dritten Frage dienen:

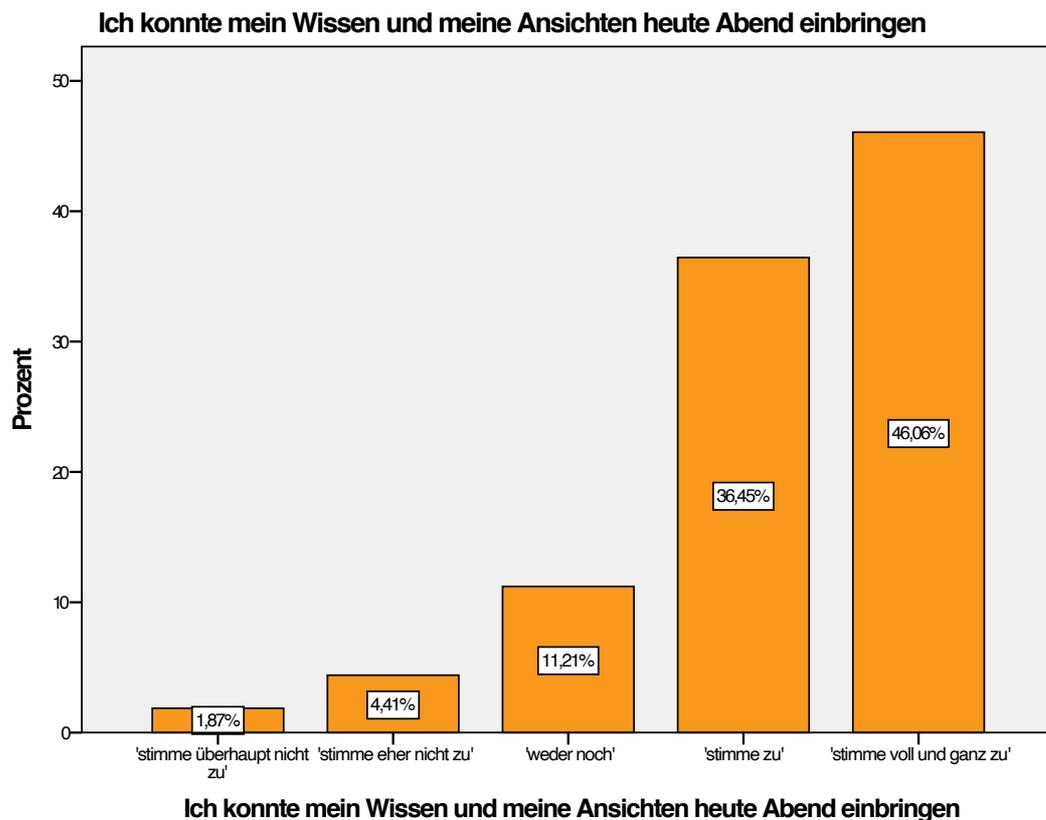


Abbildung 7: [Quality] Häufigkeitsverteilung „Ich konnte mein Wissen und meine Ansichten heute Abend einbringen.“

90,3 % der Teilnehmer von Bürgerbeteiligungsveranstaltungen in Heidelberg (exkl. fehlender Werte) sind davon überzeugt, dass sachlich diskutiert wurde. Mehr als die Hälfte (53,8 % exkl. fehlender Werte) stimmten der Aussage „voll und ganz zu“. 4,5 % (exkl. fehlender Werte) verneinten die Aussage.

Die Zeit für Diskussion war für 81,6 % (exkl. fehlender Werte) ausreichend. 11,6 % (exkl. fehlender Werte) sind anderer Ansicht und stimmten der Aussage eher nicht oder überhaupt nicht zu.

Bei der letzten Variable zeigt sich das differenzierteste Bild: 71,7 % der Teilnehmer (exkl. fehlender Werte) nehmen für sich in Anspruch, im Verlauf der einzelnen Veranstaltungen neue Einsichten gewonnen zu haben, die ihre Vorstellungen zum Thema beeinflusst haben. 15,8 % (exkl. fehlender Werte) konnten sich zu keiner Aussage entschließen. 12,4 % (exkl. fehlender Werte) waren anderer Meinung und stimmten der Aussage eher nicht oder überhaupt nicht zu.

Betrachtet man die erhobenen Variablen im Zusammenhang mit dem Bildungsabschluss der Teilnehmer so fällt vor allem bei der letzten Frage ein Unterschied im Antwortverhalten auf:

Ich habe im Verlauf der einzelnen Veranstaltungen neue Einsichten gewonnen, die meine Vorstellungen zum Thema beeinflusst haben. * Bildungsabschluss						
		Bildungsabschluss				Gesamt
		Haupt- /Volksschul- abschluss	Realschulabschluss (Mittlere Reife)/ Abschluss der Polytechnischen Oberschule	Fachhoch- schulreife/ Abitur		
Ich habe im Verlauf der einzelnen Veranstaltungen neue Einsichten gewonnen, die meine Vorstellungen zum Thema beeinflusst haben.	stimme überhaupt nicht zu	Anzahl	1	1	11	13
		innerhalb von Bildungsabschluss	5,0 %	2,0 %	3,5 %	3,4 %
	stimme eher nicht zu	Anzahl	1	4	29	34
		innerhalb von Bildungsabschluss	5,0 %	8,0 %	9,1 %	8,8 %
	weder noch	Anzahl	3	11	49	63
		innerhalb von Bildungsabschluss	15,0 %	22,0 %	15,4 %	16,2 %
	stimme eher zu	Anzahl	6	16	143	165
		innerhalb von Bildungsabschluss	30,0 %	32,0 %	45,0 %	42,5 %
		Anzahl	9	18	86	113

	stimme voll und ganz zu	innerhalb von Bildungs- abschluss	45,0 %	36,0 %	27,0 %	29,1 %
		Anzahl	20	50	318	388
	Gesamt	innerhalb von Bildungs- abschluss	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Tabelle 23: [Quality] Zusammenhang „Ich habe im Verlauf der einzelnen Veranstaltungen neue Einsichten gewonnen, die meine Vorstellungen zum Thema beeinflusst haben.“ und Bildungsabschluss

Während 45 % der Teilnehmer mit Haupt-/Volksschulabschluss der Aussage „voll und ganz zustimmten“, sind es bei den Teilnehmern mit Realschulabschluss 36 % und bei den Teilnehmern mit Fachhochschulreife oder Abitur 27 %.

4.4.2.2 Quality Index

Der Wert für Cronbachs Alpha entspricht beim Messinstrument Quality 0,787. Dies bedeutet, dass die einzelnen Indikatorvariablen hinreichend hoch miteinander korrelieren, um sie zu einem Index zusammen zu fassen.

Die zur Anwendung kommenden Indikatorvariablen des Quality Index stellen eine Möglichkeit unter vielen dar, die Qualität von Bürgerbeteiligung zu messen. Der Quality Index orientiert sich dabei an den Überlegungen von Habermas. Er überprüft, „inwiefern Debatten [...] den Kriterien entsprechen, die [dieser] in seiner Diskursethik entwickelt hat (beispielsweise gegenseitiger Respekt, Argumentationsniveau [oder] Wille zur Konsensgenerierung)“ (Schaal und Ritzi, 2009, S. 15f.). Dabei ist klar, dass das Verständnis von Qualität in der Literatur unterschiedlich ist und bisher kein eindeutiges vorherrscht. Der Qualitätsbegriff besitzt je nach Denkrichtung respektive -modell unterschiedliche Aspekte, welche nicht alle vom Quality Index erfasst werden. Dieser hat dementsprechend nicht den Anspruch, ein vollumfängliches Messkonstrukt von Qualität zu sein. Das Qualitätsverständnis

dieser Arbeit unternimmt vielmehr den Versuch sowohl die epistemische Qualität von Bürgerbeteiligung, welche der Fokussierung „auf eine hohe argumentative Qualität“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8) große Bedeutung zukommen lässt als auch die prozedurale Qualität von Bürgerbeteiligung, welche deren Erfolg durch „die Ausgestaltung des deliberativen Prozesses“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 9) beeinflusst sieht, möglichst wirklichkeitsnah abzubilden. Für den Quality Index wurden aufgrund dessen Indikatorwerte ausgewählt, die der Frage nachgehen, „ob die Teilnehmer im Verlauf des Verfahrens ihre Meinungen geändert haben“, ob „sich [deren] Einstellungen [...] am Ende stärker gleichen als am Anfang“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 8) oder ob sie den Eindruck haben, dass „gleiche Rederechte und Redezeiten für alle Teilnehmer“ (Kuder und Ritzi, 2013, S. 9) gelten. Eine Standardisierung der Indikatorvariablen ist nicht notwendig, da sie über identische Maßeinheiten verfügen.

Beim Quality Index handelt es sich um einen ungewichteten additiven Mittelwertindex. Es wird hierbei zugrunde gelegt, dass alle Dimensionen theoretisch von gleicher Bedeutung sind und mit derselben Präzision messen. Eine Gewichtung der einzelnen Indexwerte wird bewusst nicht vorgenommen. Um einen Messwert für den Quality Index zu erhalten, werden die Antworten der sechs Items gemittelt. Der Wertebereich liegt zwischen 1 und 6, wobei der Kategorienwert 6 nicht einbezogen respektive von der Itemanalyse nicht berücksichtigt wird. Der aus der Berechnung resultierende Quality Index ist schlussendlich intervallskaliert.

Insgesamt erreicht der Quality Index in Heidelberg einen Wert von 4,18 Punkten bei maximal möglichen 5 Punkten. Er ist jedoch nicht geeignet, die Gültigkeit eines Kausalmodells nachzuweisen.

4.4.2.3 Inferenzstatistik

Die Forschungshypothese zum Messinstrument Quality lautet:

(FH8): Je höher das Bildungsniveau der Befragten, desto geringer schätzen diese die Quality von Bürgerbeteiligung ein.

Anders formuliert: Es besteht ein negativer Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau der Befragten und deren Einschätzung der Quality von Bürgerbeteiligung. Die komplementäre Nullhypothese (FH₀₈) negiert diesen Effekt und behauptet, es gibt in der Population keinen oder sogar den gegenteiligen Effekt. Sie lautet dementsprechend:

(FH₀₃): Es besteht kein oder sogar ein positiver Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau der Befragten und deren Einschätzung der Quality von Bürgerbeteiligung.

Um zu überprüfen, ob tatsächlich ein signifikanter Zusammenhang zwischen den beiden Variablen besteht, wurde eine einfache lineare Regressionsanalyse mit der Zielgröße Quality sowie der Einflussgröße Schulabschluss angewandt. Die hierfür notwendigen spezifischen Voraussetzungen, wie beispielsweise die Linearität des Zusammenhangs sowie der Koeffizienten sind gegeben. Das Signifikanzniveau wurde auf 5 % festgelegt.

Coefficients	Estimate	Std.-Error	t-value	p-value	
Intercept (Hauptschulabschluss)	4,25364	0,09985	42,6	< 2e-16	
Realschulabschluss	-0,10475	0,12	-0,873	0,383	kein signifikanter Unterschied von

					Realschulabschluss zu Schüler / Hauptschulabschluss
Fachhochschulreife / Abitur	-0,0687	0,10333	-0,665	0,506	Kein signifikanter Unterschied von Fachhochschulreife / Abitur zu Hauptschulabschluss

Tabelle 24: [Quality] Einfache lineare Regressionsanalyse mit der Einflussgröße Schulabschluss

Der p-Wert aus obiger Tabelle gibt Auskunft darüber, ob die potentielle Einflussgröße Schulabschluss tatsächlich einen signifikanten Einfluss auf die Zielgröße Quality hat, das heißt, ob ein Zusammenhang besteht. Ist der p-Wert dabei $\leq 0,05$, so hat die Zielgröße einen signifikanten Einfluss. Da es sich bei der Variable Schulabschluss um eine nominale Größe handelt, musste aus rechnerischen Gründen eine Referenzkategorie gewählt werden.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass die verschiedenen Schulabschlusskategorien keinen Unterschied in den Qualitywerten nach sich ziehen. Dies bedeutet, dass kein signifikanter Zusammenhang zu Quality existiert. Das adjustiert R-Quadrat fällt mit einem Wert von -0,001622 extrem niedrig aus. Die Forschungshypothese (FH8) kann somit nicht als vorläufig bestätigt angesehen werden. Es zeigt sich kein positiver Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau der Befragten und ihrer Einschätzung der Quality von Bürgerbeteiligung.

4.5 Outcome

4.5.1 Datenerhebung und -aufbereitung

Die Daten zum Beurteilungskriterium Outcome wurden anhand einer durch die SoSci Survey GmbH betriebenen Software zur Erstellung und Durchführung von Online-Umfragen erhoben. Vor der eigentlichen Befragung wurde ein qualitativer Pretest mit etwa 20 Teilnehmern durchgeführt. Diese füllten die Endfassung des

Fragebogens unter Realbedingungen aus. Die Pretest-Daten wurden im Anschluss elektronisch erfasst, aufbereitet und beispielsweise anhand der Betrachtung der Häufigkeitsverteilungen statistisch ausgewertet. Auf diese Weise konnte der reibungslose Ablauf der gesamten Datenerhebung überprüft sowie eine hohe Datenqualität sichergestellt werden (Döring et al., 2016, S. 411). Die am Pretest Mitwirkenden beantworteten unter anderem die folgenden Fragen:

- Ist der Fragebogen logisch aufgebaut und optisch ansprechend?
- Sind die Fragen verständlich und in schlüssiger Reihenfolge?
- Werden mehrdeutige Begriffe verwendet?

Ein technischer Pretest stellte zudem sicher, dass die Daten aus SoSci Survey korrekt in SPSS eingelesen werden können. Die Einladung zur Befragung an die Mitarbeiter der Stadt Heidelberg erfolgt mittels eines eindeutigen, individuellen Links. Dieser erlaubt keinerlei Verbindungen zur befragten Person. Die Umfrage kann dennoch jederzeit vom Befragten unterbrochen und fortgesetzt werden. Der Link wurde per E-Mail versendet. Dem Fragebogen ging zudem eine einführende Seite voraus, die den äußeren Rahmen der Befragung erläuterte (siehe Anlage).

Die Umfrage startete am 15. März 2017. Innerhalb von drei Tagen nahmen 32 von insgesamt 64 Mitarbeitern daran teil, was einer Rücklaufquote von 50 % entspricht. Sieben Tage nach der ursprünglichen Einladungs-E-Mail wurde eine zweite E-Mail an diejenigen Mitarbeiter versandt, die bis dato den Fragebogen noch nicht ausgefüllt hatten. Diese hatte den folgenden Inhalt:

„Sehr geehrte Frau ____,
sehr geehrter Herr ____,

vergangene Woche haben Sie eine E-Mail von mir erhalten, mit der Bitte sich 2 Minuten Zeit zu nehmen und einen kurzen Fragebogen zu beantworten. Ein großer Teil Ihrer Kolleginnen und Kollegen hat dies bereits getan. Die Aussagekraft meiner Dissertation zu Bürgerbeteiligung in Heidelberg hängt jedoch von

jeder bzw. jedem einzelnen Teilnehmenden ab. Ihre Meinung ist mir besonders wichtig, da Sie für mindestens ein Beteiligungsvorhaben auf der zentralen Vorhabenliste der Stadt Heidelberg als Ansprechpartner*in genannt sind.

Mit Ihrer Mitwirkung können Sie maßgeblich zur Fortentwicklung von Bürgerbeteiligungsverfahren in Deutschland beitragen, da die Ergebnisse meiner Dissertation ebenfalls in die Arbeit des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) der Bergischen Universität Wuppertal einfließen werden. Dieses befasst sich seit den 70er-Jahren bundesweit mit der Erforschung partizipativer Verfahren.

Ihre Angaben erfolgen völlig anonym und werden mit Ihrer Person in keinerlei Zusammenhang gebracht. Zur Durchführung der Umfrage bediene ich mich der SoSci Survey GmbH, deren Server in München stehen. SoSci Survey zeichnet sich durch einen hohen Datenschutzstandard aus und gibt die erhobenen Daten selbstverständlich nicht an Dritte weiter. Die Umfrage erfolgt in Absprache mit der Stadtverwaltung Heidelberg.

Herzlichen Dank, dass Sie mich durch Ihre Teilnahme unterstützen.

Hier geht es zum Fragebogen:

https://www.soscisurvey.de/buergerbeteiligunginhd/?d=__“

Durch diese Nachfassaktion konnten weitere 19 Datensätze generiert werden.

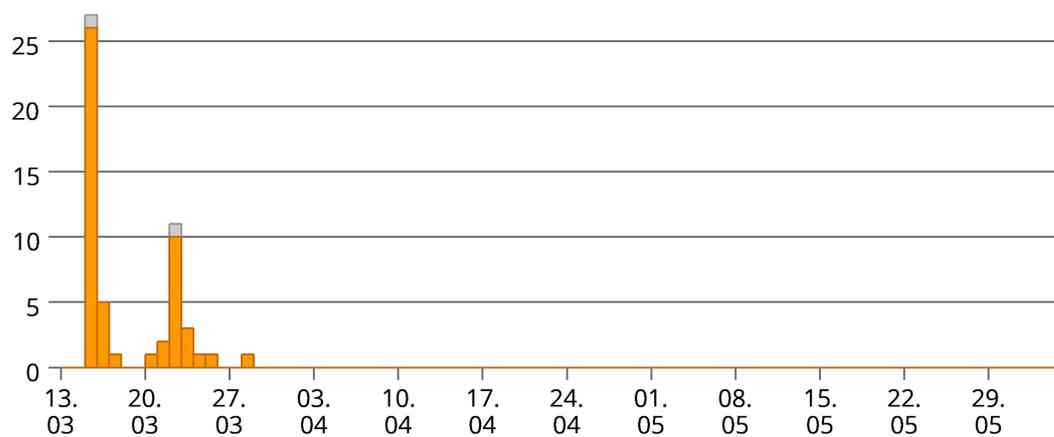


Abbildung 8: [Outcome] Rücklaufstatistik des Online-Fragebogens zum Outcome von Bürgerbeteiligung in Heidelberg

Auf eine zweite Nachfassaktion wurde verzichtet, da davon ausgegangen wurde, dass dadurch keine signifikante Anzahl an weiteren Teilnehmern generiert werden kann. Insgesamt haben an der Vollerhebung zum Beurteilungskriterium Outcome 51 der 64 angeschriebenen Mitarbeiter der Stadt Heidelberg teilgenommen, was einer Rücklaufquote von 79,7 % entspricht. Das Ziel der Befragung, eine möglichst hohe Ausschöpfung zu erreichen, konnte erreicht werden. Dies gilt unabhängig davon, „dass die Rücklaufquote kein Maß für die Repräsentativität der befragten Stichprobe im Hinblick auf die Zielpopulation darstellt“ (Döring et al., 2016, S. 412).

4.5.2 Datenanalyse

4.5.2.1 Deskriptive Statistik

Das Messinstrument Outcome verfügt insgesamt über 51 Datensätze. Es existieren keine fehlenden Werte. Jede Frage wurde von allen Teilnehmenden beantwortet.

Ich stimme...	überhaupt	nicht	eher	teils-	eher	zu	voll
	nicht zu	zu	nicht zu	teils zu	zu		und ganz zu
	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)
Bürgerbeteiligung reduziert im Entscheidungsprozess den Einfluss unseres Amts.	5 (9,8)	8 (15,7)	10 (19,6)	20 (39,2)	5 (9,8)	3 (5,9)	0 (0,0)
Bürgerbeteiligung verlangsamt den Entscheidungsprozess, da sie übermäßige Verzögerungen zur Folge hat.	0 (0,0)	2 (3,9)	4 (7,8)	21 (41,2)	13 (25,5)	9 (17,6)	2 (3,9)
Bürgerbeteiligung erschwert es, im Entscheidungsprozess eine Übereinstimmung der Meinungen sowie ein Ende der Debatte zu erreichen.	1 (2,0)	10 (19,6)	14 (27,5)	14 (27,5)	5 (9,8)	7 (13,7)	0 (0,0)
Bürgerbeteiligung verbessert den Entscheidungsprozess, da sie neue Ideen für die Bereitstellung städtischer Dienstleistungen mit sich bringt.	1 (2,0)	3 (5,9)	5 (9,8)	15 (29,4)	15 (29,4)	9 (17,6)	3 (5,9)

Tabelle 25: [Outcome] Häufigkeitsverteilung

Knapp die Hälfte (45,1 %) der mit Bürgerbeteiligung in Heidelberg betrauten Mitarbeiter der Stadtverwaltung Heidelberg sind nicht davon überzeugt, dass durch Bürgerbeteiligung der Einfluss ihres Amtes im Entscheidungsprozess reduziert wird. 39,2 % antworteten mit „teils-teils“. 15,7 % sind gegensätzlicher Auffassung. Die Kategoriebezeichnung „stimme voll und ganz zu“ wurde von den Befragten überhaupt nicht gewählt.

Demgegenüber stehen die Antworten zur zweiten Frage des Outcome Index. Knapp die Hälfte der Befragten (47 %) sind der Auffassung, dass Bürgerbeteiligung übermäßige Verzögerungen zur Folge hat und dadurch den Entscheidungsprozess insgesamt verlangsamt. 11,7 % konnten dieser Aussage nicht zustimmen. 41,2 % antworteten mit „teils-teils“.

Hinsichtlich der dritten Frage sind 49,1 % der Mitarbeiter der Stadtverwaltung Heidelberg, die mit Bürgerbeteiligung in Heidelberg betraut sind der Auffassung, dass diese es nicht erschwert, im Entscheidungsprozess eine Übereinstimmung der Meinungen sowie ein Ende der Debatte zu erreichen. Ein knappes Viertel ist anderer Ansicht und stimmte der Aussage eher zu und zu. Die Kategoriebezeichnung „stimme voll und ganz zu“ wurde nicht gewählt. Die verbliebenen 27,5 % stimmten mit „teils-teils“.

Bei der vierten und letzten Frage des Outcome Index ist mehr als die Hälfte (52,9 %) der Befragten der Meinung, dass Bürgerbeteiligung den Entscheidungsprozess verbessert und neue Ideen für die Bereitstellung städtischer Dienstleistungen mit sich bringt. 17,7 % konnten dem nicht zustimmen. Knapp ein Drittel antwortete mit „teils-teils“.

4.5.2.2 Outcome Index

Das Cronbachs Alpha ist beim Messinstrument Outcome 0,625. Die einzelnen Indikatorvariablen korrelieren in einem akzeptablen Maß miteinander, um sie zu einem Index zusammen fassen zu können.

Die vier zur Anwendung kommenden Indikatorvariablen des Outcome Index stellen – vergleichbar dem Quality Index – eine Möglichkeit von mehreren dar, das

Outcome von Bürgerbeteiligung zu beurteilen. Der in dieser Arbeit zur Anwendung kommende Outcome Index fokussiert sich auf die Mitarbeiter der Stadtverwaltung Heidelberg, die in ihrer täglichen Arbeit eng mit Bürgerbeteiligung in Heidelberg betraut sind. Es ist dabei allerdings unzweideutig, dass der Terminus kein offensichtliches sowie eindimensionales Konstrukt darstellt, das einfach identifiziert, beschrieben und gemessen werden kann. Andere Stakeholder – wie beispielsweise die Politik – werden mit dieser Messanlage ausgeblendet. Sie geht vielmehr davon aus, dass ihre vier Indikatorvariablen einen idealen Partizipationsprozess widerspiegeln. Der Outcome Index hat aufgrund dessen nicht den Anspruch, ein vollumfängliches Messkonstrukt zu sein.

Beim Outcome Index handelt es sich um einen ungewichteten additiven Mittelwertindex. Es wird zugrunde gelegt, dass alle Dimensionen theoretisch von gleicher Bedeutung sind und mit derselben Präzision messen. Eine Gewichtung der einzelnen Indexwerte wird bewusst nicht vorgenommen. Um einen Messwert zu erhalten, werden die Antworten auf die vier Items gemittelt. Der Wertebereich für die Skalenwerte liegt zwischen 1 und 7. Dabei gilt es zu beachten, dass das vierte Item in umgekehrter Skalierungsrichtung formuliert ist. Die ersten drei Items sind alle gleichsinnig in Richtung auf ein niedrigeres Outcome gepolt. Hohe Itemwerte repräsentieren dabei ein schlechtes Outcome. Diese sind vor der Auswertung umzupolen (7 wird zu 1, 6 wird zu 2, 5 wird zu 3, 4 bleibt 4, 3 wird zu 5, 2 wird zu 6, 1 wird zu 7), damit ein hoher Itemwert ein positives Outcome darstellt. Der aus der Berechnung resultierende Outcome Index ist schlussendlich intervallskaliert.

Insgesamt erreicht der Outcome Index in Heidelberg einen Wert von 4,23 Punkten bei maximal möglichen 7 Punkten. Er ist allerdings nicht geeignet, die Gültigkeit eines Kausalmodells nachzuweisen.

4.6 Gesamtindex

Aus den in den vorherigen Punkten berechneten Teilindizes zu den Beurteilungskriterien Empowerment, Efficacy, Inclusion und Quality lässt sich als Summe aller Indexwerte ein additiver Gesamtindex der Effektivität von Bürgerbeteiligung in Heidelberg ermitteln. Dieser beträgt 16,98 von maximal erreichbaren 25 Punkten: 3,02 von maximal 5 erreichbaren Punkten beim Messinstrument Empowerment, 3,24 von maximal 5 erreichbaren Punkten beim Messinstrument Efficacy, 6,54 von maximal 10 erreichbaren Punkten beim Messinstrument Inclusion und 4,18 von maximal 5 erreichbaren Punkten beim Messinstrument Quality. Um den Indexwert gedanklich besser einordnen zu können, wird er auf eine allgemein gebräuchliche Skala von 1 bis maximal 100 Punkten normiert und transformiert. Danach erreicht der Gesamtindex der Effektivität von Bürgerbeteiligung in Heidelberg einen Wert von 68,55 Punkten. Alle Werte der Beurteilungskriterien Empowerment, Efficacy, Inclusion und Quality fließen dabei zu gleichen Teilen und ohne Gewichtung in den Gesamtindex ein, wodurch Kompensationen ermöglicht werden: Empowerment mit 60,4 von maximal 100 Punkten, Efficacy mit 64,8 von maximal 100 Punkten, Inclusion mit 65,4 von maximal 100 Punkten und Quality mit 83,6 von maximal 100 Punkten. Es wird hierbei zugrunde gelegt, dass alle Teilindizes mit derselben Präzision messen und theoretisch von gleicher Bedeutung sind. Schwellenwerte, sogenannte Thresholds, werden nicht festgelegt, da sie zum jetzigen Zeitpunkt als willkürlich gesetzt erscheinen. Ebenso wird auf eine Abbildung des Gesamtindex als multiplikativen Index verzichtet. Dies hätte zur Folge, dass durch die multiplikative Verknüpfung der zusammenfassende Gesamtindex den Wert Null erhält, wenn mindestens ein Teilindex den Wert Null aufweist. Bürgerbeteiligung verfügt jedoch selbst dann über einen bestimmten Grad an Effektivität, wenn beispielsweise keinerlei Efficacy bei den Befragten vorhanden ist und der entsprechende Teilindex aufgrund dessen den Wert Null besitzt.

5. Ergebnisdarstellung und -diskussion

Vorrangiges Ziel der vorliegenden Arbeit war es, ein Modell zur Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung zu konzipieren. Dieses sollte zudem am Beispiel der Stadt Heidelberg angewandt werden und schlussendlich eine Antwort auf die Fragestellung geben, welchen Grad an Effektivität Bürgerbeteiligung dort innehat. Bei alledem war grundlegende Voraussetzung, dass diese unzweifelhaft eine Ergänzung und nicht etwa eine Alternative zur repräsentativen Demokratie darstellt. Um der Problematik zu entgegnen, dass die im weiteren Verlauf der Dissertation zur Anwendung kommende Definition von Bürgerbeteiligung lediglich „[...] von der Realität der politischen Systeme [abgezogen ist]“ (Abromeit, 2004, S. 76), hatte ihr erster grundlegender Schritt zur Aufgabe, eine normative Begriffskonzeption derselben zu entwickeln, was wiederum der Definition und inhaltlichen Analyse dreier zentraler sowie rahmenbildender Begrifflichkeiten – Demokratie, politische Repräsentation und politische Partizipation – bedurfte.

Zu einem frühen Zeitpunkt der Untersuchung zeigte sich deutlich der gegenwärtige Inputverlust von Demokratie sowie ihre Verlagerung zum Output respektive dem funktionalen Prinzip der Nützlichkeit (government for the people). Als Gründe hierfür können unter anderem gesellschaftliche Komplexitätszunahmen, die Stärkung eines Rechts auf individuelle Besonderheit und bescheidene Einschätzungen der Bürger hinsichtlich ihrer demokratischen Einflussmöglichkeiten angeführt werden. Demokratie verfügt aufgrund dessen heute nicht mehr über dieselbe Bedeutung, wie zu ihrem Beginn in der Polis; dem antiken Stadtstaat. Ganz im Gegenteil: Sie durchlief über die Jahrtausende eine gewaltige Bedeutungsverschiebung und hat sich in den letzten Jahrhunderten fast vollständig zu der heutzutage nicht mehr wegzudenkenden repräsentativen Demokratie gewandelt. Die inputorientierten, direktdemokratischen respektive partizipativen Demokratiealternativen (government by the people) konnten sich in diesem Zusammenhang bis auf einige wenige Ausnahmen nicht durchsetzen. Es konnte

gezeigt werden, dass die repräsentative Demokratie mit einem Verlust an demokratischer Qualität, der Abgabe politischer Handlungsmöglichkeiten an Repräsentanten sowie mit dem Verlust des Gefühls des Gehörtwerdens auf Seiten der Bürger einhergeht. So sieht das repräsentativdemokratische Konzept beispielsweise vor, dass der Trustee über ein freies Mandat verfügt und rein übergeordnete Interessen vertritt, was jedoch zwangsläufig zu einer großen Distanz zwischen dem Repräsentanten und dem Repräsentierten führt.

Insgesamt wurde durch die Analyse deutlich, dass Demokratie, politische Repräsentation und politische Partizipation eng miteinander verknüpft und voneinander abhängig sind. Alle drei Termini gleichen zwar ihre jeweiligen Schwächen aus, schaffen jedoch zugleich neue Problemlagen. So ermöglichte politische Repräsentation der Demokratie in den letzten Jahrhunderten, was ihr in der Antike nicht gelang: Die demokratische Regierungsform auf große Flächenstaaten auszudehnen. Anders ausgedrückt: Die athenische Demokratie konnte ohne die damals nicht vorhandene repräsentative Komponente überhaupt nur in Stadtstaaten funktionieren und war deswegen zum Scheitern verurteilt. Politische Repräsentation führt jedoch zwangsweise zum bereits angeführten Inputverlust, der sich spätestens durch die in den 1960er Jahren aufkeimende partizipatorische Revolution manifestierte. Diese konstituierte sich in der politischen Realität unter anderem durch eine Steigerung der Wahlbeteiligung, eine Zunahme von Parteimitgliedschaften, Bürgerinitiativen, Beteiligungsprozessen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Es wurde im weiteren Verlauf der Arbeit zudem argumentatorisch nachgewiesen, dass die Bestimmungsfaktoren von politischer Partizipation zugleich diejenigen von Bürgerbeteiligung sind. Dies hat zur Folge, dass der sozioökonomische Status der Bürger beziehungsweise die Verteilung von Ressourcen, wie Bildung, Einkommen, beruflicher Status und Zeit enorme Auswirkungen auf die Effektivität von Bürgerbeteiligung haben. Vor allem auf kommunaler Ebene stellt Bürgerbeteiligung in der Gegenwart die konsequente Fortsetzung der prozesshaften Kaskade aus Demokratie, politischer Repräsentation sowie politischer Partizipation dar. Sie ergänzt die repräsentative

Demokratie, gleicht ihre Schwächen aus und führt doch zugleich zu neuen Problemen. Alles in allem machte die Analyse der rahmenbildenden Begrifflichkeiten deutlich, dass eine effektive Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene dazu im Stande ist, die konzeptionellen Fehler der repräsentativen Demokratie sowie ihren daraus resultierenden Inputverlust auszugleichen.

Bei der sich daran anschließenden intensiven Beschäftigung mit dem Begriff Bürgerbeteiligung war augenfällig, dass dieser vor allem in der deutschsprachigen Literatur bis zum jetzigen Zeitpunkt oft – lediglich anhand der Darstellung praktisch anwendbarer Partizipationsprozesse und -verfahren – deskriptiv dargestellt und keine notwendige theoretische Abgrenzung vorgenommen wird. Die deutschsprachige Forschung ist, was die Explikation des Begriffs anbelangt vergleichsweise schwach aufgestellt. Sie beschäftigt sich vorrangig mit den Erfolgskriterien von Bürgerbeteiligung und ist auf die inhaltliche Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens fokussiert. Dies mündet zwar in einer ausführlichen beschreibenden Darstellung von Bürgerbeteiligung sowie einer Fülle an Handbüchern und Checklisten zu deren Durchführung, ermöglicht allerdings nicht die meines Erachtens viel wesentlichere Beurteilung von Bürgerbeteiligung hinsichtlich ihrer Input-Output-Legitimität.

Ein Ziel der Untersuchung war es aufgrund dessen, aus Mangel an einer theoretisch reflektierten, normativen Definition von Bürgerbeteiligung, geeignete Begriffsdimensionen auf der Grundlage von Benjamin Barbers bedeutsamen Werk *Starke Demokratie* zu entwickeln. Barber wendet sich darin gegen die Postdemokratie, formuliert eine partizipatorische Demokratietheorie und setzt sich zum Ziel, die Demokratie als solche zu stärken. Er lehnt im Unterschied zu anderen Vertretern der partizipatorischen Demokratietheorie die repräsentative Demokratie nicht gänzlich ab, sondern erkennt sie vom Grundsatz her an, was es ermöglicht, *Starke Demokratie* im Rahmen der vorliegenden Dissertation – die unter der Prämisse steht, dass Bürgerbeteiligung unzweifelhaft eine Ergänzung und nicht eine Alternative zur repräsentativen Demokratie darstellt – als zentralen Beitrag zur

Entwicklung einer normativen Bürgerbeteiligungsdefinition heranzuziehen. Zur definitorischen Nähe der starken Demokratie zu den eher abstrakten deliberativen Demokratietheorien nach Fishkin (1997) oder Habermas (1981) gewinnt Barber Distanz, indem er die starke Demokratie nicht auf einen finalen Konsens ausrichtet (Weber, 2012, S. 238; 248). Diese wesentliche Entscheidung unterstreicht ihre praktische Relevanz und stellt einen weiteren Beweis ihrer Eignung als Grundlage einer forschungspraktischen normativen Definition von Bürgerbeteiligung dar.

Sprache respektive Kommunikation ist das Herzstück der starken Demokratie. Nach Auffassung von Barber wird in der repräsentativen Demokratie nur noch gesprochen und nicht mehr zugehört. Er setzt sich ebendeshalb mit *Starke Demokratie* zum Ziel, dass die Bürger wieder politisches Denken erlernen. Barber befindet sich dabei auf einer argumentatorischen Linie mit Hannah Arendt und folgt zu großen Teilen ihrem Demokratieverständnis. Beide ergänzen sich in ihrer Kritik an der repräsentativen Demokratie: So tritt Arendt ebenfalls dafür ein, einen öffentlichen Raum zu schaffen, in dem Kommunikation möglich ist und in dem alle Teilnehmenden identische Partizipationschancen innehaben. Freiheit begreifen beide nicht als autonome Selbstbestimmung, sondern als Praxis des kollektiven Handelns in einer gemeinsamen Welt. Partizipation stellt für Barber gleichfalls eine öffentliche Aktivität dar, die auf Gemeinsinn beruht (Weber, 2012, S. 237). Repräsentative Demokratie ist nach seinem Verständnis hauptsächlich durch Passivität geprägt. Starke Demokratie hingegen fördere und fordere ein aktives Tun des mündigen Bürgers. Sie gilt ihm aufgrund dessen als „Prozeß, der nicht erst bei der Entscheidungsfindung, sondern bereits bei der politischen Willensbildung ansetzt“ (Buchstein und Schmalz-Bruns, 1994, S. 319). Politische Willensbildung findet ihm zufolge nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern fortwährend statt.

Durch die im Rahmen der vorliegenden Dissertation gewählte methodische Vorgehensweise der Identifikation, Abstraktion und Explikation von *Starke Demokratie* sowie den Einbezug anderer maßgeblicher Studien konnten

schlussendlich vier grundlegende Dimensionen von Bürgerbeteiligung identifiziert werden: politische Gemeinschaft, bürgerschaftliches Handeln, Kommunikation und Verbindlichkeit. Es stellte sich im weiteren Verlauf der Arbeit heraus, dass diese konstitutive Bestandteile einer normativen Definition von Bürgerbeteiligung sind, die sich allerdings nicht am Maßstab der tatsächlichen Umsetzbarkeit in der gesellschaftlichen und politischen Praxis messen lassen kann, sondern vielmehr einen idealtypischen Zustand beschreibt, der aller Voraussicht nach nie erreicht werden wird. Bürgerbeteiligung wurde letztendlich als Partizipation der Bürgerschaft am politischen Entscheidungsprozess determiniert, die anhand menschlicher Interaktionen, an denen Sprache oder sprachliche Zeichen beteiligt sind, eine Gemeinschaft von Bürgern konstituiert, indem sie diese durch ihr Handeln für politische Entscheidungen, die im Vorhinein von der Politik für verbindlich erklärt wurden, verantwortlich macht, wobei alle Überzeugungen und Meinungen den gleichen Stellenwert erhalten und Andershandelnde akzeptieren, dass sie an gemeinschaftlich getroffene Beschlüsse gebunden sind.

Um nicht lediglich eine praxisferne, sondern eine möglichst praxisnahe Bestimmung der Effektivität von Partizipationsverfahren vornehmen zu können, bedurfte die vorliegende Untersuchung eines weiteren, umfangreichen theoretischen Schritts: Der systematischen Entwicklung geeigneter Kriterien, die eine Beurteilung von Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene sowie deren empirische Messung ermöglichen und die sich im Idealfall wechselseitig bedingen. Die diesem Prozess inhärente Problematik lag insbesondere darin begründet, dass Wirksamkeit keine offensichtliche, eindimensionale und objektive Größe darstellt, die leicht identifiziert, beschrieben und gemessen werden kann (Rowe und Frewer, 2004, S. 517). Vielmehr ist die Effektivität von Partizipationsverfahren von vielen unterschiedlichen Einflussfaktoren und Parametern abhängig, die nicht alle einer Messung zugeführt werden können. Zu Beginn der diesbezüglich angestregten Überlegungen war schnell ersichtlich, dass sich ein Messmodell auf einige wenige Messinstrumente konzentrieren muss, um realisierungsfähig zu sein und einen

forschungspraktischen Nutzen erzielen zu können. Nachdem bei der Konzeption der normativen Begriffsdefinition auf Benjamin Barbers *Starke Demokratie* zurückgegriffen wurde, konzentrierte sich die Entwicklung des Kriterienkatalogs nun auf die Arbeitsergebnisse von Archon Fung (2003) sowie Lyn Carson und Phillip Hart (2005), da diese in ihren Studien die Effektivität von Beteiligungsverfahren mit wenigen universalen Begriffen abbilden. Als maßgebliche Beurteilungskriterien wurden schlussendlich Empowerment, Efficacy, Inclusion und Quality identifiziert sowie theoretisch untermauert. Bei Erstgenanntem zeigte sich, dass der sozioökonomische Status, wie beispielsweise Bildung und Schulabschluss oder Beruf und Einkommen große Einfluss auf seine Ausprägung nimmt. Ein niedriges Empowerment lässt sich somit unter anderem durch (politische) Bildung, Informationsvermittler aus der Verwaltung in Partizipationsveranstaltungen, den Aufbau von Sozialkapital oder Workshops an Schulen und Betrieben verbessern; allesamt Maßnahmen, die auf eine Erhöhung des sozioökonomischen Status abzielen. Analog verhält es sich beim Kriterium Efficacy, welches allerdings zusätzlich von Transparenz und Verbindlichkeit des Beteiligungsverfahrens profitiert. Einer geringen Inclusion wiederum wird nach den Erkenntnissen dieser Arbeit idealerweise durch eine Zufallsstichprobe oder einer repräsentativen Stichprobe entgegengewirkt. Eine hohe Quality bedarf unter anderem ausführliche und zugängliche Informationen, gute Moderation, verlässliche Strukturen sowie feste Handlungsabfolgen in den Beteiligungsveranstaltungen.

Um konkrete Messwerte über den Grad der Effektivität von Bürgerbeteiligung in Heidelberg zu erhalten und die vorliegende Untersuchung nicht als rein theoretische Betrachtung zu konzipieren, war es in einem zweiten grundlegenden Schritt zwingend geboten, ein Messmodell effektiver Bürgerbeteiligung zu entwickeln. Zu diesem Zweck wurden zum einen mehrere Forschungshypothesen formuliert, die sich konkret auf die bereits identifizierten Beurteilungskriterien stützten. Zum anderen wurde ein umfangreiches und detailliertes Forschungs-

design entwickelt, welches auf der Analyse von Primär- und Sekundärdaten beruht. Schlussendlich wurden die Beurteilungskriterien operationalisiert, das heißt einer empirischen Messung zugänglich gemacht. Forschungsökonomische Überlegungen führten dazu, die Kriterien nicht anhand eines einzelnen Fragebogens, sondern mittels unterschiedlicher Methoden und unterschiedlicher Stichproben einer Messung zuzuführen. Aufgrund der Entscheidung für eine Ex-post-facto-Anordnung fand im Rahmen der empirischen Untersuchung keine Randomisierung und keine aktive experimentelle Manipulation statt. Um sicherzustellen, dass die Erhebungsinstrumente ihre jeweiligen Zielkonstrukte präzise erfassen und wenig durch Messfehler verzerrt sind, erfolgte die Operationalisierung der Beurteilungskriterien zum großen Teil anhand bereits vorhandener Messinstrumente. Die empirische Untersuchung bediente sich dabei vorrangig des Verfahrens der Einstellungsmessung mit einer mindestens 5-stufigen Likert-Skalierung.

Das Kriterium Outcome wurde mit der Zielsetzung entwickelt, vertiefende Informationen hinsichtlich der Effektivität von Bürgerbeteiligung zu erlangen. Es hat sich jedoch im Laufe der vorliegenden Untersuchung gezeigt, dass es kein offensichtliches Beurteilungskonstrukt darstellt und keinen sinnhaften Beitrag zur Beurteilung von Bürgerbeteiligung leisten kann. Gleichwohl wurden die Ergebnisse der zugehörigen Messanlage in die Auswertung der Daten einbezogen, da sie es ermöglichen, die unterschiedlichen Ergebnisse der einzelnen Messanlagen in einem Gesamtzusammenhang zu betrachten.

Im empirischen Teil der Dissertation wurden schlussendlich neben deskriptiven, explorativen und inferenzstatistischen Auswertungen für jedes Messinstrument ein Indexwert und ein Gesamtindexwert der Effektivität von Bürgerbeteiligung in Heidelberg berechnet.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich nun aus den Ergebnissen der vorliegenden Dissertation ableiten? Welchen Mehrwert hat ihre Lektüre? Die Beantwortung dieser Fragen muss zweigeteilt vorgenommen werden. Zum einen Bezug nehmend auf den theoretischen Teil der Arbeit, das heißt die Entwicklung einer normativen Konzeption von Bürgerbeteiligung und eines Messmodells effektiver Bürgerbeteiligung sowie zum anderen hinsichtlich der konkreten Ergebnisse der empirischen Untersuchung in Heidelberg. Es ist hierbei festzuhalten, dass Erstgenanntes von weitaus größerer Bedeutung für die weitere Partizipationsforschung sein wird. Der Dissertation ist es erstmals im deutschsprachigen Raum gelungen, die Effektivität von Bürgerbeteiligung quantitativ auf Basis eines empirischen Messmodells abzubilden. Bis dato wurden in vergleichbaren Veröffentlichungen entweder Beurteilungskriterien identifiziert, ohne ein dazu passendes Messmodell zu entwickeln oder aber Überlegungen zu einem Messmodell angestrengt ohne die dazugehörigen Beurteilungskriterien zu definieren. Für den deutschsprachigen Raum gilt: Das Gros an Literatur zu Bürgerbeteiligung befasst sich weitestgehend nicht mit der Beurteilung respektive empirischen Messung von Bürgerbeteiligung, sondern fokussiert sich, wie bereits angesprochen, lediglich auf deren deskriptive Beschreibung. Ein Benchmarking zu Beteiligungsverfahren zwischen verschiedenen Kommunen im Sinne eines kontinuierlichen Vergleichs, um die Lücke zum Besten zu schließen, ist aufgrund fehlender Beurteilungskriterien sowie fehlender empirischer Daten bis zum heutigen Tag nicht möglich. Infolgedessen können in den Kommunen keine Feststellungen getroffen werden, welche Unterschiede bestehen, warum diese Unterschiede bestehen und welche Verbesserungsmöglichkeiten denkbar sind: „how can we be sure that ‚participation‘ results in any improvement over previous ways of doing things, or indeed, of any effective or useful consequences at all“ (Rowe und Frewer, 2004, S. 513). Bei der Beurteilung von Bürgerbeteiligung tapen Bürger, Politik und Verwaltung bis zum heutigen Tag im Dunkeln.

Die im Rahmen der Arbeit entwickelte normative Bürgerbeteiligungsdefinition kann aufgrund dessen von großem Nutzen für die vergleichende Partizipationsforschung sein. Sie ermöglicht eine Zuordnung, ob es sich bei einem kommunalen Partizipationsprozess tatsächlich um Bürgerbeteiligung handelt oder lediglich um eine Veranstaltung mit Pro-forma-Charakter. Diesem Vorwurf sind Bürgerbeteiligungsverfahren in Deutschland in großer Regelmäßigkeit ausgesetzt. Ebenso erlaubt das im weiteren Verlauf der Arbeit entworfene Messmodell, die große Zahl an bereits vorhandenen kommunalen Bürgerbeteiligungen einer empirischen Beurteilung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu unterziehen, Schwachstellen aufzudecken und zu verbessern. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine solche Evaluation positive Auswirkungen auf zukünftige Beteiligungsverfahren nehmen wird. Der große Vorteil des am Ende der Dissertation konzipierten Gesamtindex der Effektivität von Bürgerbeteiligung besteht darin, dass er die mehrdimensionalen und komplexen Sachverhalte von Partizipationsprozessen auf einen einzigen greifbaren, vergleichbaren sowie gut kommunizierbaren Wert verdichtet (Döring et al., 2016, S. 277) Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass eine optimale respektive nachhaltige Bürgerbeteiligung prinzipiell nicht auf der umfassenden Verwirklichung aller vier Beurteilungskriterien beruhen kann, sondern ihren Ausdruck in einer angemessenen Umsetzung findet, die eine ausgewogene Balance zwischen ihnen bewahrt (Lauth, 2004, S. 99).

Zum Ende der Dissertation kann die Behauptung aufgestellt werden, dass eine verstärkte Nutzung von effektiver Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene einer Rückkehr zur antiken griechischen Polisdemokratie innerhalb der repräsentativen Demokratie entspricht. Zu dieser Feststellung passt zum einen der Umstand, dass Barbers starke Demokratie und damit die dieser Arbeit inhärente normative Begriffsdefinition von Bürgerbeteiligung viele Ähnlichkeiten zu den radikalen Demokratietheorien der antiken Stadtstaaten aufweist. Zum anderen wird kommunaler Bürgerbeteiligung in der Gegenwart all das vorgeworfen, was bereits vor mehr als 2500 Jahren der antiken Demokratie angelastet wurde: die Beteiligung unqualifizierter Bürger an der Politik, die Komplikation politischer Entscheidungs-

gänge sowie die Produktion schlechter Beschlüsse (Buchstein und Jörke, 2003, S. 472). Diejenige gegenwärtige Kommune, die eine nach den Maßstäben dieser Arbeit effektive Bürgerbeteiligung vorantreibt, kann somit als Renaissance des antiken Stadtstaats innerhalb der repräsentativen Demokratie betrachtet werden. Dies jedoch selbstredend unter der Prämisse, dass die Polis zu keinem Zeitpunkt eine ideale Form der Partizipation darstellte.

Der zweite zentrale Erkenntnisgewinn sowie Mehrwert der vorliegenden Dissertation liegt in den Ergebnissen der empirischen Untersuchung. Zu Beginn wurde die forschungsleitende Fragestellung aufgestellt, welchen Grad an Effektivität Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg innehat. Der Arbeit ist es gelungen hierauf eine Antwort zu geben und dem Effektivitätsgrad einen konkreten Wert zuzuordnen. Der Gesamtindex der Effektivität von Bürgerbeteiligung in Heidelberg erreicht einen Wert von 68,55 bei maximal 100 möglichen Punkten. Die Konstruktion der Messanlage sowie die Operationalisierung der Beurteilungskriterien wurden dabei transparent vorgenommen. Bei allen Messinstrumenten erfolgte ein Rückgriff auf bereits vorhandene Instrumente.

Die Messung von Empowerment erfolgte anhand der SPCS-R-Skala, die Items aus zehn verschiedenen Messinstrumenten kombiniert. Bei der Stadt Heidelberg war beim Empowerment allerdings keine klare Entwicklungstendenz zu erkennen. Der Empowerment Index weist aufgrund dessen einen Wert von 60,4 bei maximal 100 Punkten auf. Der empirischen Untersuchung standen infolge der geringen Rücklaufquote leider nur wenige Daten zur Verfügung, um einen aussagekräftigen Indexwert zu erhalten. Er könnte bei einer höheren Beteiligung der Umfrageteilnehmer anders aussehen. Gleichwohl zeigte sich, dass ein höheres Bildungsniveau und ein höheres Einkommen zu einem höheren Empowerment führen. Die beiden sozioökonomischen Kriterien können somit als zentrale Faktoren von Bürgerbeteiligung bestätigt werden.

Die Messung des Beurteilungskriteriums Efficacy erzielte erfreulicherweise eine hohe Datenqualität. Aufgrund der Durchführung der Umfrage durch die Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld GmbH in Mannheim umfasst sie 1028 Datensätze. Der Efficacy Index weist hohe Werte für die Internal Political Efficacy auf. Demgegenüber stehen geringe Werte für die External Political Efficacy. Insgesamt betrachtet sind die Bürger in Heidelberg stark von sich selbst respektive von der Wirksamkeit ihres Handelns überzeugt, zweifeln aber immens an der Responsivität der Politik. Der Efficacy Index weist aufgrund dessen lediglich einen Wert von 64,8 bei maximal 100 Punkten auf. Es muss dabei offenbleiben, ob die Bürger bei den Fragen nach der External Political Efficacy die Kommunalpolitiker in Heidelberg oder gleichfalls die Politiker auf Länder- und Bundesebene als zu bewertendes Subjekt herangezogen haben. Die Fragestellung, ob die hohen Werte für die Internal Political Efficacy von der hohen Akademikerquote in Heidelberg herrühren, wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht untersucht. Die niedrige External Political Efficacy in Heidelberg manifestiert sich hauptsächlich aus mangelnder Responsivität; einem zentralen Problem der repräsentativen Demokratie. Geringe External Political Efficacy äußert sich unter anderem in Politikverdrossenheit sowie einer gesteigerten Elitenkritik, das heißt, der Entfremdung von Bürger und Politik, die mittlerweile ebenfalls auf kommunaler Ebene besonders bei Bürgern mit geringer Bildung nachweisbar ist. An diesem mangelnden Vertrauen gegenüber der Politik muss aufgrund dessen in Heidelberg angesetzt werden, um eine effektive Bürgerbeteiligung zu erhalten. Hypothesenkonform zeigte sich beim Beurteilungskriterium Efficacy ein signifikanter Stellenwert der Einflussvariable Bildung.

Das aus forschungsökonomischen Gesichtspunkten gewählte Forschungsdesign beeinträchtigt die Messung der beiden Beurteilungskriterien Inclusion und Quality. Aufgrund der Anonymität der Befragung waren keine Bereinigungen oder Gewichtungen realisierbar. Ebenso ist es möglich, dass es zu Doppelungen bei der

Datenerhebung gekommen ist. Die Ergebnisse des Messinstruments Inclusion sind durch diesen Umstand aller Voraussicht nach zu einem nicht näher bestimmbareren Anteil verfälscht. Das Beurteilungskriterium Quality wiederum profitiert von einer größeren Anzahl an Datensätzen zu den Bürgerbeteiligungsverfahren in Heidelberg. Die Daten zu den beiden Beurteilungskriterien wurden insgesamt anhand einer willkürlichen Auswahl vorgenommen, deren Aussagekraft zwar geringer ist, sich jedoch für eine Hypothesenüberprüfung eignet.

Beim Beurteilungskriterium Inclusion zeigte sich insbesondere, dass die Teilnehmer von Bürgerbeteiligung in Heidelberg deutlich älter sind als der Durchschnitt der Bevölkerung. Diese Erkenntnis war aufgrund der theoretischen Überlegungen hinsichtlich des sozioökonomischen Status zu erwarten. Ältere Bürger verfügen unter anderem über mehr freie Zeit und über mehr Einkommen. Genau an dieser Tatsache muss die Kommune ansetzen und die Stadtgesellschaft verstärkt für Bürgerbeteiligung interessieren. Denkbar wäre es unter anderem, Kinderbetreuung anzubieten oder Entschädigungen, wie beispielsweise einen Verdienstausfall oder Fahrtkosten zu bezahlen, wie sie etwas ehrenamtliche Richter, sogenannte Schöffen, erhalten. Insgesamt haben sich mehrere Problemfelder der Inclusion in Heidelberg herauskristallisiert: zu wenige junge Teilnehmer, zu wenig Teilnehmer mit Migrationshintergrund sowie zu wenig Teilnehmer mit Haupt- und Realschulabschluss.

Der Quality Index hat mit 83,6 bei maximal 100 Punkten in Heidelberg den höchsten Wert der Beurteilungskriterien eingenommen. Dieses sehr positive Ergebnis war allerdings nicht überraschend. Die inhaltliche Ausgestaltung sowie die äußeren Rahmenbedingungen von Bürgerbeteiligung nehmen, wie bereits des Öfteren aufgezeigt, in der deutschsprachigen Literatur den höchsten Stellenwert ein. Es ist deswegen nur selbstverständlich, dass sich die Stadtverwaltung Heidelberg bei der Konzeption ihrer eigenen Bürgerbeteiligung hauptsächlich an der Vielzahl vorhandener Handbücher, Checklisten und deskriptiven Beschreibungen orientiert hat. So verwundert es nicht, dass sich die *Heidelberger Leitlinien für mitgestaltenden Bürgerbeteiligung* (Heidelberg, 2012) ebenfalls vorrangig

Qualitätsaspekten widmen. Es ist überdies anzunehmen, dass andere Kommunen ebenfalls eine hohe Quality bei ihren Bürgerbeteiligungen erreichen. Es wäre ein großer Verdienst der vorliegenden Dissertation, wenn sie einen Beitrag dazu leisten kann, dass Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland neben dem Beurteilungskriterium Quality ebenso die Kriterien Empowerment, Efficacy und Inclusion bei der Konzeption und Realisierung ihrer Bürgerbeteiligungsprozesse verstärkt ins Blickfeld nehmen.

Im empirischen Teil der Arbeit wurde deutlich, dass der sozioökonomische Status einen enormen Einfluss auf die Input-Output-Legitimität von Bürgerbeteiligung ausübt; insbesondere die Merkmale Bildung und Schulabschluss, Beruf und Einkommen sowie Zeit. Welche weiteren Kriterien auf die Partizipationswahrscheinlichkeit einwirken, bedarf allerdings zukünftiger Untersuchungen. Festzuhalten bleibt: Bevölkerungsgruppen mit geringen sozioökonomischen Ressourcen haben sich von politischer Partizipation und damit von Bürgerbeteiligung größtenteils vorläufig verabschiedet. Sie müssen daher dringend zurückgewonnen werden. Begleitende Maßnahmen, die individuelle Ressourcen ausgleichen und im Idealfall sogar erhöhen sind zwingend notwendig. Bei den Beurteilungskriterien Inclusion und Quality liegt die Verantwortung hierfür bei den Kommunen selbst, da sie auf beide direkten Einfluss ausüben können. Denkbar ist es hierbei und wie zum Teil bereits angesprochen, dass Kommunen eine aleatorische Teilnehmersauswahl vornehmen, geeignete und sensibilisierte Moderatoren engagieren, vermehrt einfache Sprache zur Informationsvermittlung verwenden, Informationen niederschwellig vermitteln oder geeignete Reflexionsmöglichkeiten anbieten. Wenn Bürger mit geringem sozioökonomischem Status aufgrund solcher Maßnahmen positive Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung sammeln, kann dies zu einer verstärkten Teilnahme in der Zukunft führen. Darüber hinaus erscheint es angebracht, sowohl im schulischen Bereich als auch in der Erwachsenenbildung verstärkt finanzielle Mittel in die politische Bildung zu investieren. In Betracht kommen unter anderem

Themenschwerpunkte an Schulen, VHS-Kurse zu politischer Partizipation oder Themenwochen in der gesamten Kommune. Um die Effektivität von Bürgerbeteiligung zu erhöhen, muss sich ein Großteil der Maßnahmen an den individuellen Ressourcen der Bürger orientieren.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass es für Kommunen am effektivsten ist, mit konkreten Maßnahmen bei den Beurteilungskriterien Inclusion und Quality anzusetzen, um die Wirksamkeit der eigenen Beteiligungsverfahren signifikant zu erhöhen. Für eine Verbesserung von Empowerment und Efficacy bedarf es weitaus größerer Anstrengungen und finanzieller Ressourcen, da sich diese nur indirekt verändern lassen.

Am Ende der Dissertation sollen ebenso diejenigen Fragen angesprochen werden, welche leider unbeantwortet bleiben müssen und diejenigen Bereiche benannt werden, bei denen Bedarf nach weiterer Forschung besteht. In diesem Zusammenhang gilt es an allererster Stelle nochmals auf den Umstand hinzuweisen, dass die empirische Untersuchung aufgrund forschungsökonomischer Beschränkungen lediglich monographisch am Beispiel der Stadt Heidelberg durchgeführt wurde. Um das im Verlauf der Arbeit entwickelte Messmodell verifizieren und die Ergebnisse der Stadt Heidelberg in einem sinnvollen Zusammenhang betrachten zu können, ist aufgrund dessen weitergehende Forschung notwendig.

Die Wahl des Ex-post-facto-Designs ohne Messwiederholungen für die Datenerhebung hatte zur Folge, dass keine intern validen, kausalen Schlussfolgerungen über Ursache-Wirkungs-Relationen und deren Existenz, Richtung und Wirkmechanismus getroffen werden konnten. Mit anderen Worten: Wenn eine Ex-post-facto-Anordnung einen hypothesenkonformen Gruppenunterschied oder Variablenzusammenhang belegt, ist dadurch nicht zwangsläufig ein Ursache-Wirkungs-Mechanismus nachgewiesen (Döring et al., 2016, S. 203f.). Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung stellen somit lediglich Blitzlichter auf

die Situation in Heidelberg dar. Zudem sind mit dem gewählten Forschungsdesign personengebundene Störvariablen kaum kontrollierbar. Die ebenfalls aus dem Forschungsdesign resultierenden unterschiedlichen Grundgesamtheiten bei unterschiedlichen Messinstrumenten erschweren die Vergleichbarkeit der Schlussfolgerungen und haben Auswirkungen auf deren Qualität. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung könnten ohne forschungsökonomische Zwänge insgesamt valider sein, die Datenqualität alles in allem höher ausfallen. Anstatt des bereits bestehenden Fragebogens der Stadt Heidelberg (Heidelberg, 2016b) hätten beispielsweise beim Beurteilungskriterium Quality der „Discourse Quality Index“ (DQI) von Bächtiger et al. (2009) und beim Beurteilungskriterium Inclusion die Demographischen Standards des Statistischen Bundesamtes (Beckmann et al., 2016) zum Einsatz kommen können.

Bei der Operationalisierung der Beurteilungskriterien bleibt ein Rest an Unsicherheit bestehen. Diese hätte ebenso völlig anders erfolgen können. Die Frage, ob die in der Dissertation gewählte Operationalisierung der Realität am nächsten kommt, muss dahingehend offenbleiben. Eine Antwort hierauf wird sich nur im wissenschaftlichen Diskurs der gefundenen Ergebnisse zeigen.

Auch bei der eigentlichen Datenerhebung mussten aus unterschiedlichen Gründen Kompromisse hinsichtlich der Datenqualität eingegangen werden. Der offene Teilnahmelink bei der Umfrage zum Empowerment wurde beispielsweise gewählt, um den Befragten eine einfachere Teilnahme an der Umfrage zu ermöglichen, und um zum anderen den Druck sowie Versand der Postkarten einfacher realisieren zu können. Diese Entscheidung hatte zur Konsequenz, dass Mehrfachteilnahmen nicht ausgeschlossen werden konnten. Zudem wurde ebenfalls bei der Umfrage zum Empowerment aus finanziellen Gründen auf Incentives sowie auf Nachfassaktionen verzichtet. Dies hatte einen hohen Non-Response zur Folge. Bei der Erstellung des Inclusion Index kamen verschiedene Datenquellen zur Gesamtbevölkerung in Heidelberg mit Daten aus unterschiedlichen Jahren zum Einsatz. Dies verzerrt insgesamt den Index, da keine einheitliche Vergleichsbasis

vorhanden ist. Zudem wurden, wie bereits mehrfach angesprochen, im Rahmen der empirischen Untersuchung die Messanlagen zu Inclusion und Quality an die bestehenden Fragebögen der Stadt Heidelberg angepasst, was zwangsläufig mit einer Verringerung der daraus resultierenden Datenqualität einherging.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die mit der vorliegenden Arbeit erzielten Ergebnisse als Versuch zu verstehen sind. Sie dürfen aufgrund der angeführten Umstände nicht als endgültige Bestätigung der theoretischen Annahmen interpretiert werden. Gleichwohl ist festzuhalten, dass die Kombination aus normativen und quantitativen Untersuchungen das Verständnis von Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene erheblich verbessern wird. Die bisherigen Studien zu Bürgerbeteiligung haben die Vorteile quantitativer Forschungsdesigns noch nicht angemessen genutzt. Die Konzeption von effektiven Bürgerbeteiligungsverfahren stellt für die Kommunen nach wie vor ein sehr komplexes Unterfangen dar. Die betroffenen Verwaltungen stehen vor der großen Herausforderung, effektive Partizipationsprozesse zu entwerfen und in die Verwaltungsarbeit zu implementieren, die nachhaltige Effekte nach sich ziehen. Anstatt sich lediglich auf die formale Ausgestaltung und die Rahmenbedingungen von Partizipationsverfahren zu fokussieren, sollten die Beteiligungskonzepte der Kommunen daher die Komplexität von Bürgerbeteiligung angemessen würdigen und weitere Kriterien, wie beispielsweise Empowerment, Efficacy und Inclusion in den kommunalspezifischen Gestaltungsprozess einfließen lassen.

Die Dissertation ist sich durchaus der Grenzen bewusst, die in der Quantifizierung von Bürgerbeteiligung liegen. Die gewählte Strategie erscheint dennoch überzeugender als die mögliche Alternative: Völliger Verzicht auf eine empirische Untersuchung und Konzentration auf die rein qualitative Beschreibung von Beteiligungsverfahren. Zum einen hat die Arbeit gezeigt, dass eine Messung beziehungsweise Beurteilung von Bürgerbeteiligung unter der Berücksichtigung bestimmter Prämissen möglich ist, zum anderen zwingt sie zu einer Präzisierung

hinsichtlich der Entwicklung von Beurteilungskriterien und dazugehöriger Messinstrumente. Schlussendlich erlaubt sie ihren Einsatz in weitergehender Forschung zu diesem Themenspektrum.

Zu guter Letzt bleibt der Appell, dass es in der Bundesrepublik Deutschland an der Zeit ist, bei der Konzipierung von Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene nicht nur die allseits bekannten Qualitätsaspekte von Partizipationsverfahren zu betrachten und zu optimieren, sondern die Perspektive in Richtung Empowerment, Efficacy, Inclusion sowie weiteren noch zu identifizierenden Beurteilungskriterien zu erweitern. Auch wenn dies die Abkehr von gewohnten Pfaden mit sich bringt, mit einem enormen Aufwand für die Verwaltung verbunden ist und zunächst nur indirekt Wirkung zeigt. Die daraus zu erzielenden Effektivitäts- und Nachhaltigkeitsgewinne sind von immensem Wert für die repräsentative Demokratie und die Gesellschaft an sich. Es gilt eine Ganzheitlichkeit der Betrachtung im Sinne einer umfassenden, weitsichtigen und vorausschauenden Berücksichtigung möglichst vieler Aspekte und Zusammenhänge von Bürgerbeteiligung zu leben und nicht nur einzelne Aspekte zu analysieren. Ein radikaler Schritt in die richtige Richtung und ein Bruch mit den gegebenen Rahmenbedingungen wäre es beispielsweise, die Mitwirkung von aleatorisch ausgewählten Bürgern an Bürgerbeteiligung auf eine Stufe mit dem Schöffenamt und den damit einhergehenden Rechten und Pflichten zu heben.

Literaturverzeichnis

Abelson, Julia, Forest, Pierre-Gerlier, Eyles, John, Smith, Patricia, Martin, Elisabeth & Gauvin, Francois-Pierre, 2003: *Deliberations about deliberative methods : issues in the design and evaluation of public participation processes*, in: *Social Science & Medicine* 57 (2), S. 239-251.

Abromeit, Heidrun, 2004: *Die Messbarkeit von Demokratie : Zur Relevanz des Kontexts*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 45 (1), S. 73-93.

Alemann, Ulrich von (Hrsg.), 1995: *Politikwissenschaftliche Methoden : Grundriß für Studium und Forschung*. Opladen: Westdt. Verl.

Alemann, Ulrich von & Nohlen, Dieter, 2010: Repräsentation, in: Nohlen, Dieter & Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft : Theorien, Methoden, Begriffe*. München: Beck, S. 919-921.

Alemann, Ulrich von & Strünck, Christoph, 1999: Die Weite des politischen Vorraumes : Partizipation in der Parteiendemokratie, in: Kamps, Klaus (Hrsg.), *Elektronische Demokratie? : Perspektiven politischer Partizipation*. Opladen ; Wiesbaden: Westdt. Verl., S. 109-126.

Alsop, Ruth & Heinsohn, Nina (2005) *Measuring Empowerment in Practice : Structuring Analysis and Framing Indicators*. *World Bank Policy Research Working Paper*.

Altman, David & Pérez-Linán, Anibal, 2002: *Assessing the Quality of Democracy : Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries*, in: *Democratization* 9 (2), S. 85-100.

Ankersmit, Frank R., 1996: *Aesthetic Politics : Political Philosophy Beyond Fact and Value*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Applegate, John S, 1998: *Beyond the Usual Suspects : The Use of Citizens Advisory Boards in Environmental Decisionmaking*, in: *Indiana Law Journal* 73 (3), S. 903-957.

Arendt, Hannah, 1963: *Über die Revolution*. München: Piper.

Arnstein, Sherry, 1969: *A Ladder of Citizen Participation*, in: Journal of the American Institute of Planners 35, S. 216-224.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2012: *Bildung in Deutschland 2012 : Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf*. <http://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2012/pdf-bildungsbericht-2012> [Stand: 13.08.2016].

Bachrach, Peter & Botwinick, Aryeh, 1992: *Power and empowerment : a radical theory of participatory democracy*. Philadelphia: Temple Univ. Pr.

Bächtiger, André, Shikano, Susumu, Pedrini, Seraina & Ryser, Miriam (2009) Measuring Deliberation 2.0 : Standards, Discourse Types, and Sequenzialization. *ECPR General Conference*. Potsdam.

Baden-Württemberg, Statistisches Landesamt, 2016: *Mikrozensus*. <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/DatenMelden/Mikrozensus/> [Stand: 04.02.2017].

Bandilla, Wolfgang, 2015: Online-Befragungen, *GESIS Survey Guidelines*. Mannheim: GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.

Barber, Benjamin R., 1994: *Starke Demokratie : über die Teilhabe am Politischen*. Hamburg: Rotbuch-Verl.

Barnes, Samuel H. & Kaase, Max (Hrsg.), 1979: *Political action : mass participation in five western democracies*. Beverly Hills [u.a.]: Sage Publ.

Beckmann, Katharina, Glemser, Axel, Hanefeld, Ute, Heckel, Christiane, Herter-Eschweiler, Robert, Heyde, Christian von der, Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H. P., Kühnen, Carola & Schneider, Silke (2016) Demographische Standards Ausgabe 2016 : Eine gemeinsame Empfehlung des ADM Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e. V., der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher

Institute e. V. (ASI) und des Statistischen Bundesamtes. *Statistik und Wissenschaft*. 6. überarbeitete Auflage ed. Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.

Beetham, David (Hrsg.), 1994: *Defining and measuring democracy*. 1. publ. London [u.a.]: Sage.

Beetham, David, 2004: *Freedom as the Foundation*, in: *Journal of Democracy* 15 (4), S. 61-75.

Beierlein, Constanze, Kemper, Christoph J., Kovaleva, Anastassiya & Rammstedt, Beatrice (2014) Political Efficacy Kurzsкала (PEKS). *Zusammenstellung sozialwissenschaftlicher Items und Skalen*. Mannheim, Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.

Berner, Maureen M., Amos, Justin M. & Morse, Ricardo S., 2011: *What Constitutes Effective Citizen Participation In Local Government? Views From City Stakeholders*, in: *Public Administration Quarterly* 35 (1), S. 128-163.

Berthold, Lutz, 1997: Die beiden Grundbedeutungen des Repräsentationsbegriffs, dargestellt an Autoren aus dem Umfeld der Weimarer Staatslehre, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.), *Institution – Macht – Repräsentation : Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 363-375.

Biegelbauer, Peter & Loeber, Anne, 2010: *The challenge of citizen participation to democracy*. Wien: Inst. für Höhere Studien (IHS).

Bödeker, Sebastian (2012) Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland : Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft. Frankfurt/Main, Otto Brenner Stiftung.

Böhm, Birgit & Büsching, Christoph, 2013: *Wie kann Bürgerbeteiligung inklusiv sein? Antworten am Beispiel des Verfahrens Planungszelle/Bürgergutachten*. [Stand: 06.08.2016].

Böhnke, Petra, 2011: *Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation (Unequal distribution of participation in politics and civil society)*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament Postdemokratie? (H. 1/2), S. 18-25.

Bollen, Kenneth A., 1980: *Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy*, in: American Sociological Review 45 (3), S. 370-390.

Bollen, Kenneth A., 1990: *Political Democracy : Conceptual and Measurement Traps*, in: Studies in Comparative International Development 25 (1), S. 7-24.

Bourdieu, Pierre, 1991: *Language and symbolic power*. 1. publ. Cambridge: Polity Pr.

Bryson, John M., Quick, Kathryn S., Slotterback, Carissa Schively & Crosby, Barbara C., 2013: *Designing Public Participation Processes*, in: Public Administration Review 73 (1), S. 23-34.

Buchstein, Hubertus, 1997: Repräsentation ohne Symbole : Die Repräsentationstheorie des 'Federalist' und von Hanna F. Pitkin, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.), *Institution – Macht – Repräsentation : Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 376-432.

Buchstein, Hubertus, 2004: Demokratie, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.), *Politische Theorie : 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, S. 47-64.

Buchstein, Hubertus & Jörke, Dirk, 2003: *Das Unbehagen an der Demokratietheorie*, in: Leviathan 31 (4), S. 470-495.

Buchstein, Hubertus & Schmalz-Bruns, Rainer, 1994: Nachwort : Republikanische Demokratie, in: Barber, Benjamin R. (Hrsg.), *Starke Demokratie : über die Teilhabe am Politischen*. Hamburg: Rotbuch-Verl., S. 297-323.

Budde, David (2013) Formen der Repräsentation und ihre Legitimation : Die voraussetzungsvolle Anerkennung von Repräsentanten in der Politik. *Arbeitsbereich Politische Theorie und Ideengeschichte*. Berlin, Freie Universität Berlin.

Bühlmann, Marc, Merkel, Wolfgang, Müller, Lisa, Giebler, Heiko & Weßels, Bernhard, 2012: *Demokratiebarometer : ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität*, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 6 (1), S. 115-159.

Bundesamt, Statistisches, 2014: *Der registergestützte Zensus im Überblick*. https://www.zensus2011.de/DE/Zensus2011/Methode/Methode_node.html [Stand: 04.02.2017].

Bundesamt, Statistisches (2015) Zensus 2011 : Methoden und Verfahren. Wiesbaden.

Bundesamt, Statistisches (2016) Statistisches Jahrbuch 2016 : Deutschland und Internationales. Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.

Bundesamt, Statistisches (2017) Bevölkerung mit Migrationshintergrund : Ergebnisse des Mikrozensus 2016. In: Bundesamt, Statistisches (Ed. *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit*). Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.

Bundesministerium Für Arbeit Und Soziales, 2013: *Lebenslagen in Deutschland : Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.html> [Stand: 14.08.2016].

Bürklin, Wilhelm, 1995: Grundlagen empirischer Sozialforschung anhand der Umfrageforschung : Wer wählt warum die GRÜNEN, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methoden : Grundriß für Studium und Forschung*. Opladen: Westdt. Verl., S. 141-200.

Burth, Andreas, 2014: *Effizienz vs. Effektivität*. <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-effizienz-vs-effektivitaet.html> [Stand: 01.09.2016].

Carpini, Michael X. Delli, Cook, Fay Lomax & Jacobs, Lawrence R., 2004: *Public Deliberation, Discursive Participation, And Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature*, in: *Annual Review of Political Science* 7 (1), S. 315-344.

Carson, Lyn & Hart, Phillip (2005) What Randomness And Deliberation Can Do For Community Engagement. *International Conference on Engaging Communities*. Brisbane, Australia.

Cattaneo, Lauren Bennett & Chapman, Aliya R., 2010: *The process of empowerment: A model for use in research and practice*, in: *American Psychologist* 65 (7), S. 646-659.

Cheryomukhin, Aleksandr M. (2014) Development and validation of the Azerbaijani Empowerment Scale : Support and new implications for theory. *Graduate School-New Brunswick*. Rutgers, The State University of New Jersey.

Cole, Stroma, 2006: *Information and Empowerment: The Keys to Achieving Sustainable Tourism*, in: *Journal of Sustainable Tourism* 14 (6), S. 629-644.

Cooper, Emmeline, 2014: Die demokratische Wirksamkeit von Planungszellen und Citizens' Juries : Ein deutsch-britischer Vergleich aus der Sicht von Praktikern, in: Dienel, Hans-Liudger, Vergne, Antoine, Franzl, Kerstin, Fuhrmann, Raban D. & Lietzmann, Hans J. (Hrsg.), *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren : Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten*. München: oekom verlag, S. 291-309.

Creighton, James L., 2005: *The public participation handbook : making better decisions through citizen involvement*. 1st ed. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.

Crosby, Ned, Kelly, Janet & Schaefer, Paul, 1986: *Citizens panels : a new approach to citizen participation*, in: *Public Administration Review* 46, S. 170-178.

Crouch, Colin, 2008: *Postdemokratie*. Dt. Erstausg., 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Dahl, Robert Alan, 1971: *Polyarchy : participation and opposition*. New Haven [u.a.]: Yale univ. pr.

Dahl, Robert Alan, 1989: *Democracy and its critics*. New Haven [u.a.]: Yale Univ. Pr.

Dahl, Robert Alan, 2000: *On democracy*. 1. publ. as a Yale Nota Bene book. New Haven ; London: Yale University Press.

Desantis, Victor S., Glass, James J. & Newell, Charldean, 1992: *City Managers, Job Satisfaction, and Community Problem Perceptions*, in: *Public Administration Review* 52 (5), S. 447-453.

Deth, Jan W. van, 2001: Soziale und politische Beteiligung : Alternativen, Ergänzungen oder Zwillinge, in: Koch, Achim (Hrsg.), *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland : empirische Befunde und theoretische Erklärungen*. Opladen: Leske und Budrich, S. 195-220.

Deth, Jan W. van, 2003: Vergleichende politische Partizipationsforschung, in: Berg-Schlosser, Dirk (Hrsg.), *Vergleichende Politikwissenschaft*. 4., überarb. u. erw. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 167-188.

Deth, Jan W. van, 2009: Politische Partizipation, in: Kaina, Viktoria (Hrsg.), *Politische Soziologie : ein Studienbuch*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., S. 141-161.

Diamond, Larry Jay & Morlino, Leonardo, 2004: *The Quality of Democracy : An Overview*, in: *Journal of Democracy* 15 (4), S. 20-31.

Diekmann, Andreas, 2009: *Empirische Sozialforschung : Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Orig.-Ausg., 20. Aufl., vollst. überarb. und erw. Neuausg. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Dillman, Don A., Smyth, Jolene D. & Christian, Leah Melani, 2014: *Internet, Phone, Mail and Mixed-Mode Surveys : The Tailored Design Method*. 4th edition. Hoboken, NJ: John Wiley.

Döring, Nicola, Bortz, Jürgen & Pöschl, Sandra, 2016: *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*. 5. vollst. überarb., aktualisierte und erw. Aufl. Berlin ; Heidelberg: Springer.

Ebdon, Carol & Franklin, Aimee L., 2004: *Searching for a Role for Citizens in the Budget Process*, in: *Public Budgeting & Finance* 24, S. 32-49.

Ebdon, Carol & Franklin, Aimee L., 2006: *Citizen participation in budgeting theory*, in: *Public administration review* 66 (3), S. 437-447.

Embacher, Serge, 2012: Einstellungen zur Demokratie, in: Mörschel, Tobias (Hrsg.), *Demokratie in Deutschland : Zustand – Herausforderungen – Perspektiven*. Wiesbaden: Springer VS, S. 71-92.

Fiorina, Morris P., 1999: Extreme Voice : A Dark Side of Civic Engagement, in: Skocpol, Theda (Hrsg.), *Civic engagement in American democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press [u.a.], S. 395-425.

Fiorino, Daniel J, 1990: *Citizen participation and environmental risk : a survey of institutional mechanisms*, in: *Science, Technology, and Human Values* 15, S. 226-243.

Fishkin, James S., 1993: *Democracy and deliberation : new directions for democratic reform*. Paperbound ed. New Haven, Conn. [u.a.]: Yale University Press.

Fishkin, James S., 1997: *The voice of the people : public opinion and democracy*. New Haven [u.a.]: Yale Univ. Press.

Fishkin, James S., 2009: *When the people speak : Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford Univ. Pr.

Francescato, Donata, Mebane, Minou, Sorace, Roberta, Vecchione, Michele & Tomai, Manuela, 2007: *EMPO : una scala di misurazione dell'empowerment personale e politico*, in: *Giornale italiano di psicologia* 2007 (2), S. 465-490.

Friedmann, John (Hrsg.), 1992: *Empowerment : the politics of alternative development*. Cambridge, Mass. [u.a.]: Blackwell.

Fuchs, Dieter, 2000: Demokratie und Beteiligung in der modernen Gesellschaft : einige demokratietheoretische Überlegungen, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.), *Demokratie und Partizipation : Festschrift für Max Kaase*. Wiesbaden: Westdt. Verl., S. 250-280.

Fuchs, Dieter, 2004: Modelle der Demokratie : Partizipatorische, Liberale und Elektronische Demokratie, in: Kaiser, André (Hrsg.), *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung : Festschrift für Peter Graf Kielmansegg*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 19-54.

Fung, A. & Wright, E. O., 2001: *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*, in: *Politics & Society* 29 (1), S. 5-41.

Fung, Archon, 2003: *Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*, in: *The Journal of Political Philosophy* 11 (3), S. 338-367.

Fung, Archon, 2006a: *Empowered participation : reinventing urban democracy*. 2. print., and 1. paperback print. Princeton, N.J. [u.a.]: Princeton University Press.

Fung, Archon, 2006b: *Varieties of Participation in Complex Governance*, in: *Public Administration Review* 66, S. 66-75.

Fung, Archon & Wright, Erik Olin, 2003: *Deepening democracy : institutional innovations in empowered participatory governance*. 1. publ. London [u.a.]: Verso.

Gabler, Siegfried & Häder, Sabine, 2015: Stichproben in der Theorie, *GESIS Survey Guidelines*. Mannheim: GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.

Gabriel, Oscar W., 2000: Aktivisten als Träger des demokratischen Credo? Zum Zusammenhang zwischen politischer Partizipation und der Unterstützung demokratischer Prinzipien im vereinigten Deutschland, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.), *Demokratie und Partizipation : Festschrift für Max Kaase*. Wiesbaden: Westdt. Verl., S. 34-45.

Gabriel, Oscar W., 2004: Politische Partizipation, in: Deth, Jan W. van (Hrsg.), *Deutschland in Europa : Ergebnisse des European Social Survey 2002 - 2003*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS-Verl. f. Sozialwissenschaften, S. 317-338.

Gabriel, Oscar W., 2013: Politische Partizipation, in: Deth, Jan W. van & Tausendpfund, Markus (Hrsg.), *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? : Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 381-411.

Gabriel, Oscar W. & Völkl, Kerstin, 2005: Politische und soziale Partizipation, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.), *Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. 3., völlig überarb. und erw. Aufl. München ; Wien: Oldenbourg, S. 523-574.

Gabriel, Oscar W. & Walter-Rogg, Melanie, 2006: *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide : Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess*, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2, S. 39-56.

Gastil, John (Hrsg.), 2005: *The deliberative democracy handbook : strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. 1. ed., 1. impr. Hoboken, N.J.

Geißel, Brigitte, 2008: Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene, in: Heinelt, Hubert & Vetter, Angelika (Hrsg.), *Lokale Politikforschung heute*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 227-248.

Geißel, Brigitte, 2012: *Politische (Un-)Gleichheit und die Versprechen der Demokratie*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38-39, S. 32-37.

Goodin, Robert E., 2003: *Reflective democracy*. 1. publ. Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press.

Gratton, Chris & Jones, Ian, 2004: *Research Methods for Sports Studies*. Milton Park: Routledge.

Habermas, Jürgen, 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen, 1991: *Erläuterungen zur Diskursethik*. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen, 1992: Drei normative Modelle der Demokratie : Zum Begriff deliberativer Demokratie, in: Münkler, Herfried (Hrsg.), *Die Chancen der Freiheit : Grundprobleme der Demokratie*. Orig.-Ausg. München [u.a.]: Piper, S. 11-24.

Häder, Michael, 2010: *Empirische Sozialforschung*. 2., überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Häder, Sabine, 2015: Stichproben in der Praxis, *GESIS Survey Guidelines*. Mannheim: GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.

Hadjar, Andreas & Becker, Rolf, 2007: *Unkonventionelle Politische Partizipation im Zeitverlauf : Hat die Bildungsexpansion zu einer politischen Mobilisierung beigetragen?*, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 59 (3), S. 410-439.

Hebestreit, Ray, 2013: *Partizipation in der Wissensgesellschaft : Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren*. Wiesbaden: Springer VS.

Heidelberg, Stadt (2012) Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg. Heidelberg.

Heidelberg, Stadt, 2015: *Der Heidelberger Datenatlas*.

<https://www.heidelberg.de/hd,1de/222954.html> [Stand: 04.02.2017].

Heidelberg, Stadt (2016a) Fragebogen für die Moderation : Bürgerbeteiligung Heidelberg. Heidelberg.

Heidelberg, Stadt (2016b) Fragebogen für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer : Bürgerbeteiligung Heidelberg. Heidelberg.

Heidelberg, Stadt, 2016c: *Umfragen, Befragungen : Heidelberg-Studie*.

http://www.heidelberg.de/hd,1de/HD/Leben/Umfragen_Befragungen.html [Stand: 14.10.2016].

Heidelberg, Stadt (2017a) Heidelberg-Studie 2016 Leben und Wirtschaft : Ergebnisse einer Umfrage, durchgeführt von der Forschungsgruppe Wahlen 2016. In: Amt für Stadtentwicklung und Statistik.

Heidelberg, Stadt (2017b) Vorhabenliste : Vorhaben und Projekte der Stadt Heidelberg. In: Amt für Stadtentwicklung und Statistik.

Held, David, 2008: *Models of Democracy*. 3. ed., repr. Cambridge ; Malden, MA: Polity Press.

Hillmann, Karl-Heinz, 2003: *Wertwandel : Ursachen, Tendenzen, Folgen*. Würzburg: Carolus.

Holtkamp, Lars, Bogumil, Jörg & Kießler, Leo, 2006: *Kooperative Demokratie : das demokratische Potenzial von Bürgerengagement*. Frankfurt [u.a.]: Campus-Verl.

Holtmann, Everhard, 2000: Polyarchie, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.), *Politik-Lexikon*. 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. München ; Wien: Oldenbourg, S. 551f.

Hunsicker, Stefan & Schroth, Yvonne (2014) Dual-Frame-Ansatz in politischen Umfragen. *Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Wahlen e.V.* Mannheim, Institut für Wahlanalysen und Gesellschaftsbeobachtung.

Inglehart, Ronald, 1990: *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Pr.

Inkeles, Alex (Hrsg.), 1993: *On measuring democracy : its consequences and concomitants*. 2. print. New Brunswick, NJ [u.a.]: Transaction Publ.

International Association for Public Participation, Australasia, 2014: *LAP2's Public Participation Spectrum*. <https://www.iap2.org.au/documents/item/84>
[Stand: 13.08.2015].

Irvin, Renée A. & Stansbury, John, 2004: *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?*, in: *Public Administration Review* 64 (1), S. 55-65.

- Itzhaky, Haya & York, Alan S., 2000: *Sociopolitical control and empowerment: An extended replication*, in: Journal of Community Psychology 28 (4), S. 407-415.
- Iverson, Duncan, 2010: Democracy, in: Bevir, Mark (Hrsg.), *Encyclopedia of political theory*. Los Angeles [u.a]: SAGE, S. 358-362.
- Jellinek, Georg, 1960: *Allgemeine Staatslehre*. 3. Aufl., 7. Neudr., Reprogr. d. Ausg. von 1928. Bad Homburg v.d.H.: Gentner.
- Johnson, Carolina & Gastil, John, 2015: *Variations of Institutional Design for Empowered Deliberation*, in: Journal of Public Deliberation 11 (1), S. 32.
- Jörke, Dirk, 2005: *Auf dem Weg zur Postdemokratie*, in: Leviathan 33 (4), S. 482-491.
- Jörke, Dirk, 2006a: *Warum 'Postdemokratie'?*, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 19 (4), S. 38-46.
- Jörke, Dirk, 2006b: *Wie demokratisch sind radikale Demokratietheorien?*, in: Heil, Reinhard & Hetzel, Andreas (Hrsg.), *Die unendliche Aufgabe : Kritik und Perspektiven der Demokratietheorie*. Bielefeld: transcript Verl., 253-266.
- Jörke, Dirk, 2011: *Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2, S. 13-18.
- Julian, David A., Reischl, Thomas M., Carrick, Richard V. & Katrenich, Cathy, 1997: *Citizen Participation -- Lessons from a Local United Way Planning Process*, in: Journal of the American Planning Association 63 (3), S. 345-355.
- Jupp, Dee & Ibn Ali, Sohel (2010) *Measuring Empowerment? Ask Them : Quantifying qualitative outcomes from people's own analysis*. In: Sida (*Sida Studies in Evaluation*).
- Kaase, Max, 1984: *The Challenge of the "Participatory Revolution" in Pluralist Democracies*, in: International Political Science Review 5 (3), S. 299-318.

Kaase, Max, 1997: Vergleichende Politische Partizipationsforschung, in: Müller-Rommel, Ferdinand & Berg-Schlosser, Dirk (Hrsg.), *Vergleichende Politikwissenschaft : ein einführendes Studienhandbuch*. 3., überarb. und erg. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 159-174.

Kanafa-Chmielewska, Dorota, 2014: *Psychometric Properties of the Sociopolitical Control Scale : A Preliminary Study on a Polish Sample*, in: Polish Journal of Applied Psychology 12 (2).

Kersting, Norbert, Schmitter, Philippe C. & Trechsel, Alexander, 2008: Die Zukunft der Demokratie, in: Kersting, Norbert (Hrsg.), *Politische Beteiligung : Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 40-62.

Kestler, Thomas, 2009: *Parteien in Venezuela : Repräsentation, Partizipation und der politische Prozess*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

King, Cheryl Simrell, Feltey, Kathryn M. & Susel, Bridget O'Neill, 1998: *The question of participation: Toward authentic public participation in public administration*, in: Public Administration Review 58 (4), S. 317-326.

Klages, Helmut, 2010: Von der Zuschauerdemokratie zur Bürgergesellschaft? Bilanz und Perspektiven der Bürgerbeteiligung, in: Hill, Hermann (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung : Analysen und Praxisbeispiele*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 11-21.

Koch, Achim & Blohm, Michael, 2015: Nonresponse Bias, *GESIS Survey Guidelines*. Mannheim: GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.

Kornelius, Bernhard & Roth, Dieter (2004) Politische Partizipation in Deutschland : Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Bielefeld.

Krems, Burkhard, 2011: *Input – Output – Outcome – Zusatzinformationen*. <http://www.olev.de/o/outcome.htm> [Stand: 01.09.2016].

Krimmel, Iris, 2000: Politische Beteiligung in Deutschland : Strukturen und Erklärungsfaktoren, in: Falter, Jürgen W. (Hrsg.), *Wirklich ein Volk? : Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich, S. 609-639.

Kuder, Thomas & Ritzi, Claudia, 2013: *Die Wirkung der Mitwirkung : Dialog im Stresstest*, in: Planung Neu Denken Online 2013 (2_3), S. 11.

Kuhlmann, Sabine, 2010: *Reformen lokaler Politik in Deutschland : direkte und kooperative Demokratie (Reforms of local politics in Germany : direct and cooperative democracy)*, in: Uni Studien Politik Bd. 40, S. S. 55-79.

Kweit, Mary Grisez & Kweit, Robert W., 1981: *Implementing citizen participation in a bureaucratic society : a contingency approach*. New York: Praeger.

Kweit, Mary Grisez & Kweit, Robert W., 2004: *Citizen participation and citizen evaluation in disaster recovery*, in: American Review of Public Administration 34 (4), S. 354-373.

Laclau, Ernesto, 2007: *Emancipation(s)*. London: Verso.

Lauth, Hans-Joachim, 2004: *Demokratie und Demokratiemessung : eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.

Leibholz, Gerhard, 1966: *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im zwanzigsten Jahrhundert*. 3., erw. Aufl. Berlin: de Gruyter.

Lembcke, Oliver, Ritzi, Claudia & Schaal, Gary S., 2012: Zwischen Konkurrenz und Konvergenz : Eine Einführung in die normative Demokratietheorie, in: Lembcke, Oliver, Ritzi, Claudia & Schaal, Gary S. (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie : Normative Demokratietheorien*. Wiesbaden: Springer VS, S. 9-32.

Lietzmann, Hans J., 2014: Repräsentation und Bürgerbeteiligung : Planungszellen als Teil einer „neuen Gewaltenteilung“?, in: Dienel, Hans-Liudger, Vergne, Antoine, Franzl, Kerstin, Fuhrmann, Raban D. & Lietzmann, Hans J. (Hrsg.), *Die Qualität von*

Bürgerbeteiligungsverfahren : Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten. München: oekom verlag, S. 87-101.

Lietzmann, Hans J., Ehlers, Alexandra & Ülpenich, Bettina (2013) Bürgerbeteiligung in den Kommunen : Die "neue Gewaltenteilung" in der lokalen Politik. Düsseldorf, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung.

Lietzmann, Hans J. & Mittendorf, Volker, 2011: Dialogische Local Governance : Ein effektives Konzept für riskante Entscheidungen, in: Roland, Peter & Kuder, Thomas (Hrsg.), *Dialog: zur Stärkung lokaler Demokratie : dem Leitbild Bürgergesellschaft verpflichtet ; mehr wissen, mehr wagen, mehr Dialog!* 1. Aufl. Bonn: vhw Dienstleistung, S. 77-82.

Lindner, Clausjohann, 1990: *Kritik der Theorie der partizipatorischen Demokratie.* Opladen: Westdeutscher Verl.

Locke, John & Rehm, Michaela (Hrsg.), 2012: *John Locke: Zwei Abhandlungen über die Regierung.* Berlin: Akademie-Verl.

Loewenstein, Karl, 1969: *Verfassungslehre.* 2., durch e. Nachtr. auf d. Stand von 1969 gebr. Aufl. Tübingen: Mohr.

Luskin, Robert C. & Fishkin, James S., 2005: *Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion,* in: Acta Politica 40 (3), S. 284-298.

Mannarini, Terri, Talo, Cosimo & Gelli, Bianca, 2014: *Sense of community, empowerment and social action : an analysis across political orientations,* in: Psicologia Politica 48, S. 7-24.

Mansbridge, Jane, 2010: *Deliberative Polling as the Gold Standard,* in: The Good Society 19 (1), S. 55-62.

Menold, Natalja, 2015: Schriftlich-postalische Befragung, *GESIS Survey Guidelines.* Mannheim: GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.

Menold, Natalja & Bogner, Kathrin, 2015: Gestaltung von Ratingskalen in Fragebögen, *GESIS Survey Guidelines.* Mannheim: GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.

Milbrath, Lester W. & Goel, Madan Lal, 1977: *Political participation : how and why do people get involved in politics?* 2. ed. Chicago: Rand McNally.

Miller, Byron, 1994: *Political empowerment, local-central state relations, and geographically shifting political opportunity structures*, in: *Political Geography* 13 (5), S. 393-406.

Mittendorf, Volker, 2009: *Die Qualität kollektiver Entscheidungen : Kommunikationsprozesse direkter und repräsentativer Demokratie im Vergleich*. 1. Aufl. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verl.

Montesquieu, Charles Louis De Secondat De, 1951: *Vom Geist der Gesetze*. 2. Aufl., photomechanischer Nachdr. der Erstauf. von 1951, Tübingen, Laupp. Tübingen: Mohr.

Morrissey, Janice, 2000: *Indicators of citizen participation: lessons from learning teams in rural EZ/EC communities*, in: *Community development journal* 35 (1), S. 59-74.

Mutz, Diana C., 2008: *Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory?*, in: *Annual Review of Political Science* 11 (1), S. 521-538.

Nanz, Patrizia & Fritsche, Miriam, 2012: *Handbuch Bürgerbeteiligung : Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Narayan, Deepa, 2005: *Measuring Empowerment : Cross Disciplinary Perspectives*. Washington, DC: World Bank.

Netzwerk Bürgerbeteiligung, 2013: *"Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung" im Netzwerk Bürgerbeteiligung : 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung*.

<http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/> [Stand: 18.08.2016].

Olomukoro, Caroline O. & Adedire, Omobola O., 2015: *Political Empowerment of Women through Literacy Education Programmes in EDO and Delta States, Nigeria*, in: *Journal of Adult and Continuing Education* 21 (2), S. 3-23.

Opp, Karl-Dieter, 2014: *Methodologie der Sozialwissenschaften : Einführung in Probleme ihrer Theorienbildung und praktischen Anwendung*. 7., wesentlich überarbeitete Aufl. 2014. Wiesbaden: Springer VS.

Pateman, Carole, 1974: *Participation and democratic theory*. Repr. London: Cambridge Univ. Pr.

Pausch, Markus, 2011: *The Qualities of Political Participation : Theoretical classification and indicators*, in: Hamburg Review of Social Sciences 6 (1), S. 19-35.

Peterson, N. Andrew, Lowe, John B., Hughey, Joseph, Reid, Robert J., Zimmerman, Marc A. & Speer, Paul W., 2006: *Measuring the Intrapersonal Component of Psychological Empowerment: Confirmatory Factor Analysis of the Sociopolitical Control Scale*, in: American Journal of Community Psychology 38 (3), S. 287-297.

Pitkin, Hanna Fenichel, 1967: *The Concept of Representation*. Berkeley, Calif. [u.a.]: Univ. of Calif. Pr.

Plotke, David, 1997: *Representation is Democracy*, in: Constellations 4 (1), S. 19-34.

Putnam, Robert D., 2000: *Bowling alone : the collapse and revival of American community*. New York, NY [u.a.]: Simon & Schuster.

Rammstedt, Beatrice, 2010: Reliabilität, Validität, Objektivität, in: Wolf, Christof & Best, Henning (Hrsg.), *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 239-258.

Rammstedt, Beatrice, Beierlein, Constanze, Brähler, Elmar, Eid, Michael, Hartig, Johannes, Kersting, Martin, Liebig, Stefan, Lukas, Josef, Mayer, Anne-Kathrin, Menold, Natalja, Schupp, Jürgen & Weichselgartner, Erich (2014) Qualitätsstandards zur Entwicklung, Anwendung und Bewertung von Messinstrumenten in der sozialwissenschaftlichen Umfrageforschung : erarbeitet und verfasst von der Arbeitsgruppe Qualitätsstandards. *RatSWD Working Paper Series*. Berlin, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten.

Rancière, Jacques, 2002: *Das Unvernehmen : Politik und Philosophie*. 1. Aufl., Orig.-Ausg. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Ritzi, Claudia & Schaal, Gary S., 2011: *Wie Bürgerbeteiligung besser gelingt : Empirische Studien zum Potenzial deliberativen Formen der Bürgerbeteiligung*, in: vhw - Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2011 (2), S. 94-98.

Röhrich, Wilfried, 1981: *Die repräsentative Demokratie : Ideen und Interessen*. Opladen: Westdt. Verl.

Rollero, Chiara, Tartaglia, Stefano, Piccoli, Norma De & Ceccarini, Luana, 2009: *Sociopolitical control and sense of community : A study on political participation*, in: *Psycologia Politica* 39, S. 7-18.

Rose, Trent M. (2006) *Measuring civic engagement in Idaho Falls*. Ann Arbor, Idaho State University.

Rosener, Judy B., 1978: *Citizen Participation : Can We Measure Its Effectiveness?*, in: *Public Administration Review* 38 (5), S. 457-463.

Rousseau, Jean-Jacques, 2008: *Der Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts*. 1. Aufl. Wiesbaden: Marixverl.

Rowe, Gene & Frewer, Lynn J., 2000: *Public Participation Methods : A Framework for Evaluation*, in: *Science, Technology & Human Values* 25 (1), S. 3-29.

Rowe, Gene & Frewer, Lynn J., 2004: *Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda*, in: *Science, Technology & Human Values* 29 (4), S. 512-556.

Ruano, José M., 2013: *Arnstein's Ladder in Spain : Measuring Citizen Participation*, in: Beck, Joachim & Bonnafous, Margot (Hrsg.), *Perspektiven lokaler Governance in Europa*. Baden-Baden: Nomos, S. 89-109.

- Rudzio, Wolfgang, 1996: Parteiendemokratie und Repräsentation, in: Holtmann, Everhard & Rütger, Günther (Hrsg.), *Repräsentative oder plebiszitiäre Demokratie – eine Alternative? : Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 136-145.
- Sartori, Giovanni, 1970: *Concept Misformation in Comparative Politics*, in: *The American Political Science Review* 64 (4), S. 1033-1053.
- Sartori, Giovanni, 1992: *Demokratietheorie*. Darmstadt: Wiss. Buchges., [Abt. Verl.].
- Sartori, Giovanni & Wildenmann, Rudolf, 1992: *Demokratietheorie*. Darmstadt: Wiss. Buchges., [Abt. Verl.].
- Saward, Michael, 1994: Democratic Theory and Indices of Democratization, in: Beetham, David (Hrsg.), *Defining and measuring democracy*. 1. publ. London [u.a.]: Sage, S. 6-24.
- Saward, Michael, 2006: *The representative claim*, in: *Contemporary political theory* 5 (3), S. 297-318.
- Schaal, Gary S. & Ritzi, Claudia (2009) *Empirische Deliberationsforschung*. Köln.
- Scharpf, Fritz W., 1972: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. 2., unveränd. Aufl. Konstanz: Univ.-Verl.
- Scheuch, Erwin K., 1973: Das Interview in der Sozialforschung, *Grundlegende Methoden und Techniken der empirischen Sozialforschung : erster Teil*. München: Dt. Taschenbuch Verl.
- Schmidt, Manfred G., 2010a: *Demokratietheorien : eine Einführung*. 5. Aufl. Wiesbaden: VS-Verl.
- Schmidt, Manfred G., 2010b: *Wörterbuch zur Politik*. 3., überarb. und aktualisierte Aufl. Stuttgart: Kröner.
- Schmitz, Sven-Uwe (Hrsg.), 2006: *Einführung in die politische Theorie und Methodenlehre*. Opladen: Budrich.

Schröder, Carolin, 2009: *Akteure der Stadtteilentwicklung : Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren*. München: oekom verlag.

Schröder, Carolin, 2013: *Evaluation von Beteiligung als Theorie-Praxis-Aufgabe*, in: Planung Neu Denken Online 2013 (2_3), S. 9.

Schultze, Rainer-Olaf, 2010: Deliberative Demokratie, in: Nohlen, Dieter & Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft : Theorien, Methoden, Begriffe*. München: Beck, S. 133-134.

Smend, Rudolf, 1928: *Verfassung und Verfassungsrecht*. München [u.a.]: Duncker & Humblot.

Smith, L. Graham, Nell, Carla Y. & Prystupa, Mark V., 1997: *FORUM: The Converging Dynamics of Interest Representation in Resources Management*, in: Environmental Management 21 (2), S. 139-146.

Soo-Hye, Han, Schenck-Hamlin, William & Schenck-Hamlin, Donna, 2015: *Inclusion, Equality, and Discourse Quality in Citizen Deliberations on Broadband*, in: Journal of Public Deliberation 11 (1), S. 24.

Spreitzer, Gretchen M., 1995: *Psychological Empowerment in the Workplace : Dimensions, Measurement, and Validation*, in: Academy of Management Journal 38 (5), S. 1442-1465.

Statistik, Bayerisches Landesamt Für, 2015: *Zensusdatenbank Zensus 2011 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder*. <https://ergebnisse.zensus2011.de/#Home>: [Stand: 04.02.2017].

Steenbergen, Marco R., Bächtiger, André, Spörndli, Markus & Steiner, Jürg, 2003: *Measuring Political Deliberation : A Discourse Quality Index*, in: Comparative European Politics 2003 (1), S. 21-48.

Steinbrecher, Markus, 2009: *Politische Partizipation in Deutschland*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Steiner, Jürg, Bächtiger, André, Spörndli, Markus & Steenbergen, Marco R. (Hrsg.), 2004: *Deliberative politics in action : analyzing parliamentary discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.

Teorell, Jan, 2006: *Political participation and three theories of democracy : A research inventory and agenda*, in: *European Journal of Political Research* 45 (5), S. 787-810.

Teorell, Jan, Torcal, Mario & Montero, José Ramón, 2008: *Political Participation : Mapping the Terrain*, in: Deth, Jan W. van (Hrsg.), *Citizenship and involvement in European democracies : a comparative analysis*. Repr. London [u.a.]: Routledge, S. 334-357.

Thaa, Winfried, 2009a: *Das ungelöste Inklusionsproblem in den partizipatorischen Neubewertungen politischer Repräsentation*, in: Linden, Markus & Thaa, Winfried (Hrsg.), *Die politische Repräsentation von Fremden und Armen*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 61-76.

Thaa, Winfried, 2009b: *Kritik und Neubewertung politischer Repräsentation: vom Hindernis zur Möglichkeitsbedingung politischer Freiheit*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 49 (4), S. 618-640.

Thomas, Müller & Susanne, Pickel, 2007: *Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptqualität von Demokratie-Indizes*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 48 (3), S. 511-539.

Tocqueville, Alexis De, 2006: *Über die Demokratie in Amerika*. [Nachdr.]. Stuttgart: Reclam.

Uehlinger, Hans-Martin, 1988: *Politische Partizipation in der Bundesrepublik : Strukturen und Erklärungsmodelle*. Opladen: Westdt. Verl.

Ugboro, Isaiah O. & Obeng, Kofi, 2000: *Top management leadership, employee empowerment, job satisfaction, and customer satisfaction in TQM organizations: an empirical study*, in: *Journal of Quality Management* 5 (2), S. 247-272.

- Urbinati, Nadia, 2005: *Continuity and Rupture : The Power of Judgment in Democratic Representation*, in: *Constellations* 12 (2), S. 194-222.
- Van Uden-Kraan, Cornelia F., Drossaert, Constance Hc., Taal, Erik, Seydel, Erwin R. & van de Laar, Mart Afj., 2008: *Self-Reported Differences in Empowerment Between Lurkers and Posters in Online Patient Support Groups*, in: *J Med Internet Res* 10 (2), S. 18.
- Vanhanen, Tatu, 2003: *Democratization : a comparative analysis of 170 countries*. 1. publ. London [u.a.]: Routledge.
- Verba, Sidney & Nie, Norman H., 1972: *Participation in America : political democracy and social equality*. New York, NY [u.a.]: Harper Row.
- Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman & Brady, Henry E., 2002: *Voice and equality : civic voluntarism in American politics*. [Nachdr.]. Cambridge, Mass. [u.a.]: Harvard Univ. Press.
- Vetter, Angelika (Hrsg.), 2008a: *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Vetter, Angelika, 2008b: Lokale Bürgerbeteiligung : Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen, in: Vetter, Angelika (Hrsg.), *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 9-27.
- Vetter, Angelika, 2011: *Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 7-8, S. 25-32.
- Voltaire, 1985: *Philosophische Briefe*. Dt. Erstaug. Frankfurt/M [u.a.]: Ullstein.
- Walters, Lawrence C., Aydelotte, James & Miller, Jessica, 2000: *Putting more public in policy analysis*, in: *Public administration review* 60 (4), S. 349-359.
- Wang, Qi, Chen, Xiaojuan & Chen, Yongsheng, 2011: *Development of a scale to measure residents' psychological empowerment in Chinese Urban Community*, in: *Journal of Community Psychology* 39 (2), S. 202-211.

Warren, Mark, 1992: *Democratic Theory and Self-Transformation*, in: The American Political Science Review 86 (1), S. 8-23.

Warschauer, Mark, Turbee, Lonnie & Roberts, Bruce, 1996: *Computer learning networks and student empowerment*, in: System 24 (1), S. 1-14.

Wasmer, Martina, Blohm, Michael, Walter, Jessica, Scholz, Evi & Jutz, Regina (2014) Konzeption und Durchführung der „Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ : (ALLBUS) 2012. *GESIS-Technical Reports*. Mannheim, GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.

Weber, Florian, 2012: Selbstbestimmung durch Teilhabe : Theorie der partizipativen Demokratie, in: Lembcke, Oliver, Ritzi, Claudia & Schaal, Gary S. (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie : Normative Demokratietheorien*. Wiesbaden: Springer VS, S. 223-254.

Weber, Max, 1972: *Wirtschaft und Gesellschaft : Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5., rev. Aufl., Studienausg. Tübingen: Mohr.

Webler, Thomas, 1995: "Right" discourse in citizen participation : An evaluative yardstick, in: Renn, Ortwin (Hrsg.), *Fairness and competence in citizen participation : evaluating models for environmental discourse*. Dordrecht [u.a.]: Kluwer, S. 35-86.

Wentzel, Joachim, 2010: Bürgerbeteiligung als Institution im demokratischen Gemeinwesen, in: Hill, Hermann (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung : Analysen und Praxisbeispiele*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 37-60.

Westle, Bettina, 1990: *Legitimität der Parteien und des Parteiensystems der Bundesrepublik Deutschland*, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 42, S. 401-427.

Wirth, Pascal (2012) Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung : Eine Analyse der Heidelberger Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung. Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl.

Wolin, Sheldon S., 2001: *Tocqueville between two worlds : the making of a political and theoretical life*. Princeton, NJ [u.a.]: Princeton University Press.

Yang, Kaifeng & Kathe, Callahan, 2005: *Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments*, in: *Public Performance & Management Review* 29 (2), S. 191-216.

Yang, Kaifeng & Pandey, Sanjay K., 2011: *Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?*, in: *Public Administration Review* 71 (6), S. 880-892.

Young, Iris Marion, 1997: *Deferring Group Representation*, in: Shapiro, Ian & Kymlicka, Will (Hrsg.), *Ethnicity and Group Rights*. New York: New York University Press, S. 349-376.

Young, Iris Marion, 2002: *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Zimmerman, Marc A., 1995: *Psychological empowerment: Issues and illustrations*, in: *American Journal of Community Psychology* 23 (5), S. 581-599.

Zimmerman, Marc A. & Zahniser, James H., 1991: *Refinements of sphere-specific measures of perceived control: Development of a sociopolitical control scale*, in: *Journal of Community Psychology* 19 (2), S. 189-204.

Zittel, Thomas, 2004: *Partizipative Demokratie und politische Partizipation*, in: Kaiser, André (Hrsg.), *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung : Festschrift für Peter Graf Kielmansegg*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 55-74.

Anhang

Anhang 1: [Empowerment] Vorderseite der Postkarte.....	246
Anhang 2: [Empowerment] Seite 1 des Online Fragebogens zum Empowerment von Bürgerbeteiligung in Heidelberg	247
Anhang 3: [Inclusion und Quality] Seite 1 des Fragebogens für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg	248
Anhang 4: [Inclusion und Quality] Seite 2 des Fragebogens für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg	249
Anhang 5: [Outcome] Seite 1 bis 3 des Online-Fragebogens zum Outcome von Bürgerbeteiligung in Heidelberg	250

Anhang 1: [Empowerment] Vorderseite der Postkarte



Anhang 2: [Empowerment] Seite 1 des Online Fragebogens zum Empowerment von Bürgerbeteiligung in Heidelberg

Befragung zu Bürgerbeteiligung in Heidelberg

Sehr geehrte Teilnehmerin, sehr geehrter Teilnehmer,

Bürgerbeteiligung zu stärken ist ein wichtiges Anliegen der Stadt Heidelberg, weswegen im Jahr 2012 in einem Arbeitskreis aus Bürgerschaft, Politik und Stadtverwaltung die „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ entwickelt und einstimmig durch den Gemeinderat beschlossen wurden. Ziel der Stadt Heidelberg ist es, ihre Bürgerinnen und Bürger an aktuellen städtischen Themen teilhaben zu lassen und gemeinsam Antworten auf wichtige Fragestellungen zu finden. Bürgerbeteiligung lebt davon, dass sich Menschen mit ganz unterschiedlichen Interessen und Sichtweisen aktiv einbringen.

Mein Name ist Pascal Wirth. Ich lebe und arbeite seit 10 Jahren in Heidelberg. Im Rahmen meiner berufsbegleitenden Promotion an der Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften der Bergischen Universität Wuppertal führe ich eine Umfrage durch, die sich mit Bürgerbeteiligung in Heidelberg beschäftigt.

Ihre Meinung ist mir wichtig.

Mit Ihrer Mitwirkung können Sie maßgeblich zur Fortentwicklung von Bürgerbeteiligung in Deutschland beitragen, da die Ergebnisse meiner Dissertation in die Arbeit des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) der Bergischen Universität Wuppertal einfließen werden. Dieses befasst sich seit den 1970er-Jahren bundesweit mit der Erforschung partizipativer Verfahren.

Bitte nehmen Sie sich 5 Minuten Zeit und beantworten diesen Fragebogen. Ihre Angaben erfolgen völlig anonym und werden mit Ihrer Person in keinerlei Zusammenhang gebracht. Zur Durchführung der Befragung bediene ich mich der Umfrage-Applikation LimeSurvey, die durch die Bergische Universität Wuppertal betrieben wird und von der Behördlichen Datenschutzbeauftragten genehmigt ist. Die erhobenen Daten werden selbstverständlich nicht an Dritte weiter gegeben.

Die Umfrage dient ausschließlich wissenschaftlichen Zwecken, ist öffentlich gefördert und wird vom Oberbürgermeister der Stadt Heidelberg, Herrn Prof. Dr. Eckart Würzner, befürwortet. **Ihre Teilnahme ist wichtig!** Nur wenn möglichst alle ausgewählten Personen an dieser Befragung teilnehmen, kann ich zu aussagekräftigen Ergebnissen kommen.

Herzlichen Dank, dass Sie mich durch Ihre Teilnahme unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen

Pascal Wirth

Weiter

Anhang 3: [Inclusion und Quality] Seite 1 des Fragebogens für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg

Fragebogen für die Teilnehmerinnen- und Teilnehmer

BÜRGERBETEILIGUNG HEIDELBERG

Die Stadt Heidelberg versucht die Verfahren der Bürgerbeteiligung kontinuierlich zu verbessern. Damit dies gelingt, würden wir uns über Ihre Mithilfe sehr freuen. Die Befragung ist anonym, so dass Ihre Antworten keine Rückschlüsse auf Ihre Identität erlauben.

1. Bitte kreuzen Sie an, wie sehr Sie jeder der folgenden Aussagen zustimmen oder wie sehr Sie diese ablehnen oder ob Sie dazu keine Aussage machen können:

	stimme überhaupt nicht zu (1)	stimme eher nicht zu (2)	weder noch (3)	stimme eher zu (4)	stimme voll und ganz zu (5)	Kann ich nicht sagen
a.) Mir wurde das Ziel der heutigen Veranstaltung zu Beginn klar.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b.) Ich bekam neue Informationen oder lernte neue Argumente kennen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c.) Die Informationen waren ausreichend und verständlich.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d.) Mir wurde klar, was mit den Ergebnissen des heutigen Abends passiert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e.) Ich konnte mein Wissen und meine Ansichten heute Abend einbringen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f.) Ich bin mit den Ergebnissen der heutigen Veranstaltung zufrieden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g.) Es wurde sachlich diskutiert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h.) Die Zeit für die Diskussion war ausreichend.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i.) Der Besuch der Veranstaltung hat sich für mich gelohnt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bitte nur ausfüllen, falls es zu diesem Projekt bereits Veranstaltungen gab:						
j.) Es wurde heute ausreichend über die Ergebnisse bisheriger Veranstaltungen informiert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
k.) Es wurde ausreichend darüber informiert, was mit den bisherigen Beteiligungsergebnissen geschah.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die folgenden drei Fragen bitte nur ausfüllen, falls Sie bereits an Veranstaltungen zu diesem Projekt teilgenommen haben.						
l.) Ich habe im Verlauf der einzelnen Veranstaltungen mehr Vertrauen in die anderen Beteiligten entwickelt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
m.) Ich habe im Verlauf der einzelnen Veranstaltungen mehr Vertrauen in die städtische Verwaltung entwickelt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
n.) Ich habe im Verlauf der einzelnen Veranstaltungen neue Einsichten gewonnen, die meine Vorstellungen zum Thema beeinflusst haben.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

BITTE WENDEN

Anhang 4: [Inclusion und Quality] Seite 2 des Fragebogens für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg

2. Nehmen Sie heute zum ersten Mal an einer Bürgerbeteiligungsveranstaltung wie dieser teil?

Ja

Falls ja, dann können Sie direkt mit Frage 3 weitermachen

Nein

Falls nein, dann bitte mit Frage 2a und 2b weitermachen

2a. Wie oft haben Sie schon an Veranstaltungen zu diesem Projekt teilgenommen?

Noch nie

Bereits einmal

Bereits mehrmals

2b. Wie oft haben Sie sich schon in anderen Beteiligungsprojekten der Stadt engagiert?

Noch nie

Bereits einmal

Bereits mehrmals

3. Warum nehmen Sie an der heutigen Veranstaltung teil? Mehrfachnennungen sind möglich.

- Ich bin an dem Projekt interessiert
- Ich bin persönlich vom dem Projekt betroffen
- Ich bin Vertreter einer Interessengruppe
- Ich habe ein allgemeines Interesse an der Entwicklung der Stadt Heidelberg bzw. des Stadtteils
- Aus einem anderen Grund (bitte eintragen): _____

4. Wie haben Sie von der heutigen Veranstaltung erfahren? (Mehrfachnennungen sind möglich)

- Persönliche Ansprache durch eine andere Person / Gruppe
- Stadtblatt
- Webseite der Stadt Heidelberg
- Andere Webseite
- Sonstiges: _____
- Terminankündigung bei früheren Veranstaltung
- Email-Benachrichtigung der Stadt Heidelberg
- Email einer anderen Person/Gruppe
- Tageszeitung

5. In welchem Heidelberger Stadtteil wohnen Sie?

- Altstadt
- Emmertsgrund
- Pfaffengrund
- Weststadt
- Bahnstadt
- Handschuhsheim
- Rohrbach
- Wieblingen
- Bergheim
- Kirchheim
- Schlierbach
- Ziegelhausen
- Boxberg
- Neuenheim
- Südstadt
- wohne nicht in Heidelberg

6. Wie viele Jahre wohnen Sie schon in Heidelberg?

- kürzer als 1 Jahr 1-5 Jahre 6-10 Jahre 11-20 Jahre länger als 20 Jahre ich bin hier geboren

7. In welchem Jahr wurden Sie geboren? _ _ _ _

8. Bitte kreuzen Sie ihr Geschlecht an: männlich weiblich

9. Wo wurden Sie bzw. Ihre Eltern geboren?

- Wurden Sie selbst in Deutschland geboren? Ja Nein
Wurden Ihre Eltern beide in Deutschland geboren? Ja Nein

10. Welchen Bildungsabschluss haben Sie?

- Haupt-/Volksschulabschluss
- Realschulabschluss (Mittlere Reife) / Abschluss der Polytechnischen Oberschule
- Fachhochschulreife / Abitur

11. Möchten Sie uns noch etwas mitteilen? Hat Ihnen etwas gefehlt?



Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Anhang 5: [Outcome] Seite 1 bis 3 des Online-Fragebogens zum Outcome von Bürgerbeteiligung in Heidelberg



Sehr geehrte Teilnehmerin, sehr geehrter Teilnehmer,

mein Name ist Pascal Wirth und ich war von 2008 bis 2016 Mitarbeiter der Stadtverwaltung Heidelberg im Personal- und Organisationsamt sowie im Rechnungsprüfungsamt.

Im Rahmen meiner berufs begleitenden Promotion an der Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften der Bergischen Universität Wuppertal führe ich eine Umfrage durch, die sich mit Bürgerbeteiligung in Heidelberg beschäftigt.

Ihre Meinung als Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter der Stadtverwaltung Heidelberg ist mir besonders wichtig! Bitte nehmen Sie sich 2 Minuten Zeit und beantworten diesen kurzen Fragebogen aus 4 Fragen. Ihre Angaben erfolgen völlig anonym und werden mit Ihrer Person in keinerlei Zusammenhang gebracht. Zur Durchführung der Umfrage bediene ich mich der SoSci Survey GmbH, deren Server in München stehen. SoSci Survey zeichnet sich durch einen hohen Datenschutzstandard aus und gibt die erhobenen Daten selbstverständlich nicht an Dritte weiter. Die Umfrage dient ausschließlich wissenschaftlichen Zwecken und erfolgt in Absprache mit der Stadtverwaltung Heidelberg.

Herzlichen Dank, dass Sie mich durch Ihre Teilnahme unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen

[Weiter](#)

Pascal Wirth, Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften,
Bergische Universität Wuppertal - 2017

0% ausgefüllt

1. Den folgenden Aussagen können Sie mehr oder weniger zustimmen. Inwieweit stimmen Sie der jeweiligen Aussage zu?

Bitte bewerten Sie jede Aussage von „stimme überhaupt nicht zu“ bis „stimme voll und ganz zu“.

	stimme überhaupt nicht zu	stimme nicht zu	stimme eher nicht zu	teils-teils	stimme eher zu	stimme zu	stimme voll und ganz zu
Bürgerbeteiligung reduziert im Entscheidungsprozess den Einfluss unseres Amts.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bürgerbeteiligung verlangsamt den Entscheidungsprozess, da sie übermäßige Verzögerungen zur Folge hat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bürgerbeteiligung erschwert es, im Entscheidungsprozess eine Übereinstimmung der Meinungen sowie ein Ende der Debatte zu erreichen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bürgerbeteiligung verbessert den Entscheidungsprozess, da sie neue Ideen für die Bereitstellung städtischer Dienstleistungen mit sich bringt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Zurück

Weiter

Pascal Wirth, Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften,
Bergische Universität Wuppertal - 2017

50% ausgefüllt

Herzlichen Dank für die Beantwortung der Fragen!

Pascal Wirth, Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften,
Bergische Universität Wuppertal - 2017