



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Deliberative Partizipation als Weg zu
StadtbürgerInnenschaft? – Das Politische Teilhabedefizit
in Wien“

verfasst von / submitted by
Josephine Lindemann, B.A.

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2021 / Vienna 2021

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger

Erklärung der Selbstverfassung

Abhaltungssemester: SoSe 2021

Abgabedatum der Arbeit: 07.06.2021

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig verfertigt habe und dass die verwendete Literatur bzw. die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Mir ist bewusst, dass ich bei einem Verstoß gegen diese Regeln mit Konsequenzen zu rechnen habe.

Wien, 7. Juni 2021



Nachname, Vorname

Lindemann, Ursula Josephine Elisabeth

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	IV
1. Einleitung.....	1
2. Forschungsstand.....	7
2.1 <i>Politische Teilhabe</i>	7
2.2 <i>StadtbürgerInnenschaft</i>	11
2.1.1 „Die Stadt als Möglichkeitsraum“	12
2.1.2 Konzeptuelle Forschung zu StadtbürgerInnenschaft	14
2.1.3 Empirische Forschung zu StadtbürgerInnenschaft	21
2.3 <i>Deliberative politische Partizipationsformen</i>	27
2.3.1 Entstehung und Grundzüge deliberativer Demokratie.....	27
2.3.3 Deliberative Partizipationsformen	31
2.3.3.1 BürgerInnenrat.....	31
2.3.3.2 Partizipative Budgets.....	37
3. Fall Wien.....	45
3.1 <i>Defizite in der politischen Teilhabe der StadtbewohnerInnen</i>	45
3.2 <i>StadtbürgerInnenschaft</i>	47
3.3 <i>BürgerInnenräte und Partizipative Budgets in Wien</i>	48
4. Deliberative Instrumente analysieren	49
4.1 <i>Analytische Dimensionen nach Graham Smith</i>	49
4.1.1 Demokratische Prinzipien	50
4.1.2 Institutionelle Prinzipien.....	52
4.2 <i>Methodisches Vorgehen</i>	53
5. Deliberative StadtbürgerInnenschaft? Diskussion entlang des Falls Wien.....	53
5.1 <i>Demokratische und institutionelle Potentiale deliberativer Partizipation</i>	54
5.2 <i>Synthese StadtbürgerInnenschaft und deliberative Partizipation</i>	66
6. Fazit	71
Literaturverzeichnis.....	77

Anhang	84
<i>Abstract</i>	84
<i>Übersicht: Kommunalwahlrecht von Drittstaatsangehörigen in den EU-Mitgliedstaaten</i>	85

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: „Self-reinforcing cycle of non-participation”	11
Abbildung 2: Kleroterion	32
Abbildung 3: Klassische Partizipationsformen vs. BürgerInnenhaushalt.....	38
Abbildung 4: Analytische Dimensionen nach Graham Smith	50
Abbildung 5: Demokratische Prinzipien: BürgerInnenrat vs. Partizipatives Budget	61
Abbildung 6: Institutionelle Prinzipien: BürgerInnenrat vs. Partizipatives Budget	65

1. Einleitung

Sowohl anhaltende Zuwanderung als auch eine restriktive Einbürgerungspolitik sind dafür verantwortlich, dass der Anteil der österreichischen Bevölkerung mit stark eingeschränkten Mitbestimmungsrechten wächst.¹ Eine Zuspitzung dieser Situation lässt sich in der Bundeshauptstadt beobachten: Für einen beachtlichen Anteil an WienerInnen – 2019 knapp 29,5% – ist der Zugang zu elektoralen Beteiligungsrechten aufgrund des Nicht-Besitzes der österreichischen Staatsbürgerschaft formell eingeschränkt (Stadt Wien - Integration und Diversität 2019: 21). Wie viele andere europäische Länder auch, ist Österreich ein Einwanderungsland. Transnationale Mobilität wird zunehmen, so Prognosen, wobei sich in Städten diese demografischen Veränderungen besonders deutlich zeigen (Morales/Giugni 2011; Stadlmair 2020). Während soziale, ökonomische und religiöse Rechte an diese Realität angepasst werden, bleibt die Ausweitung politischer Rechte bisher weitestgehend aus (Rosenberger 2017: 483).

Doch auch unabhängig von zukünftiger Zuwanderung, sorgt ein Staatsbürgerschaftsregime, das auf dem Prinzip *ius sanguinis* (Abstammungsprinzip) beruht, meist dafür, dass der Anteil der Nicht-StaatsbürgerInnen innerhalb einer politischen Entität wächst: Menschen, die in Österreich geboren werden, aber Kinder von Nicht-ÖsterreicherInnen sind, erhalten nicht automatisch die österreichische Staatsbürgerschaft, Demos bleibt größtenteils Ethnos (Stern/Valchars 2013; Rosenberger 2017: 480). Doppelstaatsbürgerschaften sind nach österreichischem Recht nicht vorgesehen und werden nur in bestimmten Sonderfällen vergeben (§10 Abs. 6, 28 Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG)). Hinzukommt, dass Österreichs Einbürgerungsverfahren im europäischen Vergleich als eines der restriktivsten gilt (Huddlestone et al. 2015). Entschließt man sich dazu die österreichische Staatsbürgerschaft zu erwerben, machen lange Wartefristen, hohe finanzielle Hürden, sowie der offizielle Nachweis von Unbescholtenheit, Sprach-, Landeskunde-, und Demokratiekenntnissen die Naturalisierung zu einem herausfordernden Unterfangen (Rosenberger/Gruber 2020: 125).

¹ Bei der Nationalratswahl 2019 lag der Anteil der Wohnbevölkerung, der nicht das Recht besitzt an der Wahl teilzunehmen und somit nicht parlamentarisch repräsentiert ist österreichweit bei 15% (Rosenberger/Gruber 2020:121).

Zwei immer wieder genannte Wege, wie das wachsende politische Teilhabedefizit nachhaltig reduziert werden könnte, sind elektorale Rechte vom Besitz der Staatsbürgerschaft zu entkoppeln und/oder den Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft zu erleichtern (Bauböck 2010). Beide Reformen lägen in der Kompetenz des Bundes, aber entsprächen nicht der politischen Agenda der von der rechts-konservativen Österreichischen Volkspartei (ÖVP) angeführten Bundesregierung. In einem politischen Klima, indem nationalstaatliche Souveränität und Grenzen der Zugehörigkeit zunehmend betont werden (Rosenberger/Gruber 2020: 13-14), scheinen diese Reformen, die u.a. inklusivere politische Teilhabe² ermöglichen könnten, fern.

Die Stadt Wien findet sich also in einer schwierigen Lage wieder: Einerseits trifft weitgehende politische Exklusion einen so großen Bevölkerungsanteil wie nirgendwo sonst in Österreich, andererseits besitzt sie nicht die Kompetenzen, um den Zugang zu Wahlen zu erweitern bzw. zur österreichischen Staatsbürgerschaft zu erleichtern. Nicht-österreichische EU-BürgerInnen in Wien (13,2% der Bevölkerung) verfügen nach Unionsrecht an ihrem Wohnort innerhalb der EU über das kommunale Residenzwahlrecht. Da Wien sowohl Gemeinde als auch Bundesland ist, erhalten UnionsbürgerInnen nicht wie in anderen europäischen Städten und Gemeinden das Gemeindewahlrecht, sondern lediglich das Bezirkswahlrecht. Ein Versuch der Stadt Wien das Bezirkswahlrecht auch auf Drittstaatsangehörige, nach fünf Jahren angemeldetem Wohnsitz in der Stadt, auszuweiten, wurde 2004 mit der Begründung „das österreichische Bundesverfassungsrecht“ kenne „nur ein einheitliches, an die österreichische Staatsbürgerschaft geknüpftes Wahlrecht auf allen Ebenen des föderalen Staates“ (ebd.) für verfassungswidrig erklärt. Es scheint zunächst so, als bleibe der Stadt Wien, angesichts der Kompetenzverteilung, nur auf den Reformbedarf hinzuweisen.

Ein anhaltendes politisches Teilhabedefizit bleibt nicht folgenlos für die Demokratiequalität. „Participation of the governed in their government is, in theory, the cornerstone of democracy“ (Arnstein 1969: 2016), schreibt Sherry R. Arnstein in *A ladder of citizen participation*. Regiert werden in Österreich auch diejenigen BürgerInnen, die nicht über die österreichische Staatsbürgerschaft verfügen, aber ihre Beteiligung an Entscheidungsprozessen ist, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt vorgesehen. Der

² An dieser Stelle ist bewusst von „politischer Teilhabe“ und nicht von „politischer Integration“ die Rede, da der Terminus „Integration“ mit einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Konzepten verbunden wird (Schinkel 2018).

normative demokratiethoretische Grundsatz der politischen Gleichheit sieht den Schutz der Interessen und Präferenzen aller BürgerInnen vor, mit dem Ziel gesellschaftliche Kohäsion sowie kooperatives Handeln zu fördern (Morales/Giugni 2011). Das vergangene 20. Jahrhundert war geprägt von Kämpfen, die diese politische Gleichheit einforderten, meist mit Hilfe sogenannter *acts of citizenship* – der zu dem gegebenen Zeitpunkt nicht rechtmäßigen Inanspruchnahme von BürgerInnenrechten (Isin 2009: 370-372). BürgerInnenrechte und damit auch politische Beteiligungsrechte wurden in der Folge auf immer mehr gesellschaftliche Gruppen ausgeweitet und damit der Demos vergrößert.

Ausländische WohnbürgerInnen sind jedoch in vielen liberalen Demokratien nicht Teil des Demos, wodurch eine Form der internen Exklusion entsteht. Auch in Wien wird fast ein Drittel der Bevölkerung – obwohl langfristig von Entscheidungen der Regierenden betroffen – weiterhin formell im Prozess der Entscheidungsfindung nicht berücksichtigt. Das demokratische Prinzip *quod omnes tangit, ab omnibus approbetur* („Was alle betrifft, bedarf der Zustimmung aller“) wird damit missachtet (Bauböck 2010: 276). Die Legitimität der Entscheidungen der politischen Eliten leidet, da sie Responsivität nur über breite Partizipation gegenüber den Regierten entwickeln können (Verba et al. 1995). Die Konsequenz: StaatsbürgerInnen üben Herrschaft über Nicht-StaatsbürgerInnen aus (Rosenberger 2017: 484; Isin 2009: 374).

Ein Weg, das existierende Teilhabedefizit der Stadt Wien zu bearbeiten, ist der Versuch, ihm mit einem inklusiven Verständnis von StadtbürgerInnenschaft (auch *Urban Citizenship* genannt) entgegen zu wirken. Hinter dem Konzept StadtbürgerInnenschaft verbergen sich mittlerweile eine Vielzahl an theoretischen Überlegungen, die Teilhabe weniger als Recht, sondern als komplexen Prozess verstehen (Bauböck 2003; Garcia 2006; Lebuhn 2012; Blokland et al. 2015; Schilliger 2018; Stadlmair/Moder 2019) und praktischen Umsetzungsversuchen (u.a. in New York City, Toronto, Hamburg, Zürich, Bern), die auf unterschiedliche Weise versuchen, losgelöst von nationalem Recht, einen Bürgerschaftsstatus auf kommunaler Ebene zu etablieren. Es handelt sich dabei um ein wirkmächtiges Label, das auf die oftmals starken lokalen Zugehörigkeitsgefühle und die vergleichsweise hohe Identifikation mit der Stadt aufbaut (Schilliger 2018).

Erklärtes Ziel von StadtbürgerInnenschaft ist es die Teilhabe von BürgerInnen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, zu fördern (ebd.). Traditionell mit hoher Zuwanderung konfrontiert und mit einem gewissen Grad an Autonomie ausgestattet,

nehmen sich insbesondere Großstädte dieses Konzeptes an (Bauböck 2003: 140). Neben dem Zugang zum Gesundheitssystem sowie der Einführung eines Stadtausweises, der als offizielles Ausweispapier innerhalb der Stadtgrenze dient, ist die Einführung des Ausländerwahlrechts auf alle StadtbewohnerInnen eine Forderung im Zusammenhang mit Urban Citizenship (Blokland et al. 2015). Wie bereits beschrieben, ist die Ausweitung des Wahlrechts auf Nicht-StaatsbürgerInnen in Wien bereits einmal gescheitert und scheint in der aktuellen parteipolitischen Konstellation auf Bundesebene weiterhin nicht umsetzbar. Auf das hier besprochene Fallbeispiel Wien lässt sich keine dieser Interpretationen des Konzepts eins zu eins übertragen, denn entweder divergieren Defizite und/oder die Kompetenzverteilung. Wie könnte also eine StadtbürgerInnenschaft in Wien aussehen, die sich dem Teilhabedefizit im Bereich der politischen Partizipation annimmt?

Insbesondere deliberative³ politische Partizipationsformen gewinnen auf verschiedenen Ebenen in Europa an Bedeutung. Aufgrund ihres inklusiven Anspruchs und des Versprechens, politisches Vertrauen und Selbstwirksamkeit von BürgerInnen zu stärken, gelten sie als besonders geeignet Problemen entgegenzuwirken, die Demokratien lösen müssen, um als nicht als defizitär zu gelten (Beauvais/Warren 2018). Zwei deliberative Partizipationsformen sollen in dieser Arbeit näher beleuchtet werden: BürgerInnenräte sowie Partizipative Budgets. Beide Formen kommen immer häufiger zur Anwendung, so auch in Wien auf Bezirksebene (Stadlmair/Moder 2019). Zumeist haben die Ergebnisse dieser deliberativen Beteiligungsverfahren eine beratende Funktion (Smith 2009), sodass die Einbindung von WienerInnen ohne österreichische Staatsbürgerschaft rechtlich unproblematisch wäre und auch vollständig in der Handlungskompetenz der Stadt Wien läge.

Der Bedarf nach demokratischen Institutionen, zu denen alle StadtbürgerInnen Zugang haben, die ihnen ein Gefühl von Repräsentation und Selbstwirksamkeit vermitteln, ist unumstritten. Ungeklärt ist hingegen, ob die beiden deliberativen Partizipationsformen diesem Bedarf gerecht werden können. Die empirische Partizipationsforschung legt nahe, dass, deliberative Beteiligungsformen existierende Repräsentationsdefizite sogar verstärken und sich negativ auf die Selbstwirksamkeit und das Vertrauen in politische Institutionen der TeilnehmerInnen auswirken können (Smith 2009; Jacquet 2017).

³ Lateinisch „deliberare“ lässt sich übersetzen mit bedenken, beratschlagen, betrachten. Das Verb ist dem antiken römischen Recht entnommen.

Gleichzeitig antizipieren deliberative Partizipationsformen bereits in ihrem Design diese aus der Forschung bekannten Risiken, indem sie Mechanismen schaffen, die beispielsweise das Vertrauen stärken bzw. die Repräsentation verschiedener gesellschaftliche Schichten ermöglichen.

Es stellt sich also die zentrale Frage, ob die Verbindung von StadtbürgerInnenschaft und deliberativen Partizipationsformen WienerInnen mehr politische Teilhabe und den Entscheidungen der lokalen Ebene mehr Responsivität und Legitimität ermöglichen könnte.

Die vorliegende Arbeit diskutiert hierfür Literatur und Studien zu StadtbürgerInnenschaft in Bezug auf politische Teilhabe unter der besonderen Berücksichtigung des Falls Wien. Dieser Fall bietet sich an, weil ein eklatantes politisches Teilhabedefizit vorliegt, aber die von der Österreichischen Volkspartei angeführte Bundesregierung keine Pläne verfolgt, daran gesetzlich etwas zu ändern. Es besteht also für die Stadt Wien Handlungsdruck, bei gleichzeitig geringem rechtlichen Handlungsspielraum, Teilhaberechte auszuweiten. Die Betrachtung eines einzelnen Falls ermöglicht die Teilhabedefizite zu identifizieren und zu diskutieren, ob die Verbindung von deliberativer Partizipation und StadtbürgerInnenschaft diesen Defiziten etwas entgegensetzen könnte.

Um die Forschungsfrage beantworten zu können, soll sie zunächst in den Forschungsstand eingebettet werden. Hierfür werden Erkenntnisse aus der auf städtebezogenen Migrations-, Integrations-, und Citizenship-Forschung zusammengetragen. Sie helfen der/m LeserIn dabei, den demografischen Wandel von Städten und die damit einhergehenden veränderten Bedürfnisse nachzuvollziehen. Es werden theoretische Perspektiven auf das alternative Bürgerschaftsmodell *Urban Citizenship* vorgestellt, die der lokalen Ebene Handlungsmöglichkeiten eröffnen, wie, trotz eingeschränkter Kompetenzen, auf existierende Teilhabedefizite eingegangen werden kann. Außerdem wird einschlägige Literatur zu deliberativen Partizipationsformen berücksichtigt. Seit den 1980er Jahren werden deliberative Beteiligungsformen auf einer theoretischen Ebene konzipiert, um den veränderten Anforderungen moderner Demokratien besser gerecht zu werden. Empirische Begleitstudien dokumentieren, inwiefern dieses Ansinnen auch in der Umsetzung gelingt. Angelehnt an den analytischen Rahmen des britischen Politologen Graham Smith werden Analyse Kriterien definiert, die sich für eine vergleichende Evaluation deliberativer demokratischer Innovationen eignen (Smith 2009: 22). Anhand dieser kann sowohl der

demokratische Mehrwert und die Legitimität der Partizipationsform als auch der praktische Mehrwert für die institutionelle Ebene erhoben werden (ebd.).

Warum ist die vorliegende Arbeit für die politikwissenschaftliche Forschung relevant? Im Vergleich zu ökonomischer oder sozialer Teilhabe wird die Bedeutung politischer Teilhabe in der Forschung, aber auch im öffentlichen politischen Diskurs oftmals vernachlässigt. Der vorliegende Text betont den Zugang zu politischer Teilhabe als essentiell für funktionierende Demokratien. Die Betrachtung der lokalen und nicht der nationalen Ebene mag zunächst ungewöhnlich erscheinen. Innerhalb der EU lässt sich jedoch ein Trend in Richtung Aufwertung der regionalen/lokalen Ebene erkennen, in der Integrationsforschung auch *local turn* genannt (Zapata-Barrero et al. 2017). Hierbei entwickeln Städte ihre eigene Agenda, ihre eigenen Policy-Strategien und erarbeiten Antworten auf ihre Kernherausforderungen im Zusammenhang mit Integration und Diversität (ebd.). In der Stadt Wien ist diese Antwort auf die Herausforderung der politischen Teilhabe für alle in Wien dauerhaft Wohnenden noch nicht gefunden. Da deliberative Partizipationsformen eine der einflussreichsten Entwicklungen der gegenwärtigen Demokratietheorie sind (Smith 2009: 10), lotet diese Arbeit aus, ob ihre Einführung dem Teilhabedefizit entgegenwirken könnte.

Folgende Gliederung liegt dieser Masterarbeit zu Grunde: Zunächst wird einschlägige Forschung zum Konzept der StadtbürgerInnenschaft sowie zu deliberativen politischen Partizipationsformen vorgestellt. In dieser kritischen Reflektion des Forschungsstands finden sowohl theoretisch-konzeptuelle Beiträge als auch empirische Umsetzungsstudien Berücksichtigung. Unter der Hinzunahme von primär statistischen Daten wird anschließend das spezifische Forschungsinteresse am Fall Wien näher erläutert. Vor dem Hintergrund des beobachteten Falls, folgt die Präsentation der Forschungsfrage. Um eine nachvollziehbare Analyse zu ermöglichen, werden im nächsten Schritt zentrale Begriffe und Analysemodelle definiert. Daraufhin wird das methodische Vorgehen erläutert. In einem letzten Schritt erfolgen die Analyse und die Diskussion der Ergebnisse, bei der anhand von Sekundärliteratur zwei ausgewählte deliberative Partizipationsformen auf ihr inklusives Potential, auf ihre Vereinbarkeit mit dem Konzept StadtbürgerInnenschaft und ihre Umsetzbarkeit im Fall Wien überprüft werden, um die aufgeworfenen Forschungsfragen beantworten zu können. Die Arbeit endet mit einem abschließenden Fazit sowie einem kurzen Ausblick.

2. Forschungsstand

Der Forschungsstand soll die Forschungsfrage in die existierende wissenschaftliche Literatur einbetten. Es werden primär Erkenntnisse aus der Partizipationsforschung, der Citizenship-Forschung sowie aus der sich auf die lokale Ebene beziehende Integrations- und Migrationsforschung herangezogen. Drei inhaltliche Schwerpunkte wurden dabei gewählt: Literatur zu politischer Teilhabe soll die grundlegende Relevanz der vorliegenden Arbeit unterstreichen. Konzeptuelle sowie empirische Forschungen zu StadtbürgerInnenschaft zeigen, im Sinne des Ansatzes des *local turns*, Perspektiven für die Ermöglichung von mehr Teilhabe in Städten auf. Der Forschungsstand zur deliberativen Demokratietheorie verdeutlicht, wie sich das Verständnis von politischen Teilhabeformen erweitert hat und wie deliberative Partizipationsformen versuchen, auf Schwächen liberaler parlamentarischer Demokratien einzugehen. Anhand von empirischer Literatur zu zwei konkreten deliberativen Partizipationsformen wird beleuchtet, inwiefern dies in der Praxis gelingt.

2.1 Politische Teilhabe

“Political participation can be defined as activities undertaken by citizens to influence political decisions” (van Deth/Quintelier 2014c: 154), lautet Ellen Quinteliers und Jan van Deths Minimaldefinition von politischer Beteiligung. In van Deths Text *A conceptual map of political participation* führt er aus, dass Handlungen, um als politische Partizipation zu gelten, zumindest drei Charakteristika erfüllen müssen: Es handelt sich um eine Aktivität, die freiwillig erfolgen muss und von Menschen in ihrer Rolle als BürgerInnen getätigt wird (van Deth 2014a).

Politische Gleichheit ist hierbei ein normativer Grundsatz, denn über eine breite politische Beteiligung von BürgerInnen entwickeln liberale Demokratien Responsivität und Legitimität. Sidney Verba betont, dass Demokratien darauf angewiesen sind, dass sich BürgerInnen freiwillig ihrer Regierung fügen (Verba 2003): Indem politische Eliten und gewählte MandatsträgerInnen die Interessen und Präferenzen ihrer BürgerInnen bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen, also responsiv sind, sorgen sie für nachhaltige Akzeptanz von Gesetzen und politischen Maßnahmen (Verba et al. 1995). Wenn Betroffene das Zustandekommen einer Entscheidung jedoch nicht nachvollziehen können, leidet deren Akzeptanz. In diesem Zusammenhang spricht man auch von der Legitimität von Entscheidungen. Als legitim wahrgenommene Gesetze und politische

Maßnahmen werden in der Regel auch dann respektiert, wenn sie nicht den persönlichen Ansichten entsprechen, weil sich eine Mehrheit für sie entschieden hat (Verba 2003).

Voraussetzung der politischen Partizipation ist der formelle Zugang zu Partizipationsformen. Wobei Engin F. Isin darauf aufmerksam macht, dass sich historisch gesehen immer wieder ausgeschlossene Individuen und Gruppen Bürgerrechte angeeignet haben, um ihrem Anspruch auf Teilhabe Ausdruck zu verleihen (Isin 2009: 370-372). Er nennt diese Form der Selbstermächtigung *acts of citizenship* (ebd.). Als prominentes Beispiel dient die Bürgerrechtsbewegung in den USA in den 1960er Jahren, im Zuge derer Menschen sich dagegen auflehnten als passive Objekte verstanden zu werden und sich durch ihre Handlungen zu Subjekten wandelten und in Aushandlungen involviert wurden (ebd.: 383). Im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat sich durch die Kämpfe um Teilhabe, ausgehend von verschiedenen zuvor ausgeschlossenen gesellschaftlichen Gruppen, der Demos tendenziell vergrößert (Bauböck 2011). Mehr Menschen besitzen Bürgerrechte und damit auch politische Teilhaberechte. Rosenberger beobachtet, wie Demokratien, die im Laufe des 20. Jahrhunderts ihren Demos in der Folge verschiedener erfolgreicher Teilhabe-Kämpfe stetig ausgeweitet haben (Frauen, ArbeiterInnen, etc.), im 21. Jahrhundert diesem wieder stärkere Grenzen setzen (2017: 480). Anhand des Beispiels Österreichs erklärt sie, wie ein von transnationaler Mobilität geprägter Staat an einem nationalstaatlichen Demokratiemodell festhält und so die „interne Exklusion“ von *BürgerInnen zweiter Klasse*, die vom passiven und aktiven Wahlrecht auf nationaler und kommunaler Ebene ausgeschlossen sind in Kauf nimmt (ebd.). Dies sei in vielen europäischen Ländern zu beobachten (ebd.). Auch Jo Shaw kommt in seiner vergleichenden Studie *Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe* zu dem Schluss, dass interne Exklusion insbesondere dort zu finden sei, wo der Großteil politischer Rechte an den Besitz der nationalen Staatsbürgerschaft geknüpft ist (2009). Wenn, wie in Österreich, diese Gegebenheiten darüber hinaus mit einem restriktiven Staatsbürgerschaftsregime gepaart sind, wächst der Anteil der intern Exkludierten zusätzlich (Valchans 2013).

Die Ausweitung politischer Partizipationsrechte kann wiederum mit vielfältigen positiven Effekten einhergehen. Isin beschreibt gemeinsam mit Bryan S. Turner, wie BürgerInnenschaft (oft unbewusst) zivile Bildung fördere, da BürgerInnen einen gewissen patriotischen Stolz gegenüber der Gesellschaft empfinden, der sie angehören und daher bereit seien, die demokratischen Institutionen dieser Gesellschaft zu

verteidigen (2007: 14-17). Verba bestätigt, neben der Stärkung des Gefühls von Zugehörigkeit, den bildenden Effekt von politischer Partizipation: BürgerInnen lernen über die Wahrnehmung von Beteiligungsverfahren etwas über Demokratie, Politik und ihre eigenen Präferenzen (2003: 667). Der Anspruch auf politische Gleichheit fördere zudem die gesellschaftliche Kohäsion, da das Erreichen von Zielen kooperative Handlungen voraussetze (ebd.).

Unter denjenigen, die formell gleiche Rechte besitzen, ist politische Gleichheit mehr Ideal als Realität. Die Inanspruchnahme der Rechte ist ungleich bzw. stratifiziert, wodurch verschiedene Interessen und Präferenzen unterschiedlich stark vertreten sind (Verba 2003: 666; Kersting 2013; Marien et al. 2010). Verba ordnet diese Form der partizipatorischen Ungleichheit als einen Verstoß gegen demokratische Prinzipien ein: „If equal consideration of the needs and preferences of all citizens is a central principle of democracy, then participatory inequality represents a violation of democratic principles.“ (2003: 667) Die Erfüllung des Anspruchs nach möglichst breiter Partizipation über alle gesellschaftlichen Schichten hinweg, wird folglich häufig als Indikator für die Demokratiequalität herangezogen (Glavanovits et al. 2019: 439). Welche Faktoren beeinflussen, ob sich ein Individuum beteiligt oder nicht, hat Verba gemeinsam mit Kay Lehman Schlozman und Henry E. Brady im Civic Voluntarism Model untersucht. Als Gründe für die nicht-Inanspruchnahme stellen sie fest: “(...) because they can't, because they don't want to, or because nobody asked” (1995: 269). Hieraus ergeben sich drei Kategorien, denen man Determinanten politischer Partizipation unterordnen kann: Ressourcen (u.a. Geld, Zeit, Fähigkeiten, Rechte, Netzwerke), Motivation (u.a. Interesse, Vertrauen, internes/externes Effektivitätsbewusstsein) und Mobilisierung/Information. Wenn sich Menschen auf Grund von mangelnden Ressourcen nicht an politischen Partizipationsformen beteiligen können, sieht Verba darin eine schwere Verletzung demokratischer Werte (2003: 666).

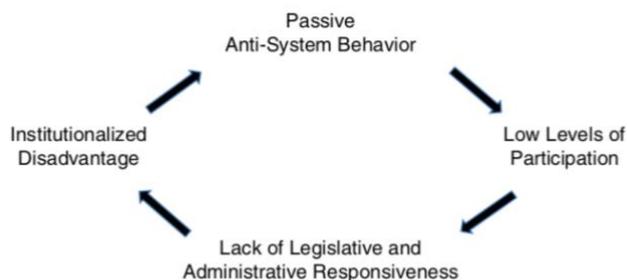
Nimmt man sozioökonomische Faktoren (Ressourcen) in den Blick, kommen verschiedene Studien – über nationale Grenzen hinweg – zu dem Schluss, dass mit geringerem formellen Bildungsgrad und Einkommen die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an politischen Partizipationsformen sinkt (u.a. Bödeker 2012; Walter 2012; Marien et al. 2010). Außerdem beeinflussen der Mangel an Zeit, sozialen Netzwerken, Rechten, politischer Kenntnis und demokratischer Sozialisation die Wahrscheinlichkeit, politisch zu partizipieren, negativ (u.a. Neundorf et al., 2013; Ekman 2013; Ruedin 2018).

Erwerbstätigkeit und ein höherer formeller Bildungsgrad hingegen begünstigen die Beteiligung (van Deth 2014b: 140; Marien et al 2010: 205). Je nach Partizipationsform variiert auch die Relevanz einzelner Faktoren, die über die Teilnahme entscheiden (Marien et al 2010). Es geht also bei der Frage, wer partizipieren kann nicht nur um formelle Egalität, sondern auch um soziale Egalität. Dies sind, nach Colin Crouch (2008), die beiden Erwartungen, die allgemein mit der Idee der Demokratie verbunden werden. Die entlang des sozioökonomischen Status stratifizierte Teilnahme verschärft sich weiter, nimmt man Beteiligungsformen jenseits von Wahlen in den Blick. Sie gelten als zeitaufwändiger und weniger habitualisiert. Außerdem werden sie als voraussetzungsreicher beschrieben, weil sie den TeilnehmerInnen ein höheres Maß an politischem Vorwissen und Selbstbewusstsein abverlangten (van Deth/Quintelier 2014; Marien et al. 2010; Glavanovits et al. 2019). Die Interessen bildungsferner und einkommensschwacher Gruppen sind, dem derzeitigen Forschungsstand zufolge, insbesondere in diesen unkonventionellen Entscheidungsfindungsprozessen (direktdemokratische, deliberative, partizipative Beteiligungsformen) unterrepräsentiert. Wenn sozial Benachteiligte nicht für ihre Interessen eintreten (können/wollen), drohen sich bereits existierende sozioökonomische Schief lagen weiter zu verschärfen. Justin Gest und Sean Gray warnen, auf Grundlage ihrer umfangreichen Studien zu sozioökonomischer Ungleichheit und politischer Beteiligung in den USA und Europa, vor einem sich selbst verstärkenden Effekt, wenn es dem politischen System an Responsivität mangelt bzw. BürgerInnen kein Gefühl der Selbstwirksamkeit empfinden:

“[W]hen high levels of inequality persist, these feelings of marginalization are entrenched: the perception that the democratic process is unresponsive to the needs and concerns of vulnerable citizens reinforces their unwillingness to participate“ (2015: 465).

Folgende Grafik veranschaulicht diese Spirale, die Gest (2015: 541) zufolge zu passivem „Anti-System Behavior“, also einer grundsätzlichen Verweigerung von politischer Teilhabe führen kann, was wiederum die politischen Einflussmöglichkeiten weiter schwächt.

Abbildung 1: „Self-reinforcing cycle of non-participation“



Passive anti-system behavior initiates a self-reinforcing cycle of non-participation.

Quelle (Gest 2015: 541)

Verba, der ebenfalls diese Dynamik benennt, sieht daher in der Mobilisierung und aktiven Rekrutierung derjenigen Gruppen, die in der Regel unterrepräsentiert sind, eine Möglichkeit aus diesem Teufelskreis auszubrechen (2003: 666-667). Er relativiert seine Aussage insofern, dass auf Rekrutierungsmaßnahmen meist die ohnehin schon aktiven BürgerInnen reagieren (ebd.)

Van Deth geht der Frage nach, inwiefern der Mangel oder die ungleiche Verteilung politischer Beteiligung Demokratien gefährden kann (2014b: 130). Drei Szenarien sieht er als direkte Folge: Erstens werde die individuelle Entwicklungsmöglichkeit von BürgerInnen eingeschränkt. Zweitens verletze der ungleiche Zugang zu Partizipationsmöglichkeiten das Gleichheitsprinzip und drittens führe die dauerhafte Über- bzw. Unterrepräsentation bestimmter Gruppen zu verzerrten Entscheidungen, in denen sich die in einer Gesellschaft existierenden Interessen nicht angemessen widerspiegeln (ebd.). Aus diesen Gründen solle, van Deth zufolge, eine Verengung des Willensbildungsprozesses unbedingt vermieden werden.

2.2 StadtbürgerInnenschaft

Bei BürgerInnenschaft – der Voraussetzung politischer Teilhabe – handelt es sich keinesfalls um ein statisches Konzept. Die In- bzw. Exklusion zu einem Demos und der damit einhergehende Besitz von bestimmten Rechten und Pflichten wurde immer wieder neu verhandelt (Schillinger 2018: 18-19). Immer mehr, bis dato ausgeschlossene, Subjekte beanspruchten im 19. und 20. Jahrhundert BürgerInnenrechte und eroberten auf diese Weise erfolgreich politische, soziale, sowie ökonomische Teilhabe. Während heute das Konzept Citizenship meist als Staatsbürgerschaft verstanden wird, also als eine BürgerInnenschaft, die an die formelle Zugehörigkeit an ein nationalstaatliches Territorium gekoppelt ist, galt lange Zeit die Stadt als Bezugspunkt. Im Französischen und Englischen wird diese historische Verflechtung zwischen Stadt und

BürgerInnenschaft bereits in der Sprache deutlich (*city/citizen, cité/citoyen*). Rainer Bauböck weist daraufhin, dass seit dem elften Jahrhundert die autonome Stadtbürgerschaft für männliche Stadtbewohner verbreitet war, und erst mit dem Aufkommen des Nationalstaats im 18. Jahrhundert verschwand (2019: 4). Seitdem habe sich die Stadt, abgesehen von einem geringen Grad an lokaler Selbstregierung und administrativer Dezentralisierung, der Nation als einzige politisch souveräne Gemeinschaft untergeordnet (Bauböck 2003: 140).

Mit der zunehmenden Politisierung der Themen Migration und Integration in den 1990er Jahren taucht das Konzept StadtbürgerInnenschaft in der Migrationsforschung wieder vermehrt auf. AutorInnen erkennen Potenziale, wie Städte ihre transnationalen bzw. multikulturellen Identitäten freier ausleben und sich damit von der nationalen, staatszentrierten Betrachtung der politischen Gemeinschaft entkoppeln könnten (Kap. 2.1.1). Im Folgenden soll außerdem die konzeptuelle Forschung zum Konzept StadtbürgerInnenschaft präsentiert werden (Kap. 2.1.2), um die theoretischen Überlegungen hinter dem Wiederaufleben in jüngerer Vergangenheit zu verstehen. Auch Kritik an Urban Citizenship findet Berücksichtigung. Anschließend werden anhand von empirischen Implementationsstudien bisherige Umsetzungsversuche in den Blick genommen (Kap. 2.1.3), um einen Eindruck von StadtbürgerInnenschaft in der gegenwärtigen Praxis zu gewinnen.

2.1.1 „Die Stadt als Möglichkeitsraum“

Verschiedene AutorInnen stellen innerhalb der Europäischen Union einen Mehrebenen-Konflikt zwischen supranationalen, nationalen und subnationalen AkteurInnen in Bezug auf Integrationspolitik fest (Penninx/Scholten 2016: 91; García 2006; Spencer 2017; Caponio/Borkert 2010: 22). Während Migrationspolitik seit der Verabschiedung des Lissaboner Vertrags ein vergemeinschafteter Politikbereich ist,⁴ liegt die Ausarbeitung von Integrationspolitiken weiterhin in der Verantwortung der Mitgliedstaaten und wird in Österreich sowohl auf Bundes-, als auch auf Länderebene gestaltet. Die enge inhaltliche Verflechtung der beiden Politikbereiche Migration und Integration erschweren die klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten (Bauder 2016; Spencer 2017).

⁴ Gemäß Art. 79 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Das Recht auf gesellschaftliche Teilhabe an zentralen Lebensbereichen, wie Bildung, Arbeitsmarkt, rechts- und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen sowie sozialer und politischer Partizipation werde Menschen mit Migrationsgeschichte primär von nationalen Regierungen erschwert bzw. verwehrt (Schilliger 2018:15). Der Migrationsforscher Nicholas de Genova beobachtet, wie die subnationale Ebene von nationalen Regierungen dazu angehalten ist, nach innen exkludierend zu wirken (2013: 1183). Er spricht in diesem Zusammenhang von einer Verlagerung von Grenzen ins Innere nationaler Räume (ebd.). Oftmals wird diese Praxis damit begründet, keine zusätzlichen Anreize zur Einwanderung schaffen zu wollen. Nationale Integrationspolitik wird so zu einem Werkzeug des Migrationsmanagements. Dass die Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe als direkter „pull-Faktor“ für transnationale Migration wirkt, ist umstritten (Kleven et al. 2020: 527; Scholz 2013: 157; Bloch/Schuster 2002: 393).

Die subnationale Ebene ist im Bereich Integration mit der Umsetzung gesetzlicher Rahmenbedingungen sowie mit der Gestaltung des Zusammenlebens vor Ort betraut (Spencer 2017: 6). Tiziana Caponio und Maren Borkert zeigen in ihrer 2010 veröffentlichten vergleichenden Studie *The Local Dimension of Migration Policymaking*, dass Integrationspolitik in Europa auch auf der lokalen Ebene gestaltet und umgesetzt wird. Häufig sei dabei ein pragmatischer Ansatz zu beobachten, wie Städte auf, durch Zuwanderung auftretende Herausforderungen reagieren (ebd.: 9). Mit dem *local turn* wird der Fokus von nationalen Integrationspolitiken, hin zur lokalen, häufig städtischen Ebene gelenkt, die mittlerweile eigene Agenden und Policy-Strategien in Bezug auf Integration und Diversität verfolgt (Zapata-Barrero et al. 2017). Schilliger beschreibt, wie sich dadurch „ein spezifisches Handlungsfeld, indem Staatsgrenzen verhandelt oder infrage gestellt werden können“ eröffne (2018: 15) und Städte somit potentiell zu „Schauplätze[n] politischer Transformation“ werden (ebd.: 17).

Helen Hintjens und Rachel Kurian verweisen auf die Kontinuität von Städten nicht nur als Orte der Armut und Ungleichheit, sondern auch als Orte der Innovation, der Experimentierfreude und Weiterentwicklung (2019: 74). In Anlehnung an den mittelalterlichen Ausspruch „Stadtluft macht frei“⁵, spricht auch Harald Bauder von der

⁵ Ab dem 11. Jahrhundert entstanden, neben Römischen, auch germanische Städte, in die sich immer mehr Leibeigene absetzten, um sich von ihrer feudalen Herrschaft zu befreien. Wurden sie ein Jahr und einen Tag nicht von ihren Herren aufgefunden, wurden sie zu freien Stadtbewohnern (Hühns/Hühns 1963: 123).

Stadt als „Möglichkeitsraum“ (2016: 252), in dem Menschen Zuflucht und Freiheiten suchten und weiterhin suchen. Bauder macht darauf aufmerksam, dass Städte sich im Umgang mit Zugewanderten bewusst von nationalen Policies abwenden und Wege schaffen können, um ein Zugehörigkeitsgefühl für alle BewohnerInnen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, zu stärken (ebd.: 266). Auch Bauböck weist darauf hin, dass MigrantInnen sich schneller der neuen Stadt, als dem neuen Land zugehörig fühlen, da sie meist noch nicht bereit seien, einer breiteren politischen Gemeinschaft, wie der eines Staatsvolks, anzugehören (2003: 151). Die neue lokale Identität lasse sich jedoch mit der zurückgelassenen Identität des Herkunftslandes gut kombinieren. Im Gegensatz zur nationalen Einbürgerung verlange lokale BürgerInnenschaft nicht nach einer Absichtserklärung, denn sie resultiere bereits aus dem Wohnort (ebd.).

Über die integrationspolitische Agenda hinaus, ist es die Aufgabe der lokalen Ebene das Gemeinwohl innerhalb von Städten und die Effizienz des öffentlichen Sektors zu schützen. Sarah Spencer zeigte in einer umfangreichen europäischen Studie auf, dass verhinderte Teilhabe am Wohlfahrtssystem unter anderem zu Obdachlosigkeit, Verelendung, Kriminalität, Verschlechterung der öffentlichen Gesundheit und Verletzung des Kindeswohls führen kann (2017: 7). Aus einer humanitären Pflicht heraus, derlei Entwicklungen entgegenzuwirken, aber auch um öffentliche Institutionen und Verwaltung nicht zu belasten, entscheiden sich viele von den von ihr beobachteten lokalpolitischen Akteuren, den national vorgegebenen rechtlichen Rahmen zu unterlaufen und in bestimmten Bereichen den Zugang zu öffentlichen Leistungen freizugeben (ebd.: 7-8). Konzepte wie *Solidarity Cities* und *Urban Citizenship* registrieren diese Aktivitäten und versuchen die Vielzahl solcher „Schatten“-Initiativen zu bündeln und zu einem inklusiven Bürgerschaftskonzept weiterzuentwickeln.

2.1.2 Konzeptuelle Forschung zu StadtbürgerInnenschaft

Sarah Schilliger schreibt über die Zugehörigkeit zu einem Demos, dass es „[i]m klassisch-liberalen Verständnis [...] als ein formales, klar zu umreißendes Konzept behandelt [wird], das über In-/Exklusion zu einem politischen (nationalen) Gebilde (Demos) entscheidet“, obwohl darüber ständig Kämpfe und Aushandlungen stattfänden (2018: 19). Es handele sich dabei also gerade nicht um ein statisches, sondern um ein dynamisches Konzept (ebd.). Bauböck weist darauf hin, dass BürgerInnenschaft eine automatische Zugehörigkeit zugrunde lege (Bauböck 2019a: 4, 23). Er nennt drei Funktionen dieser

automatischen Zuschreibung: Externe Grenzziehung begründe die interne Gleichheit der BürgerInnen, sie schaffe externe Autonomie im Verhältnis zu anderen Gemeinwesen und sie bilde den Rahmen für interne Selbstregulierung (ebd.). Die gängigen Regeln für automatische Zuschreibung seien erstens die beiden Formen des Geburtsrechts (*ius sanguinis* und *ius soli*), zweitens die Zugehörigkeit, die sich aus einer anderen BürgerInnenschaft ableiten lasse (EU-BürgerInnenschaft) und drittens die Zugehörigkeit durch den Wohnsitz (*ius domicili*) (ebd.). Während sich die meisten Staatsbürgerschaften auf das Geburtsrecht stützten, sei für StadtbürgerInnenschaft das *ius domicili* die Grundlage: Der Wohnsitz in der betreffenden Stadt ist die Voraussetzung für die automatische Zugehörigkeit zum Stadtdemos (ebd.). Bauböck ergänzt, dass Städte, angesichts dessen, dass sie ohnehin offene Grenzen haben und es „weder Geburtsrecht“ noch ein „Einbürgerungsverfahren“ gebe, integrative Räume seien (ebd.: 4). Indem nicht die Staatsbürgerschaft, sondern der Wohnort bzw. der Lebensmittelpunkt für StadtbürgerInnenschaft entscheidend sei, gelten für alle StadtbewohnerInnen die damit einhergehenden Teilhaberechte gleichermaßen (ebd.).

Schilliger beschreibt den Anspruch mit Hilfe einer StadtbürgerInnenschaft eine „Stadt für Alle“ zu schaffen als „konkrete Utopie“. Konkret, da es rechtliche Grundlagen, die diese Form der *Urban Citizenship* ermöglichen könnten, bereits gibt: Gemeindeautonomie ist in Österreich, wie in vielen europäischen Mitgliedstaaten, verfassungsrechtlich verankert; Städte und Gemeinden sind in Deutschland, Österreich und der Schweiz als „dritte Ebene“ des föderalen Systems anerkannt und führen auf dieser Ebene auch ihre eigenen Wahlen durch (Gemeinderats- u. BürgermeisterInnenwahlen), weshalb es demzufolge auch einen lokalen Demos gibt (Bauböck 2019a). Doch wer gehört zu diesem lokalen Demos? Verschiedene AutorInnen sehen eine Entkopplung von nationaler StaatsbürgerInnenschaft und lokaler StadtbürgerInnenschaft vor (Schilliger 2018: 18; Bauböck 2003: 150). Bauböck schreibt: „[R]estricting urban citizenship to nationals of the state is unjustifiable whether it is imposed by national constitutions or is adopted by the local government itself“ (2003: 150). Nicht-StaatsbürgerInnen sollen in seinem Verständnis bei lokalen Rechten nicht diskriminiert werden. Um Missbrauch zu vermeiden, könne jedoch ein bestimmter zeitlicher Mindestaufenthalt als Bedingung für Wahlrecht oder Sozialleistungen bestimmt werden (ebd.). Festzuhalten ist, dass StadtbürgerInnenschaft-Konzepte ergänzend oder im Konflikt zu nationalen Staatsbürgerschaften gestaltet werden können, indem sie entweder nationale

Staatsangehörigkeitskonzepte ersetzen oder, im Sinne einer Mehrebenen-Demokratie, ergänzen.

StadtbürgerInnenschaft wird bis dato meist mit zivilgesellschaftlichen Initiativen assoziiert, die sich („bottom up“) gegen die Praxis der BürgerInnenschaft als formalen Status wehren, welcher von oben herab verliehen wird und damit eine Kategorisierung von Menschen vornimmt (Blokland et al. 2015; Schilliger 2018: 19; Morris 2003). Sie erkennen damit Migration und Mobilität als Realität an und problematisieren stattdessen fehlende bzw. ungleiche Teilhabe. Für Sans Papiers, Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsstatus, ggf. UnionsbürgerInnen und StaatsbürgerInnen sollen, ihrer Forderung nach, die gleichen Teilhaberechte in der Stadt gelten. *Urban Citizenship* versteht sich demnach als inklusives Konzept, das mit Hilfe zivilgesellschaftlicher Initiativen Veränderungen „von unten“ herbeiführen möchte.

Bauböck merkt an, dass die lokale BürgerInnenschaft eventuell über den ausschließenden Charakter von Staatsbürgerschaft hinwegtrösten, aber auch für StaatsbürgerInnen verbesserte Teilhabechancen bieten könne (Bauböck 2003: 157). Städte werden, laut Schilliger, zu „Laboratorien der Demokratie und der Solidarität“ unter der Bedingung, dass „sich lokale Akteure und städtische Institutionen daran beteiligen, das Leben und den Alltag von Menschen mit eingeschränkten oder fehlenden Staatsbürger*innenrechten zu erleichtern und soziale Teilhabe zu fördern“ (2018: 15). Nach Stephan Lanz bergen urbane Räume grundsätzlich das Potenzial, „dass die unterschiedlichen Vielen sich als Gleiche begegnen“ (Lanz 2016: 52).

Schilliger befürchtet, dass die Forderung nach StadtbürgerInnenschaft fragmentiert werde und der Eindruck entstehe, es handele sich nur um die Interessen einer spezifischen Gruppe, dabei gehe es allgemein um gesamtgesellschaftliche Verdrängungspraktiken (2018: 30). Sie weist darauf hin, dass BewohnerInnen von urbanen Räumen in sehr unterschiedlichen Lebensverhältnissen leben und unterschiedlich von den städtischen und zentralen Regierungsinstitutionen und Akteuren geschützt sind (ebd.). Mit „Schutz“ ist in diesem Fall auch der Schutz von Interessen und der Schutz vor struktureller Ausgrenzung gemeint. StadtbürgerInnenschaft berge das Potential für alle StadtbewohnerInnen Stadtpolitik wieder stärker als Bottom-up-Prozess zu gestalten (ebd.: 31).

Die bessere Repräsentation der Bedürfnisse und Interessen aller StadtbewohnerInnen kann die gesellschaftliche Kohäsion stärken. In der Praxis ist StadtbürgerInnenschaft nämlich meist nicht auf Rechte und Gesetze begrenzt. Sie gibt allen StadtbürgerInnen ein

besseres Verständnis ihres sozialen und politischen Lebens als StadtbewohnerInnen, unabhängig davon, ob sie Geflüchtete, illegalisierte MigrantInnen, MigrantInnen oder StaatsbürgerInnen sind (Hintjens/Kurian 2019). Soziale Inklusion sei ein Prozess, betonen Hintjens und Kurian, weshalb es eine umfassende Mobilisierung brauche, um StadtbewohnerInnen auf StadtbürgerInnenschaft aufmerksam zu machen (ebd.). Die Politologinnen Jo Beall und Laure-Hélène Piron schreiben: „Social exclusion is a process and a state that prevents individuals or groups from full participation in social, economic and political life and from asserting their rights. It derives from exclusionary relationships based on power.“ (2005: 9). Das eigene Engagement für die Ausweitung der Rechte auf diejenigen StadtbewohnerInnen, die sie derzeit nicht besitzen, würde also auch voraussetzen, die eigene Machtposition zu hinterfragen. Auch Isin betont, dass BürgerIn zu sein bedeute, Forderungen nach Gerechtigkeit zu stellen und bereits definierte Regeln, Praktiken und Status in Frage zu stellen (2013: 43).

Die Lebensrealitäten von MigrantInnen werden freiwillig oder unfreiwillig (oftmals ist die Ortgebundenheit auch auf ungeklärte Aufenthaltsstatus und sozioökonomische Verhältnisse zurückzuführen) stark in urbanen Räumen geprägt (Hintjens/Kurian 2019: 76), denn die Mehrheit der ZuwanderInnen lebt in Städten (IOM World Migration Report 2015; Migration Data Portal 2020). Hintjens und Kurian führen aus: „[T]heir imperatives are to enact citizenship within the urban setting, as much a strategy for survival as for rights as such.“ (ebd.). StadtbürgerInnenschafts-Initiativen möchten diesen Kampf um Teilhabe unterstützen, koordinieren und dabei Nicht-StaatsbürgerInnen als Subjekte in die Verhandlungen involvieren (Isin 2009: 383). StadtbürgerInnenschaft ist damit auch eine Form der aktivistischen BürgerInnenschaft, indem sie über das geltende Gesetz hinausgeht, um „das Recht, Rechte zu haben“ einzufordern (Arendt 1949: 760). Denn sobald Menschen handeln, indem sie Forderungen stellen oder Ansprüche erheben, üben sie, nach Isin, BürgerInnenschaft aus:

“[I]t is important to acknowledge that when people act, whatever differences may separate them in values, principles and priorities, they are enacting citizenship, even those who are not passport-carrying members of the state or the right state” (Isin 2013: 22).

Weiter weist Isin auf den Umstand hin, dass Menschen sich schwer für abstrakte, universelle Ideale mobilisieren lassen. Es brauche stattdessen konkrete Forderungen von Teilhabe (ebd.). Das Konzept StadtbürgerInnenschaft kann demzufolge als strategischer Ideenträger für verschiedene praktische Ansatzpunkte von Teilhabe dienen.

Im Zuge der Auseinandersetzung mit dem Konzept *Urban Citizenship* drängt sich die Frage auf, ob sich dahinter ein Sammelbegriff für inklusive Teilhabe oder ein weiterer formaler Status verbirgt. Zu beachten ist, dass in der Literatur das Verständnis von *Urban Citizenship* und insbesondere der Grad der Teilhabe, der mit dem Besitz einer StadtbürgerInnenschaft einhergeht, variiert. So ist für den Stadtforscher Henrik Lebuhn das Konzept der *Urban Citizenship* in New York City bereits umgesetzt, weil es einen formellen lokalen Stadtausweis gibt, dessen Besitz irregulären MigrantInnen lokalen Abschiebeschutz gewährt. Der Zugang zu zentralen Bereichen wie Gesundheit, regulärer Beschäftigung oder Teilnahme an Wahlen bleibt ihnen jedoch weiterhin formell verwehrt (Lebuhn 2016). Nicht-StaatsbürgerInnen mit regulärem Aufenthaltsstatus, in der Literatur meist als *Denizens* bzw. „WohnbürgerInnen“ bezeichnet, sind heute in den meisten liberalen Demokratien „in wirtschaftlicher, sozialer und rechtlicher Hinsicht dem Staatsbürger weitgehend gleichgestellt, was Zugang zu Bildung, soziale Dienstleistung, Rechtsschutz, etc. betrifft.“ (Diendorfer/Reitmair 2014). Die politische Teilhabe bleibt dieser Gruppe in der Regel überwiegend verwehrt (ebd.).

Für Bauböck hingegen ist gerade die politische Teilhabe zentral, weshalb er die Beteiligungsmöglichkeit an lokalen Wahlen als bedeutenden Schritt in Richtung StadtbürgerInnenschaft bewertet (2011: 56). MigrantInnen seien häufiger Geringverdienende und daher besonders stark betroffen von politischen Entscheidungen, die städtisches Wohnen, Gesundheit oder Bildung betreffen und traditionell in der Kompetenz von Städten liegen. An diesen Entscheidungsprozessen könnten sie sich mit Hilfe einer StadtbürgerInnenschaft beteiligen (Bauböck 2003: 152). Lokale Wahlrechte für Nicht-Staatsangehörige seien in verschiedenen Gesellschaften in Europa (siehe Übersicht im Anhang), Südamerika und auch in Südkorea bereits weit verbreitet, denn der Ausschluss würde oft die Nichtrepräsentation ganzer Stadtviertel bedeuten. Schilliger weist wiederum auf Praktiken politischer Partizipation hin, die unabhängig vom Wahlrecht ausgeübt werden können. Durch das Knüpfen von Freundschaften und Netzwerken sowie durch Beteiligung an Initiativen werde BürgerInnenschaft gelebt. Die daraus entstehenden Gemeinschaften förderten Solidarität und Rechte würden füreinander eingefordert (2018: 22). Dies berge für alle BürgerInnen die „Chance, ein neues Verständnis von Zugehörigkeit zu schaffen.“ (ebd.).

Die Unterscheidung der Soziologin Marisol García zwischen der ‚sozialen‘ und der ‚politischen Dimension‘ von BürgerInnenschaft kann dabei helfen, die unterschiedlichen

Verständnisse von *Urban Citizenship* einzuordnen (2006: 745). Der sozialen BürgerInnenschaft liege immer eine gewisse Umverteilung von Gütern zu Grunde. Dem gehe eine Diskussion darüber, welche Güter, wie, wem zugesprochen werden sollen, voraus. García begründet: “[A] certain redistribution of wealth is needed to include all members of society so that they can be competent participants in the prevalent way of life of the society in question.” (ebd.: 748). Die politische Dimension von BürgerInnenschaft hingegen umfasse den institutionellen Rahmen und die Möglichkeitsstrukturen, die dieser Rahmen den BürgerInnen biete, sich an politischen Entscheidungen, die sie direkt oder indirekt betreffen, zu beteiligen (ebd.: 750).

Gertraud Diendorfer und Susanne Reitmair weisen in diesem Zusammenhang auf das demokratische ‚all subjected principle‘ hin: „Dieses argumentiert, dass alle Menschen, die den Gesetzen eines Staates unterworfen sind, auch politische Teilhaberechte haben sollten, um die Gesetzgeber mitzubestimmen bzw. zu kontrollieren.“ (2014) Da schwierig abzugrenzen sei, wann, wer, inwiefern betroffen ist, schlägt Bauböck ein sogenanntes „Stakeholder Prinzip“ vor. Es handele sich dabei um eine „soziale Relation zu einem Gemeinwesen“, in der die Individuen ein langfristiges Interesse an einer Mitgliedschaft in einer betreffenden Gemeinschaft haben (Bauböck 2006: 125). Dieses Interesse trete ein, wenn „ihre fundamentalen Rechte vom Schutz durch diese besondere Gemeinschaft abhängen und [...] ihr individuelles Wohlergehen mit dem Gedeihen des Gemeinwesens strukturell verknüpft“ sei (ebd.: 125). Neben dem Besitz der Staatsbürgerschaft könnte also auch ein festgelegter legaler Mindestaufenthalt als Voraussetzung dafür dienen, in eine politische Gemeinschaft aufgenommen zu werden. Auf diesem Wege könne die politische und gesellschaftliche Teilhabe in von Mobilität geprägten Gesellschaften gefördert werden, „ohne die Staatsbürgerschaft an „Fremde“ zu verleihen, was besonders in Gemeinschaften, die sich über kulturelle Herkunft definieren (wie beispielsweise Österreich und Deutschland) als Befürchtung geäußert werde (Diendorfer/Reitmair 2014).

Neben den zahlreichen Argumenten, die auf einer konzeptuellen Ebene das integrative Potential von *Urban Citizenship* unterstreichen, wird durchaus Kritik am Konzept geübt. Schilliger befürchtet, dass die Bottom-Up-Initiativen, denen bislang im Zusammenhang mit der Einforderung von StadtbürgerInnenschaft eine bedeutende Rolle zugesprochen wurde, eher dazu beitragen, dass es eine partikuläre Bewegung bleibe (2018: 30-31). Die Initiativen seien meist homogen „weiß und mittelständisch“ und würden ihrem eigenen

inklusive Anspruch nicht gerecht (ebd.). Um dem entgegenzuwirken, sollte in Zukunft stärker reflektiert werden, inwiefern die verwendeten Sprachen, Räume, Themen und Aktionsformen ausschließend wirken (ebd.). Die geringe Einbettung in migrantische und sozioökonomisch schwächere Communities führe in der Folge zu Blind Spots in der Umsetzung (ebd.). Bauder befürchtet, dass ein solcher Negativverlauf zu weiterer Entfremdung anstatt zur Stärkung des Zugehörigkeitsgefühls führen kann: „Since the dialectic of societal transformation towards the real possible is always open, it contains the possibility of belonging as well as the possibility of disenfranchisement.“ (2016: 267) Lebuhn beobachtet, insbesondere in der von europäischer Regierungsebene begründeten Initiative „ICC – Intercultural Cities Programme“, eine Tendenz, die materiellen Konsequenzen von StadtbürgerInnenschaft zu vernachlässigen (2019). Anstatt sich auch der Frage von Umverteilung zu stellen, stünden allzu sehr weiche Faktoren wie „Anerkennung von Diversität“ und „interkultureller Dialog“ im Vordergrund (ebd.). Außerdem kritisiert er, dass die Implementierung von „good policy“ sehr ressourcenintensiv sei. Die finanziellen Mittel für die strategische Planung, Administration, Outreach an die Stadtbevölkerung, Übersetzungen, etc., die mit der Umsetzung von StadtbürgerInnenschaft einhergingen, fehlten oftmals in sozioökonomisch und kulturell besonders diversen Städten (Lebuhn 2019).

Maarten Prak gibt zu bedenken, dass die Offenheit des Bevölkerungsanteils, der bereits im Besitz aller Rechte ist, diese Rechte mit anderen zu teilen, stark davon abhängt in welchem Wohlfahrtsregime sie leben (2020). In liberalen und konservativen Wohlfahrtsregimen habe die autochthone Bevölkerung stärkere Vorbehalte gegenüber Zugewanderten, als in sozialdemokratischen bzw. auf Solidarität basierenden (ebd.; Waal/Koster/Oorschot 2013: 175-176). Während die einen hohe Folgekosten befürchten, bestehe in universalistischen Regimen, wie z.B. den Skandinavischen, geringere Befürchtungen, dass sich der eigene Status verschlechtere (Prak 2020).

Bauböck setzt sich kritisch mit der Frage auseinander, warum Repräsentation nur in urbanen Räumen verbessert werden sollte (2019b). Der Anspruch solle vielmehr sein, Demokratie auch im ländlichen Raum eines Staates und über nationale Grenzen hinweg zu stärken:

“If everybody has a right to free movement within a national territory, then everybody must be regarded as a local citizen in any municipality where she takes up residence. Local citizenship is therefore not just urban; it is a basic status of local equality among co-residents in a country.” (ebd.).

Die kanadische Politologin Patti Tamara Lenard geht diese Anerkennung der „auf dem Land Zurückgelassenen“ von Bauböck noch nicht weit genug (2020). Aktuelle Schätzungen gingen davon aus, dass 45% der Weltbevölkerung nicht in urbanen, sondern in ländlichen Räumen lebt (ebd.; Migration Data Portal 2020). Und auch wenn die Tendenz sinkend sei, handele es sich weiterhin um eine sehr große Gruppe, die in der Literatur zu StadtbürgerInnenschaft meist ausgeblendet werde (Lenard 2020). Plädoyers für *Urban Citizenship* suggerierten häufig, dass Stadtgesellschaften besonders progressiv und kosmopolitisch im Gegensatz zur Landbevölkerung seien. Lenard bezeichnet diese Unterstellung als verallgemeinernd und irreführend (2020). Außerdem befürchtet sie, dass *Urban Citizenship* für zunehmende Ungleichheit und eine Spaltung zwischen Stadt- und Landbevölkerung sorgen könnte:

“[...] the importance of national-level citizenship, as the main vehicle for delivering remedies to inequalities among citizens, suggests we should be circumspect about giving urban citizenship a more robust status, since doing so threatens to divide urbanites and non-urbanites in ways that will render the project of democratic equality more difficult to attain.” (ebd.).

Auch Enrico Gargiulo und Lorenzo Piccoli zweifeln in ihrem Beitrag *Mean cities: the dark side of urban citizenship* die Versprechungen, die mit StadtbürgerInnenschaft verknüpft werden an (2020). Sie stimmen der von Lenard genannten konzeptuellen Kritik an *Urban Citizenship* (2020) zu: „We suggest that there is a gap between the progressive principles that are commonly associated with urban citizenship and the reality on the ground.“ (ebd.) Darüber hinaus untermauern Gargiulo und Piccoli ihre Kritik mit einem Blick in die Praxis: In Städten in Italien und der Schweiz, wo es bereits Referenden zur Ausweitung des Wahlrechts bzw. des Demos gegeben habe, sei oftmals das Gegenteil zu beobachten (ebd.). Indem der bereits mit politischen und sozialen Rechten ausgestattete Bevölkerungsanteil sich gegen die Ausweitung der Rechte aussprach, wurde damit die Exklusion von Nicht-StaatsbürgerInnen reproduziert (ebd.).

2.1.3 Empirische Forschung zu StadtbürgerInnenschaft

Die verschiedenen theoretischen Verständnisse von StadtbürgerInnenschaft lassen erahnen, dass auch die Formen der Realisierung vielfältig sind. Ein kurzer Einblick in den empirischen Forschungsstand veranschaulicht die bislang offene Umsetzung des Konzepts. Empirische Studien lassen sich drei Überschriften zuordnen: Erstens der *StadtbürgerInnenschaft als formaler Status*, zweitens der *sozialen StadtbürgerInnenschaft* und drittens der *politischen StadtbürgerInnenschaft*.

StadtbürgerInnenschaft als formaler Status

Sowohl in Nordamerika als auch in Europa gibt es Stadtregierungen, sogenannte *Sanctuary Cities*, die der nationalen, tendenziell restriktiven Abschiebepolitik nicht folgeleisten möchten. Nationales Recht schreibt in diesem Fall die Überprüfung der Identitäten und die Meldepflicht diverser öffentlicher Einrichtungen, wie Schulen, Bibliotheken, Krankenhäusern, etc., vor, was dazu führt, dass irregulär Zugewanderte befürchten müssen, entdeckt, an die nationalen Einwanderungsbehörden gemeldet und eventuell abgeschoben zu werden. *Sanctuary Cities* weigern sich, bei der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen den Aufenthaltsstatus abzufragen und praktizieren damit eine sogenannte „*don't ask, don't tell*“-Policy. Damit geht insbesondere die Hoffnung einher, vulnerable Menschen besser schützen zu können, indem diese, ohne Angst vor Abschiebung, kriminelle Handlungen melden und im Krankheitsfall medizinische Hilfe suchen können.

Im Zuge dieser lokalen Widerstandsbewegung haben Städte wie New York City, Paris oder Barcelona StadtbürgerInnenkarten eingeführt, um eine Formalisierung von StadtbürgerInnenschaft zu schaffen (Bauböck 2019a). Hinter lokalen Identifikationskarten steht der Versuch, möglichst allen StadtbewohnerInnen Rechtssicherheit zu garantieren (Christoph/Kron 2019; Kron 2017). Auch in verschiedenen deutschsprachigen Städten, etwa in Hamburg, Bern und Zürich, wurden in den vergangenen Jahren Initiativen und Vereine gegründet, die sich für die Einführung eines solchen Stadtausweises einsetzen (Schilliger 2018; Niederöst 2017).

Das prominenteste Beispiel einer City-ID ist die 2014 in New York City eingeführte IDNYC. Auf Druck der Nachbarschaftsinitiative *Make the Road* mit über 20.000 Mitgliedern darf dort jede Person, die älter als zehn Jahre alt ist und nachweisen kann, dass ihr aktiver Lebensmittelpunkt in New York City ist, den Stadtausweis beantragen (Stadlmair/Moder 2019; Lebuhn 2016: 115). Um das Angebot für alle New YorkerInnen attraktiv zu machen und somit eine Stigmatisierung zu vermeiden, erhalten IDNYC-InhaberInnen reduzierten Eintritt zu zahlreichen Kultur- Bildungs- und Freizeiteinrichtungen⁶. Lebuhn betont in seiner Bilanz, dass die IDNYC für ca. 500.000 EinwohnerInnen der Stadt, die zuvor nicht im Besitz von gültigen Ausweis-, bzw.

⁶ Siehe: Benefits of IDNYC: <https://www1.nyc.gov/site/idnyc/benefits/benefits.page>.

Aufenthaltsdokumenten waren, eine radikale Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe darstellt (ebd.). In der alltäglichen Interaktion mit, zum Beispiel, Banken, Mobilfunkfirmen und VermieterInnen werde der Stadtausweis meist als Identifizierung akzeptiert und bei öffentlichen Einrichtungen und Polizeikontrollen ausdrücklich erfragt (ebd.; Stadlmair/Moder 2019: 12). Im Jahr 2016 zeigte eine erste Erhebung, dass die City-ID besonders für Zugewanderte bedeutsam ist (Daley et al. 2016). Zwei Drittel der Befragten Zugewanderten gaben an, dass es ihr wichtigstes und etwas mehr als Ein Drittel, dass es ihr einziges Ausweisdokument sei (ebd.). Aber auch unter der Gesamtheit der Befragten antworteten 50%, dass die IDNYC ihr wichtigstes Identifikationsdokument sei, was zeigt, dass sie sich auch unter StaatsbürgerInnen schnell etablieren konnte (ebd.). Die AutorInnen der Studie führen dies auf den besonders niedrighschwelligem Antragsprozess und die schnelle Behebung von Fehlern zurück (ebd.). Weitere Erkenntnisse der Evaluation waren, dass die lokale Identifikationskarte das subjektive Sicherheitsgefühl und das Zugehörigkeitsempfinden von MigrantInnen steigere (ebd.). Jeremias Stadlmair und Clara Moder (2019) weisen darauf hin, dass die Übertragbarkeit dieses Ansatzes auf europäische Großstädte nur bedingt gegeben sei und die Sinnhaftigkeit deshalb unbedingt im Vorhinein überprüft werden müsse. Bei dieser Auslegung von Urban Citizenship als formaler Status, liege der Fokus auf der Sicherheit von nicht-dokumentierten MigrantInnen. Wenn jedoch, wie beispielsweise in Deutschland und Österreich, die irreguläre Einwanderung geringer ausfällt, Städte nicht die weitreichenden rechtlichen Kompetenzen besitzen, eine solche Policy umzusetzen bzw. ein bundesweites Meldewesen mit kontinuierlichem Datenaustausch etabliert ist, verliere die Einführung ihren eigentlichen Zweck (Stadlmair/Moder 2019: 11). Außerdem gelte es zu beachten, dass bundesweite Behörden, so auch in den USA die „Federal Agencies“, die Stadtausweise meist nicht akzeptierten (ebd.) und daher ihr Wirkungsgrad geografisch eingeschränkt ist.

Soziale StadtbürgerInnenschaft

Sarah Spencers Studie *Service Provision to Irregular Migrants in Europe (2012 – 2015)* zeigt, dass in vielen europäischen Städten, auch ohne Stadtausweis, eine soziale StadtbürgerInnenschaft bereits existiert (2017). Sie untersucht, auf der Grundlage von 61 Interviews mit 79 politischen Akteuren aus 14 EU-Mitgliedstaaten, den verbreiteten Pragmatismus lokaler AkteurInnen in der Versorgung von irregulären MigrantInnen

(ebd.). Ihre Studie legt ein lokales paralleles Versorgungssystem für Menschen, die durch nationale Gesetzgebungen vom Wohlfahrtsstaat ausgeschlossen sind, innerhalb der EU offen. (ebd.). Spencer begründet die Existenz dieser, oftmals von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder Freiwilligen organisierten Infrastruktur mit den in westeuropäischen Gesellschaften tief verankerten humanistischen Einstellungen (ebd.). Sie würden dafür sorgen, dass die Bedürfnisse derjenigen, die den Wohlfahrtsstaat qua Aufenthaltsstatus nicht in Anspruch nehmen dürfen, dennoch versorgt werden (ebd.; Ambrosini 2015: 133). Das Besondere an diesem System ist, dass soziale Teilhabemöglichkeiten praktisch geschaffen werden, aber rechtlich nicht verankert sind. Aus diesem parallelen Versorgungssystem resultieren Spannungen zwischen der nationalen und der lokalen Ebene (Spencer 2017). Die lokalen Akteure gaben an, dass die nationalen Akteure nicht verstünden, welchem Druck sie vor Ort ausgesetzt seien. Gemäß der internationalen Menschenrechtskonvention seien sie verpflichtet, Grundversorgung zu leisten (ebd.).⁷ Weitere Beweggründe, die die lokalen Akteure nannten, seien:

„[...] the need to protect public health, reduce street homelessness, foster community cohesion, prevent and detect crime, address domestic violence and fulfil their duties in relation to child protection. They further cited the efficient management of public services [...].“ (Spencer 2017: 7)

Spencers Studie zeigt, dass neben den ethisch-humanitären Beweggründen, die Städte auch einem sicherheitspolitischen und letztendlich ökonomischen Motiv folgten (ebd.). Denn Städte, bzw. Stadtteile mit geringerer Kriminalitätsrate, weniger Obdachlosigkeit und einem erfolgreichen multikulturellen Miteinander steigen in ihrem ökonomischen Wert. In diesem Bereich scheinen die Voraussetzungen für eine *soziale StadtbürgerInnenschaft* in vielerlei Hinsicht gegeben. Solange sie nicht institutionalisiert ist, bleibt sie jedoch instabil.

Politische StadtbürgerInnenschaft

StadtbürgerInnenschaft kann auch als Aufnahme in einen lokalen Demos verstanden werden, woraus das Recht auf Teilnahme an lokalen Wahlen resultiert. Bauböck identifiziert zwei Argumentationsstränge, warum Stadtregerungen das kommunale Wahlrecht für Nicht-StaatsbürgerInnen und damit eine *politische StadtbürgerInnenschaft* einführen (2006). Erstens sollen diejenigen, die schon länger im Land leben, aber sich aus

⁷ Die UNESCO betont in einer 2016 veröffentlichten Agenda: „universal human rights apply to all refugees and migrants, regardless of status“. (UNESCO (2016). Cities welcoming refugees and migrants, in: UN 2030 Agenda for Sustainable Development and the UN New Urban Agenda.)

verschiedenen Gründen nicht einbürgern können bzw. wollen eine Möglichkeit bekommen, aktiv Politik und Gesellschaft mitzugestalten, indem sie politische Programme und MandatsträgerInnen wählen (ebd.: 122). Beispiele für diese Argumentation seien skandinavische Länder und die Niederlande. Zweitens nutzen Stadtregierungen das AusländerInnenwahlrecht auf kommunaler Ebene als Versuch, abgeschlossene Staatsbürgerschaftsregime auf nationaler Ebene zu kompensieren. In diesem Zusammenhang wird von den Autorinnen Estland als Beispiel genannt (ebd.: 123).

Das kommunale Wahlrecht für Nicht-StaatsbürgerInnen ist keine Seltenheit mehr: In der Europäischen Union verfügen UnionsbürgerInnen über das kommunale Wahlrecht an ihrem gemeldeten Wohnort. Darüber hinaus besitzen in zehn von 27 EU-Staaten auch Drittstaatsangehörige das passive und in 15 EU-Staaten das aktive AusländerInnenwahlrecht auf lokaler Ebene (Groenendijk 2014, siehe Tabelle im Anhang). Problematisch ist die Einführung jedoch in Städten, die gleichzeitig Föderalstaaten sind, wie z.B. Berlin, Wien, Hamburg oder Bremen. (Bauböck 2003; Stadlmair/Moder 2019: 6). Das nationalstaatliche Gefüge schränkt die Etablierung einer städtischen Zugehörigkeit an dieser Stelle ein (Stadlmair/Moder 2019). Versuche, das Wahlrecht auf Nicht-StaatsbürgerInnen in Stadtstaaten auszuweiten, sind aus diesem Grund gescheitert. Der Versuch der Landesregierung des Zwei-Städte-Staates Bremen, das Wahlrecht für UnionsbürgerInnen auch auf die Landesebene auszuweiten, wurde 2014 als verfassungswidrig abgelehnt (Staatsgerichtshof Bremen 2014). Dennoch wird im Urteil die grundlegende Problematik der dauerhaften politischen Exklusion von elektoralen Rechten anerkannt: „Zu erwägen ist, ob die in Art. 1 Abs. 1 GG verankerte Menschenwürde dazu verpflichtet, eine Kongruenz zwischen dem Wahlvolk und den dauerhaft von deutscher Staatsgewalt Betroffenen herzustellen.“ (Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen). In einem ähnlichen Fall versuchte die Stadt Wien 2003 das Bezirkswahlrecht für Nicht-StaatsbürgerInnen einzuführen, die seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen ihren Hauptwohnsitz in der Stadt haben. 2004 wurde der Beschluss vom Verfassungsgerichtshof mit der Begründung, „dass das österreichische Bundesverfassungsrecht nur ein einheitliches, an die österreichische Staatsbürgerschaft geknüpftes Wahlrecht auf allen Ebenen des föderalen Staates kenne“ gekippt (Urteil des VfGH G 218/03 vom 30.6.2004).

Inwiefern lediglich die Einführung eines kommunalen AusländerInnen-Wahlrechts die politische Integration von Nicht-StaatsbürgerInnen bewirkt, ist fraglich. Amparo González-Ferrer und Laura Morales kamen in ihrer Studie *Do Citizenship Regimes shape Political Incorporation? Evidence from Four European Cities*, welche Effekte des AusländerInnenwahlrechts auf die politische Inklusion in einer schwedischen, einer britischen und einer schweizerischen Stadt miteinander vergleicht, zu dem Schluss, dass Faktoren, wie das allgemeine Staatsbürgerschaftsrecht oder die Migrationspolitik eines Landes, einen starken Einfluss auf das politische Partizipationsverhalten von Nicht-StaatsbürgerInnen haben (2013: 461ff.). Während in Genf und Oslo, Städte mit einer vergleichsweise restriktiven Migrationspolitik, die Beteiligung von Nicht-StaatsbürgerInnen, trotz Einführung des kommunalen AusländerInnenwahlrechts, auf einem niedrigen Niveau blieb, stieg es in den migrationspolitisch liberaleren Städten Stockholm und London nach der Einführung deutlich an. Die Ausweitung der politischen Rechte auf kommunaler Ebene reicht allein also nicht aus, um für Nicht-StaatsbürgerInnen bessere Repräsentation zu erreichen (ebd.). Vielmehr scheinen auch nationalstaatliche politische Agenden im Bereich Migration und Integration einen Effekt auf die Beteiligung auf lokaler Ebene zu haben (ebd.). Bauer wiederum zeigt, dass in Großbritannien und Frankreich politische Partizipationsmöglichkeiten das Interesse von Zugewanderten stark in das Aufnahmeland verlagerten (2008: 13).

Welche Effekte die Einführung des AusländerInnenwahlrechts auf politische Outcomes hat, ist bislang noch wenig erforscht. Der schwedische Politologe Kåre Vernby hat bei einem Vergleich von schwedischen Städten festgestellt, dass dort, wo die Wahlbeteiligung von Nicht-StaatsbürgerInnen anstieg, auch die öffentlichen Ausgaben in den Bereichen Bildung, Familie und Soziales erhöht wurden (2013: 16). Um diese in Schweden beobachtete Tendenz, dass ZuwanderInnen ihr Stimmrecht für politische Bereiche nutzen, die soziale Mobilität und Umverteilung fördern, bestätigen zu können, bräuchte es jedoch weitere Forschung.

Städten und Gemeinden werden in unterschiedlichen nationalstaatlichen Verfassungen unterschiedliche Kompetenzen zugesprochen (Bauböck 2019a: 4). Dementsprechend ist in einigen Fällen die Einführung des kommunalen AusländerInnen-Wahlrechts möglich, in anderen wiederum nicht, bzw. der Schutz vor Abschiebungen möglich und in anderen nicht. Das soll jedoch nicht bedeuten, dass es keinen Handlungsspielraum für

Stadtregierungen gäbe. „[W]enn in Städten das politische Commitment vorhanden“ sei, „können sie auch bei ungünstigen Rahmenbedingungen Möglichkeiten für mehr Citizenship schaffen und [...] demokratische Innovationen [erproben].“ (ebd.: 4). In Kapitel 3 werde ich auf die Kompetenzen, Handlungsspielräume und Bedarfe der Stadt Wien eingehen und welche Form der StadtbürgerInnenschaft angesichts dessen möglich wäre.

2.3 Deliberative politische Partizipationsformen

Das Verständnis, dass das gegenwärtig in liberalen Demokratien dominante politische System der repräsentativen Demokratie offensichtliche Schwächen in sich trägt, bildet den Ausgangspunkt für die Entwicklung der deliberativen Demokratietheorie. Anschließend an die Beschreibung ihrer theoretischen Grundzüge, werden zwei der derzeit besonders relevanten deliberativen Partizipationsformen vorgestellt und ihre Potenziale und Schwächen anhand von empirischer Forschung überprüft.

2.3.1 Entstehung und Grundzüge deliberativer Demokratie

Bereits in den 1960er Jahren formierten sich in europäischen und nordamerikanischen Städten Protestbewegungen, die eine Ausdifferenzierung politischer Beteiligungsformen forderten (Nolte 2010). Aus dem Misstrauen heraus, ob politische Eliten tatsächlich im Interesse der BürgerInnen handelten und allein die Beteiligung an Wahlen bereits Veränderungen herbeiführen könne, formulierten sie umfassende Partizipationsansprüche (Geißel et al. 2014; Heinisch/Hauser 2015). Indem sich VertreterInnen dieser Bewegungen nicht mehr als reine “WahlbürgerInnen” verstanden wissen wollten, forderten sie das repräsentative Demokratiemodell heraus. Bald darauf wurde ihnen in den meisten liberalen Demokratien neben dem Wahlrecht auch die politische Mobilisierung, die öffentlich wirksame Kritik sowie die Legitimität zugesprochen, “repräsentativ getroffene Entscheidungen zu kontrollieren und gegebenenfalls zu revidieren” (Nolte 2010: 9).

In Anbetracht des anhaltenden Erfolgs autoritärer Parteien und Regierungen, beschäftigen sich Forschung und Praxis weiterhin mit der Stärkung und Optimierung des demokratischen Systems. John Gaventa erläutert:

“If we understand democracy not as a set of institutional designs, but as a concept constantly under construction through contestation amongst actors in different settings, then to support the process of democracy building we must also find and support emerging visions and imaginations of what democracy might become.” (Gaventa 2006: 27)

Gaventa identifiziert vier Denkschulen, die sich der sogenannten *deepening democracy* Herausforderung angenommen haben: Erstens *zivilgesellschaftliche Demokratie*, die auf *good governance* und zivilgesellschaftliches Engagement setzt, zweitens *partizipative Demokratie*, die mit der Einbeziehung von BürgerInnen auf der lokalen und nationalen Regierungsebene einhergeht, drittens *ermächtigende partizipative Demokratie*, die bottom-up Partizipation von BürgerInnen bei politischen Maßnahmen priorisiert, die einen direkten Effekt auf ihr alltägliches Leben haben, und viertens *deliberative Demokratie*, die sich die Deliberation ihrer BürgerInnen zum Ziel setzt (Gaventa 2006: 11). Letztere eigne sich, laut Edena Beauvais und Mark Warren, besonders dafür, drei bekannten Schwachstellen von Demokratien entgegenzuwirken, um nicht als defizitär zu gelten:

„ (...) they should empower inclusions of those potentially affected; they should involve deliberation and communication so that issues are well-understood and choices are clear; and they need capacities to decide, so that a people can collectively regulate their affairs and provide for themselves” (2019: 894).

Der Begriff der deliberativen Demokratie wird erstmals 1980 in Joseph M. Bessettes Werk *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government* als ein normatives Konzept, das die Teilhabe der BürgerInnen am öffentlichen (politischen) Diskurs und die politische Willensbildung vorsehe, definiert (1980: 102ff.). Nach James Fishkin und Jane Mansbridge ist die Minimaldefinition deliberativer Demokratie die konsensuale Entscheidungsfindung nach vorangegangenem Austausch von Argumenten (2017). Um deliberative von direktdemokratischen Partizipationsformen abzugrenzen, differenziert Fishkin öffentliche Meinungsäußerungen in „raw“ und „refined“ (2009):

“Deliberative or ‘refined’ public opinion can be thought of as opinion, after it has been tested by the consideration of competing arguments and information conscientiously offered by others who hold contrasting views. [...] Raw public opinion is routinely voiced by all the established institutions of mass democracy – initiatives, referenda, public opinion polls, focus groups.” (Fishkin 2009)

Deliberation wäre, so Fishkin und Robert Luskin, auch eine Reaktion auf eine zentrale Befürchtung im Zusammenhang mit der Demokratie, die seit ihrer Erfindung vor über 2500 Jahren existiere: Und zwar, dass das Volk nicht kompetent genug sei, um zu regieren (2003: 22). Michael Saward entgegnet, Demokratie sei mehr, als das Zählen und Gewichten von Stimmen (2003: 5). Eine inklusive Diskussion unter Gleichen, die das Wissen der DiskutantInnen über ein Thema vertiefe, sei der Demokratie inhärent und befähige den Demos (ebd.). Deliberation fördere zudem das Bewusstsein für die

Interessen anderer sowie für die eigene Selbstwirksamkeit, öffentliche Angelegenheiten beeinflussen zu können (ebd.).

Vier Ideale zeichnen, nach Graham Smith, die deliberative Demokratie aus: Erstens die *Inklusivität*, die dafür sorgt, dass alle Stimmen berücksichtigt und gleichermaßen gehört werden (2003: 31). Zweitens *Deliberation*, indem die Interaktionen egalitär, nicht erzwungen, und frei von Macht, Strategie und Täuschung ablaufen (ebd.). Der Austausch von Argumenten stehe bei dieser Form des politischen Dialogs im Vordergrund (ebd.). Drittens betone deliberative Demokratie die Relevanz eines *aktiven BürgerInnenschaftsverständnisses*. BürgerInnen sollen hierfür ihre Erfahrungen und Urteile miteinander teilen und in den öffentlichen Diskurs einbringen (ebd.: 32). Das vierte Ideal deliberativer Demokratie nach Smith ist die *Legitimität* (2003: 33).

Ähnlich lesen sich John S. Dryzeks Überlegungen, der Deliberation eine informierende, eine argumentative, eine reflektierende und eine soziale Dimension zuschreibt (2003: 78). Die *informierende Dimension* umfasse das Einbringen von neuen Fakten, Interpretationen und Perspektiven (ebd.). Die *argumentative Dimension* befähige die logische Stichhaltigkeit von Positionen zu hinterfragen, unbewusste Vorannahmen sowie unterschiedliche Interpretationen von Fakten und Werten offenzulegen (ebd.). Die *reflektierende Dimension* bestehe darin, dass Individuen dazu angeregt werden, die eigene Position zu reflektieren und, indem sie Anderen zuhören, realisieren, dass Positionen gut begründet sein müssen, damit sie von anderen nachvollzogen und akzeptiert werden können (ebd.: 79). Und die *soziale Dimension* entsteht, indem Menschen miteinander ins Gespräch kommen, einander zuhören und auf diese Weise ihre gemeinsame Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe erkennen (ebd.).

Ein wichtiger Aspekt im Zusammenhang mit Deliberation ist der der Repräsentation. Michael Saward schreibt, dass in einer Zeit, in der Fragen im Zusammenhang mit Identität, Differenz und Diversität an Bedeutung gewinnen, sowohl in mono- als auch multikulturellen Gesellschaften die Frage gestellt werde „whose interests should be represented politically, and how can their effective representation be achieved?“ (2003: 4). Verschiedene AutorInnen kommen zu dem Schluss, dass insbesondere deliberative Institutionen in der Lage sind, Interessen und Präferenzen repräsentativ abzubilden (ebd.; Fishkin/Mansbridge 2017; Fishkin 2019: 108; Curato et al. 2017).

Jürgen Habermas gilt als Vordenker der deliberativen Demokratietheorie. Er geht davon aus, dass die darin vorgesehene verständnisorientierte, qualitative, geregelte und

möglichst machtfreie Kommunikation dafür sorgt, dass Ergebnisse deliberativer Prozesse mehr Legitimität besäßen, als Mehrheitsentscheidungen, die von MandatsträgerInnen oder Eliten in herkömmlichen Entscheidungsprozessen getroffen werden (1992: 369). Saward geht ebenfalls auf die Frage der Legitimität von deliberativer Demokratietheorie ein (2003: 66) und resümiert, dass weniger die Berücksichtigung des Willens der BürgerInnen politischen Entscheidungen Legitimität verschaffe, sondern der Prozess der Willensbildung und damit die Deliberation (ebd.). Dennoch spricht er sich gegen eine Hierarchisierung beider Demokratiemodelle aus und distanziert sich in diesem Zusammenhang von Joshua Cohens Zitat: „[...] outcomes are legitimate if and only if they could be the object of free and reasoned agreement among equals.“ (1989) Sawards Ansicht nach ist die daraus folgende Abwertung von demokratischen Wahlen zu kurz gedacht:

„While deliberation may well be an ideal part of democratic processes, it can only be a part; it can be seen neither as the totality of a democratic decision-making process, nor appropriately practiced in any and all key institutions in a democratic system.“ (Saward 2003: 68)

Es handele sich bei deliberativer Demokratie nicht um ein alternatives Demokratiemodell, sondern vielmehr um eine „erstrebenswerte Zutat“ (ebd.). Die Aggregation von Interessen und Präferenzen stünde weiterhin an erster Stelle, um demokratische Legitimität zu erlangen und könne in entwickelten, gesunden Demokratien um deliberative Partizipationsformen ergänzt werden (ebd.: 69).

Fishkin und Luskin sind der Ansicht, dass die sukzessive Ausweitung politischer Beteiligungsrechte auf zuvor ausgeschlossene Gruppen zwar mehr politische Gleichheit geschaffen, aber im Gegenzug das demokratische Ideal der Deliberation geschwächt habe (2003: 17). Die institutionellen Anpassungen, die zu mehr Gleichheit führen sollten, hätten auch ein Phänomen mit sich gebracht, welches Anthony Downs (1956) „rational ignorance“ nennt. In seinem Werk *An Economic Theory of Democracy* stellt er die These auf, dass bei einer hohen Anzahl an Wahlberechtigten, Individuen im Vorfeld von Wahlen nicht bereit seien, Zeit und Muße darin zu investieren, sich zu informieren, weil sie das Gefühl hätten, mit ihrer Stimme keinen Unterschied machen zu können (ebd.). Dies könne auch zu Nicht-Partizipation führen. Fishkin und Luskin sehen es daher als Herausforderung an, einen Mittelweg zwischen politischer Gleichheit und Deliberation zu finden (2003: 18). Damit sei jedoch nicht gemeint, Deliberation nur unter gewählten MandatsträgerInnen anzustreben (ebd.).

Aus dem Versuch heraus Schwächen repräsentativ-demokratischer Beteiligung zu kompensieren erwuchs die deliberative Demokratie. Inwiefern diese aber auch fehlende politische Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen kompensieren vermag, möchte ich anhand von konkreten deliberativen Partizipationsformen betrachten.

2.3.3 Deliberative Partizipationsformen

Der vorgestellte Forschungsstand zweier deliberativer Partizipationsformen zeigt beispielhaft die Ambivalenz zwischen theoretischen Repräsentationspotentialen deliberativer politischer Partizipationsinstrumente und der eng mit dem empirischen Forschungsstand verknüpften Kritik.

2.3.3.1 BürgerInnenrat

Der BürgerInnenrat, auch mini-public oder Konvent genannt⁸, ist eines dieser deliberativen Instrumente. Nach Fishkin und Luskin handelt sich dabei in der Regel um eine per Los ausgewählte Gruppe einer für das zu verhandelnde Thema relevanten Population (auf supranationaler, nationaler oder subnationaler Ebene) (2003: 19-20). Diese Form des „random sampling“ werde gelegentlich um eine stratifizierte Auswahl ergänzt, damit eine repräsentative Gruppe an Individuen zusammenkommt bzw. auch Minderheiten berücksichtigt werden (Beauvais/Warren 2019). Die Anzahl variiert zwischen 20 und 200 TeilnehmerInnen. Ihnen werde ein ausbalanciertes Spektrum an Informationen, Positionen und Policy-Optionen zu einem bestimmten Thema unterbreitet (Fishkin/Luskin 2003: 20). Macht- und Ungleichheitsverhältnisse werden versucht zu minimieren (ebd.). Gleichzeitig sollen Präferenzen und Erwartungen, die in der Regel vom persönlichen Umfeld an die TeilnehmerInnen herangetragen werden, weitgehend abgeschirmt werden (ebd.). In unabhängig moderierten Gruppendiskussionen tauschen sich die TeilnehmerInnen des BürgerInnenrats über die vorgegebenen Inhalte aus (ebd.). Im Plenumsformat haben die Gruppen außerdem die Möglichkeit, Fragen an ExpertInnen und MandatsträgerInnen zu stellen (ebd.).

Bereits im antiken Athen hat es eine Form des „deliberativen Mikrokosmos“ gegeben (Fishkin/Luskin 2003: 19). Im 4. Jahrhundert vor Christus wurden dort legislative Entscheidungen final von einer Kommission getroffen, die aus hunderten per Los

⁸ Einige Publikationen differenzieren diese Formate noch einmal untereinander. Da ich jedoch keine einheitliche Abgrenzung finden konnte, verwende ich die Begriffe synonym.

ausgewählten Bürgern Athens bestand (ebd.). Die Wiederbelebung dieser Idee in Gestalt von deliberativen mini-publics geht jedoch auf Robert Dahl zurück (1989: 342). Er sehe in diesem Instrument einen Weg, wie BürgerInnen dazu verholfen werden könne, sich informiert ins politische Leben einzubringen, bessere Repräsentation zu erwirken sowie die Legitimation der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen (ebd.: 197–198). In *Democracy and its Critics* erläutert er, in welchem Rahmen es zur Anwendung kommen könne, wie es am besten begleitet werden solle und mit welchen Hoffnungen er es verknüpfe:

”A minipopulus could exist at any level of government – national, state, or local. It could be attended [...] by an advisory committee of scholars and specialists and by an administrative staff. It could hold hearings, commission research, and engage in debate and discussion [...] In these ways [...] the democratic process could be adapted once again to a world that little resembles the world in which democratic ideas and practices first came to life.” (Dahl 1989: 340).

Stadlmair und Moder fassen in einer Bestandsaufnahme alternativer Beteiligungswege die Motivation hinter der Implementierung von BürgerInnenräten zusammen (2019). Sie könnten explorativ, zur Konsultation oder zur Entscheidungsfindung eingesetzt werden und seien thematisch nicht festgelegt (ebd.). Initiiert wird ein solcher Prozess von einer autorisierten Körperschaft, wie z.B. Regierungen, Behörden, Stadträten, die wiederum einen externen, unabhängigen, möglichst unparteiischen Akteur, wie einen gemeinnützigen Verein oder eine NGO, mit der Durchführung beauftragen (Gastil/Richards 2013).

Abbildung 2: Kleroterion



Mit Hilfe des *Kleroterion* wurden Bürger Athens bei öffentlichen Zeremonien zufällig per Los für Entscheidungskommissionen ausgewählt (Fishkin 2019: 115). Bildquelle: Fishkin 2019: 115.

Benjamin Barber beschreibt die Auswahlmethode per Los und die damit wechselnde Übernahme an Verantwortung als ausdrucksstarkes Symbol für die Demokratie, da allen BürgerInnen die gleiche politische Urteilskraft und die gleiche Verantwortung für das Gemeinwohl zugesprochen werde (1984: 293).

Erfahrungswerte aus verschiedenen mini-publics zeigen, dass die Rücklaufquote auf die Einladungen zu den Partizipationsveranstaltungen in der Regel hoch ist und der Großteil der TeilnehmerInnen nach einer Zusage auch tatsächlich mitmacht (Smith 2009). Smith führt dies auf die förmliche Aufforderung und auf das Gefühl der Wertschätzung zurück, zu einer auserwählten Gruppe zu gehören, der eine wichtige politische Aufgabe zukommt (ebd.).

Fishkin und Luskin sprechen sich für ein großes Sample aus, um die Wahrscheinlichkeit des Zusammenbringens einer repräsentativen Gruppe zu erhöhen (2003: 20). Die beiden Wissenschaftler haben die Durchführung von 15 BürgerInnenräten in Großbritannien, Australien und den USA wissenschaftlich begleitet und festgestellt, dass große geloste Samples demografisch, aber auch Einstellungen betreffend sehr repräsentativ waren (2003: 23-24). Sie konnten außerdem beobachten, dass sich Frauen und Männer in relativ gleichem Maße in den Diskussionen äußerten und sich nahezu alle TeilnehmerInnen aktiv beteiligten (ebd.). Ein Vergleich von Interviews, die die Wissenschaftler im Vor- und Nachhinein der mini-publics mit den TeilnehmerInnen führten, offenbarten dass viele von ihnen ihr Urteil zu der behandelten Thematik änderten (ebd.). Die qualitativen Beobachtungen der Diskussionen in Kleingruppen zeigten außerdem einen Anstieg an Empathie und gegenseitigem Verständnis (ebd.: 25-26): „People learn from the articulation of interests very different from their own when they speak across social cleavages, class differences and geographical boundaries,“ (ebd.: 26)

WissenschaftlerInnen setzen sich mit dem Prozess der Entscheidungsfindung in BürgerInnenräten auseinander. Indem der elektorale Wettbewerb umgangen wird, geht Fishkin davon aus, dass die TeilnehmerInnen weiterhin Überzeugungen, aber weniger strategische Interessen und parteiliche Verpflichtungen in die Entscheidungsfindung mitbrächten (2009). Michael Traugott weist auf den Einfluss von Gruppendynamiken in mini-publics hin: „[T]he process of group interaction will produce substantially different results than if the participants consider alternatives and are asked questions in private“ (1992: 27). Für Fishkin und Luskin hingegen ist der inhaltliche Austausch über politische Informationen mit verschiedenen BürgerInnen, sowie das Anhören und Abwägen anderer

Ansichten elementar für die eigene Urteilsbildung (2003: 21). Neben der Möglichkeit sich zu informieren und die eigenen Gedanken zu sortieren, bestehe darin überhaupt erst die Deliberation (ebd.: 20-21). Auch Smith sieht in BürgerInnen-Konventen die Chance, sich mit komplexen Themen auseinanderzusetzen und – mit dieser angewandten Übung in Konsensfindung – gesellschaftlicher bzw. politischer Polarisierung entgegenzuwirken (2009). Darüber hinaus konnte er in seiner Forschung feststellen, dass TeilnehmerInnen, die einen solchen Prozess durchlebt haben, diesen als verbindende Erfahrung beschreiben, die auch einen hohen symbolischen Wert besitze (ebd.).

Ein weiterer Forschungsstrang untersucht die vertrauensbildenden Effekte von mini-publics. Smith schreibt, dass das Format die Möglichkeit der Mitbestimmung impliziere und daher sowohl für TeilnehmerInnen als auch für BetrachterInnen das Vertrauen in politische Entscheidungen und Institutionen erhöhe (2009). Weitere Studien, die die öffentlichen Reaktionen auf BürgerInnenräte untersuchten, bestätigten die These, dass BürgerInnen den Prozess als glaubwürdig und vertrauensvoll wahrnehmen (Warren/Gastil 2015; Beauvais/Warren 2019).

Positiv hervorgehoben wird außerdem der Empowerment-Effekt, den BürgerInnenräte auf ihre TeilnehmerInnen haben können. Nach Smith wird dieser erzeugt, indem ein Raum für individuelle Reflektionen und Urteile der Teilnehmenden geschaffen wird, der nicht bestimmt ist von Einflüssen, die normalerweise ihre Meinungsbildung beeinträchtigen, wie Medien, Familie, Freunde oder KollegInnen (2009). Der bereits beschriebene Vorsatz des Designs, die typischen Machtverhältnisse zwischen BürgerInnen und Experten außer Kraft zu setzen, wirke zusätzlich ermächtigend (2009).

Smith fügt hinzu:

“To a certain extent, then, we can understand mini-publics as a mode of ‘democratising’ expertise. Not in the sense that everyone becomes an expert, but rather that experts provide their evidence, answer citizens’ questions and then stand aside to allow the citizens to weigh the different ideas they have been exposed to.“ (Smith 2009: 88)

Manfred Schmidt kommt zu dem Schluss, dass diese Partizipationsform zu ressourcenaufwändig seien (Schmidt 2010: 238). Auch Fishkin räumt ein, dass es sich bei mini-publics um eine sehr ressourcenintensive Partizipationsform handele. Er betont aber auch, dass sie den TeilnehmerInnen dabei helfe, ihre zwangsläufig eingeschränkten kognitiven Ressourcen effektiver zu nutzen. Dieser Effekt strahle auch noch über den tatsächlichen Durchführungsprozess hinaus und könne die TeilnehmerInnen zu MultiplikatorInnen machen: „This kind of trustee role should help to connect the

resource-intensive learning and deliberation that occurs within minipublics to mass publics by functioning as trusted information proxies.” (2009) Die mediale Berichterstattung und Aufbereitung von BürgerInnenräten für die breite Öffentlichkeit unterstütze diesen Strahleffekt maßgeblich (Fishkin/Luskin 2003: 21).

Nicole Curato und Marit Böker warnen davor, deliberative Konvente vorschnell als Errungenschaften anzuerkennen, die in ihrer Umsetzung doch große Qualitätsunterschiede aufwiesen (2016: 174). Die Kritik bezieht sich dabei primär auf das Design von BürgerInnenräten.

Vincent Jacquet hat sich mit Repräsentation und Nicht-Partizipation in deliberativen mini-publics auseinandergesetzt (2017). Grundsätzlich sei es das ausgemachte Ziel von BürgerInnenräten, die politischen Ungleichheiten, die sich in anderen innovativen Partizipationsformen zeigen (Verba et al. 1995), zu verhindern und eine möglichst diverse Auswahl von Menschen für den deliberativen Prozess zusammenzubringen (Jacquet 2017). Davon verspreche man sich, Perspektiven sichtbar zu machen, die häufig in anderen politischen Entscheidungsgremien absent sind (ebd.; Dryzek/Niemeyer 2008). Dennoch stelle man in Studien, die den sozioökonomischen Hintergrund der Teilnehmenden erheben fest, dass das Problem der Repräsentation bliebe, auch wenn es geringer ausfiele als bei anderen Beteiligungsformen (Smith 2009; Jacquet 2017). Diese Ergebnisse stützen die Legitimität der auf diese Weise getroffenen Entscheidungen (Warren 2008; Fishkin 2009).

Einige InitiatorInnen von mini-publics versuchen mit Hilfe von „over-sampling“ die verbleibenden Repräsentationsdefizite auszugleichen: „[It] ensures that the panel reflects politically salient characteristics from within the wider population“ (Smith 2009). John Parkinson warnt davor, diese Form der Auswahl zu übertreiben: “[T]he downside is that such small groups are representative only on those criteria, leaving the risk of missing important differences which have not been selected for.“ (Parkinson 2006: 76) Außerdem merkt Smith an, dass die ausgewählten BürgerInnen nicht als StellvertreterInnen einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe im engeren Sinne gesehen werden sollten: „Citizens who share similar socio-demographic characteristics do not necessarily share the same views and attitudes.“ (2003: 34). Dies widerspräche der Idee von Deliberation und aktiver BürgerInnenschaft (ebd.).

Limitierungen weist das Konzept der mini-publics auch in Bezug auf Agenda-Setting auf. Smith erläutert das Dilemma:

“[T]hey are being asked to deal with a problem that has been defined as such by a particular public authority or other organisation that is commissioning the mini-public: if the charge is altered to something less relevant to the authority, it is difficult to see why it would finance and respond to the mini-public.“ (Smith 2009: 89)

Smith sieht in der Auswahl von Themen, relevanten Informationen und ExpertInnen, die in der Regel stattfinden, bevor der BürgerInnenrat beginnt, das größte Potential für „agenda setting and the mobilization of bias“ (2003: 33). Er empfiehlt daher eine unabhängige Körperschaft für die Durchführung zu engagieren, die mit einer Vielfalt an Stakeholdern relevante Fragen und Evidenzen identifiziert (ebd.).

Außerdem befürchten Iris Young (1996) und Jane Mansbridge (1983), dass das in deliberativen BürgerInnenräten vorgesehene Konsensverfahren vorhandene Konflikte zwischen den TeilnehmerInnen unterdrücken könnte. Smith stimmt zu, dass zwischen Konsensfindung und Konfliktunterdrückung nur ein schmaler Grat verlaufe (2003: 37). Seine Forschung zu mini-publics habe ihm jedoch gezeigt, dass ModeratorInnen sensibel auf solche Situationen eingehen und sich im Zweifel doch des Mehrheitsverfahrens bedienen, um zu einem Entschluss zu kommen (ebd.).

Verschiedene AutorInnen äußern außerdem die Kritik, dass die Verbindlichkeit der initiiierenden Autoritäten gegenüber den getroffenen Beschlüssen meist zu gering sei (Stadlmair/Moder 2019; Jacquet 2017; Smith 2003). Antizipiere man dies nicht von vornherein im Design des Instruments, laufe es Gefahr, das Vertrauen in politische Institutionen zu schwächen, anstatt es zu stärken (Jacquet 2017). Um dem potentiellen „cherry-picking“ einzelner Empfehlungen der initiiierenden Autorität entgegenzuwirken, empfiehlt Smith eine Art Rechenschaftspflicht der InitiatorInnen gegenüber der durchführenden Körperschaft vertraglich zu vereinbaren (2003: 33). Die Ablehnung von Empfehlungen sieht in diesem Verfahren eine Begründung vor (ebd.).

Cristina Lafont befürchtet, dass BürgerInnenräte die Deliberation der breiten Öffentlichkeit verdrängen bzw. verhindern könnte (2015). Jedoch sehen verschiedene AutorInnen in ihnen lediglich eine Ergänzung des aktuellen politischen Beteiligungsrepertoires. Michael Warren und John Gastil schlagen vor: „Such institutions should not replace existing ones, but they can and should function as supplements that enable citizens to use their limited participatory resources more effectively“ (2015). Smith sieht in ihnen ebenfalls eine wichtige Ergänzung: „[A]n increased use of such

forums could both offer citizens a meaningful way of participating in policy-making processes and a way of increasing the democratic legitimacy of decisions.” (2003: 38).

Charles T. Lee erkennt in BürgerInnenräten insbesondere ein Instrument, welches StadtbewohnerInnen ermächtigen und ihre Lebensrealitäten in politische Entscheidungen einfließen lassen könnte:

„There is an urgent need to continue exploring ways to facilitate and expand democratic rights and participation for the urban inhabitants in these neoliberal times. Yet the way to engage this exploration needs to be connected with the present realities of the urban residents’ everyday experiences of city life on the ground.“ (Lee 2019: 80)

Mara Verlič und Katharina Hammer hingegen weisen auch in diesem Zusammenhang auf die ungleiche Partizipation hin. Sie resümieren, dass sich in deliberativen Verfahren, wie dem BürgerInnenrat, immer noch „häufiger Menschen mit hohem Einkommen, viel frei verfügbarer Zeit und mit höherer Bildung“ engagieren (2019). Es bestehe daher die Gefahr, „schon bestehende Schieflagen weiter zu verstärken, da ressourcenarme Teile der Bevölkerung auch in diesen Prozessen nicht repräsentiert sind.“ (ebd.) Insbesondere in Städten sei dies der Fall, „da sich hier besonders hohe Bevölkerungsanteile ohne demokratische Repräsentation befinden.“ (ebd.) Die AutorInnen schlagen daher vor, bei ergänzenden partizipativen Beteiligungsprozessen „einer strukturellen Benachteiligung in der demokratischen Repräsentation von ohnehin bereits sozioökonomisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen“ aktiv entgegenzuwirken“ (ebd.). Stadlmair und Moder sehen in deliberativen Partizipationsformen zumindest eine Möglichkeit, den formellen Ausschluss von Nicht-StaatsbürgerInnen zu verhindern:

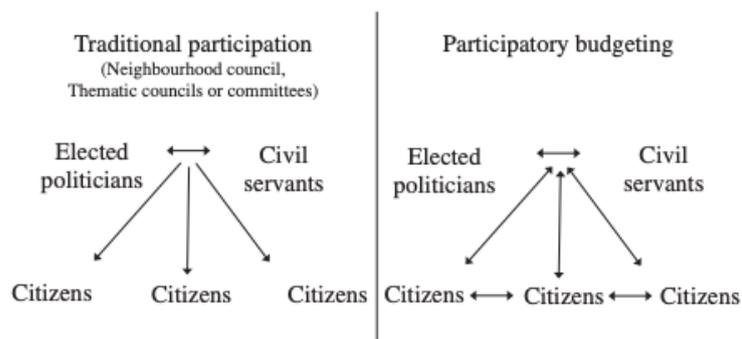
„Die Definition von BürgerIn kann je nach Inhalt und Zweck der Deliberation variieren. Gleichzeitig impliziert die Teilnahme von Individuen an verschiedenen Formen deliberativer Demokratie ein aktives Selbstverständnis als BürgerIn, das wiederum nicht notwendigerweise an eine Staatsbürgerschaft gebunden ist.“ (Stadlmair/Moder 2019: 13)

2.3.3.2 Partizipative Budgets

Neben BürgerInnenräten haben insbesondere Partizipative Budgets (PB), auch BürgerInnenhaushalte genannt, in der jüngeren Vergangenheit an Bedeutung gewonnen (Smith 2011). Smith zufolge handelt es sich dabei um ein deliberatives Verfahren, bei dem BürgerInnen über die Verwendung eines festgelegten Anteils des kommunalen Budgets verhandeln und abstimmen können (Smith 2009). Indem von allen BürgerInnen eigene Ideen und Vorschläge eingebracht werden dürfen und sie damit finanzielle Gestaltungs- aber auch Entscheidungsmöglichkeiten übertragen bekommen, gelten PBs in der Theorie als inklusiv, voraussetzungsarm und aktivierend (ebd.). Im ursprünglichen

Design kommt es bei diesem Format durch das Einbringen von Vorschlägen zum Mitgestalten und durch die gemeinsame Entscheidungsfindung zum Mitbestimmen. Das führt dazu, dass nicht allein das Ergebnis über eine positive oder negative Partizipationserfahrung entscheidet, sondern stärker der Prozess und die Erfahrung des Aushandelns im Vordergrund steht.

Abbildung 3: Klassische Partizipationsformen vs. BürgerInnenhaushalt



Quelle: Sintomer/Herzberg/Röcke 2016: 5.

Während in traditionellen Partizipationsprozessen die Kommunikation von Interessen und Präferenzen, in Form einer öffentlichen Debatte, vertikal zwischen BürgerInnen und MandatsträgerInnen sowie der Verwaltung geschehe, sehen deliberative Beteiligungsformen wie das PB zusätzlich einen intensiven horizontalen Austausch zwischen BürgerInnen vor, schreiben Yves Sintomer, Anja Röcke und Carsten Herzberg (2016). Sie haben für ihre umfassende Bestandsaufnahme *Participatory Budgeting in Europe* (2016) 200 BürgerInnenhaushalte aus verschiedenen europäischen Ländern qualitativ und quantitativ ausgewertet (ebd.). Ein PB müsse fünf Kriterien erfüllen: Erstens müsse sich die Diskussion explizit um die Vergabe begrenzter finanzieller Ressourcen drehen, zweitens müsse die Beteiligung auf einer Ebene mit eigenem politischen Vertretungsorgan stattfinden (z.B. Stadt, Bezirk, aber nicht ‚Quartier‘), drittens solle es sich um ein auf Dauer angelegtes, sich wiederholendes Verfahren handeln, viertens muss eine öffentliche, eigenständige Versammlung zur Diskussion von Haushaltsfragen stattfinden (keine reine Befragung oder öffentliche Sitzung des Haushaltsausschusses) und fünftens müsse eine Rechenschaftspflicht gegenüber der Erfüllung der Ergebnisse bestehen (welcher auch mündlich nachgekommen werden kann) (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010).

Erstmals durchgeführt wurde ein BürgerInnenhaushalt („orçamentos participativos“) 1989 in Porto Alegre, initiiert von der zu dem Zeitpunkt dort regierenden Arbeiterpartei

(PT) (Schneider/Busse 2019: 260). Ein wesentlicher Treiber des Vorhabens war der Versuch einer effektiven Korruptionsbekämpfung (Stadlmair/Moder 2019: 16). In einem mehrstufigen Verfahren durften BürgerInnen über die Verteilung städtischer Investitionen mitentscheiden (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010: 33-34). Dabei fanden regelmäßig sowohl auf thematischer als auch auf nachbarschaftlicher Ebene offene Versammlungen statt (ebd.). Diese Versammlungen nominierten VertreterInnen, die wiederum in einem stadtweiten Gremium über die Aufstellung des BürgerInnenhaushalts entschieden und dessen Umsetzung fortan begleiteten (ebd.). Transparente Verfahrensregeln sowie ein Berechnungsmodell, das die Priorität der Investition anhand der EinwohnerInnenzahl und der bereits vorhandenen Infrastruktur berechnete, verhalfen dem Prozess zu großer Akzeptanz in der Bevölkerung (ebd.). In Porto Alegre haben insbesondere sozioökonomisch schwache Schichten von dieser neuen Beteiligungsform Gebrauch gemacht und konnten dadurch grundlegende Verbesserungen (Trinkwasserversorgung, Abwasseranschluss, etc.) in ihren Nachbarschaften bewirken (ebd.). Auch wenn die Anzahl der TeilnehmerInnen durchaus repräsentativ für die Bevölkerungsstruktur der Stadt war und stetig anwuchs, beteiligten sich auf dem Höhepunkt im Jahr 2002 nur etwa 17.000 von 1,3 Millionen EinwohnerInnen. Für Sintomer et al. verdeutliche diese Zahl einerseits das Mobilisierungspotential (im Jahr 1990 waren es nur 1000 TeilnehmerInnen gewesen), andererseits bleibe das Instrument quantitativ begrenzt und nicht vergleichbar mit Wahlen (2010: 34). Bei geringen TeilnehmerInnenquoten sei der Einsatz dieser eher ressourcenintensiven demokratischen Innovation schwer zu rechtfertigen (Schneider/Busse 2019).

Mittlerweile gibt es weltweit eine große Vielfalt an institutionellen Designs von BürgerInnenhaushalten (Schneider/Busse 2019), da sie jeweils von den unterschiedlichen politischen, gesellschaftlichen und institutionellen Kontexten geprägt sind, in die sie implementiert werden. Ein stärker von europäischer Auslegung des PB geprägtes Verständnis haben Geißel et al. (2015). Für sie laufen BürgerInnenhaushalte in der Regel in drei Phasen ab (ebd.: 153):

- Phase 1: Information** BürgerInnen werden sorgfältig über kommunalen Haushalt informiert.
- Phase 2: Konsultation** BürgerInnen bekommen Möglichkeit eigene Vorschläge vorzubringen und zu diskutieren.
- Phase 3: Rechenschaft** EntscheidungsträgerInnen geben Rückmeldung wie mit den BürgerInnenvorschlägen verfahren wird bzw. wurde.

Auch sie betonen, dass es sich nicht um einmalige Ereignisse handele, sondern PBs sich in regelmäßigen Abständen wiederholen (ebd.). In Deutschland werde das Instrument konsultativ eingesetzt und nur in seltenen Fällen werde ein festes Budget für diesen Zweck zur Verfügung gestellt (ebd.). Eine Übertragung von Entscheidungskompetenz, wie beispielsweise in Porto Alegre sei hier nicht vorgesehen (ebd.). Für Gianpaolo Baiocchi und Ernesto Ganuza ist gerade Letzteres, die Übertragung von Kompetenzen, zentral. BürgerInnenhaushalten seien „a relatively simple idea – that ‘ordinary citizens’ should have a direct say in public budgets that impact them.“ (Baiocchi/Ganuza 2014: 30) Zentral sind auch für sie die offenen Treffen, der jährliche Zyklus und die Kombination aus Deliberation und Repräsentation (ebd.: 29).

„[P]articipatory budgeting programs provide poor and historically excluded citizens with access to important decision-making venues“, schreibt Trevor Boutall (2009: 29). Auch Geißel et al. äußern die Hoffnung, dass bildungs- und politikferne sowie marginalisierte Gruppen sich über diese Wege einbringen und stärker wahrgenommen werden (2015: 155). Empirische Forschung in diesem Bereich habe jedoch gezeigt, dass sich das inklusive Potential meist nicht entfalte. Stattdessen verschaffen sich ohnehin schon überrepräsentierte Gruppen von Besserverdienenden und Bessergebildeten Gehör (ebd.). „Menschen mit Migrationshintergrund und sozioökonomisch schwächere Gruppen sind deutlich unterrepräsentiert“ (ebd.: 160). Auch Busse und Schneider zeigen auf, dass BürgerInnenhaushalte eine weitere Möglichkeit darstellen, wie ohnehin überrepräsentierte Stimmen an Einfluss gewinnen (2019: 267).

„A general problem of PB [...] is socially biased participation. Most participants are from 35 to 65 years old and well educated [...]. These findings [...] provoke criticism arguing that PB is primarily useful for already politically active middle-class citizens.“ (Busse/Schneider 2019: 267)

Auch partizipative Budgets können demnach mit Ungleichheiten in der Beteiligung einhergehen. Formell schließen PBs jedoch meist alle BürgerInnen ein, unabhängig von Alter und Nationalität (Stadlmair/Moder 2019). Für die Registrierung sind oftmals keine Dokumente notwendig (ebd.).

Verschiedene AutorInnen beschäftigen sich ausgehend von der Befürchtung der Unterrepräsentation sozioökonomisch Schwächerer mit dem Thema Mobilisierung. Boutall ist der Ansicht, es brauche hierfür einen Kreis von Organisationen und Personen, die BürgerInnen über den Prozess informieren und zur Teilnahme mobilisieren (2009). Stadlmair und Moder weisen darauf hin, dass, im Zuge des PB-Prozesses in Paris, über das ganze Jahr verteilt und in enger Kooperation mit zivilgesellschaftlichen

Organisationen, Workshops stattfinden, welche „die BürgerInnen dazu ermutigen sollen, ihre Ideen auszuformulieren und auf der Onlineplattform einzureichen“ (2019: 17). Dies soll den Beteiligungsprozess möglichst niedrigschwellig halten (ebd.). Die Stadt richte sich auch explizit mit dem PB an Menschen ohne rechtlichen Zugang zur formalen politischen Beteiligung (ebd.: 18). Sie gehen außerdem davon aus, dass eine „Kombination von Online- und Offline-Diskussionsforen“ bei der Durchführung von BürgerInnenhaushalten „die Möglichkeiten zur Partizipation“ verbessere und dazu beitrage, „das Spektrum der sich beteiligenden BürgerInnen zu erweitern.“ (2019: 16) Die Erwartung, dass die integrierte Online-Partizipation die Teilhabe niedrigschwelliger mache, können Taubert et al. (2011) für den BürgerInnenhaushalt in Köln nicht bestätigen. Sie fanden heraus, dass Menschen mit hohem Bildungsabschluss Vorschläge einreichten, Kommentare schrieben, über Vorschläge anderer abstimmten und so auch die Online-Diskussion dominierten (2011: 40-44).

Eine weitere Hoffnung, die im Zusammenhang mit BürgerInnenhaushalten genannt wird, ist die, dass der Prozess den Sinn für Gemeinschaft stärke. „Die teilnehmenden Bürger werden dazu angehalten, die Relevanz und Dringlichkeit ihrer Forderungen miteinander zu vergleichen“ (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010: 20), wodurch versucht wird, Konvergenz zwischen zahlreichen unterschiedlichen Interessen zu schaffen (ebd.). Baiocchi und Ganuza bezeichnen PBs auch als „Lernplattformen“ (2014: 45). „Individual citizens finally come to find an open space to express their needs and interests in connection with other citizens.“ (ebd.) Diese idealtypische Vorstellung sei jedoch selten in der Realität zu finden (ebd.). Sintomer et al. stellen in ihrer umfangreichen Studie fest, dass Konzeption und Durchführung der BürgerInnenhaushalte in Europa stark von Politik und Verwaltung dominiert werden und den BürgerInnen wenig Raum für Diskussionen bleibt (2010: 335). Dies verhindere, dass BürgerInnenhaushalte ihr qualitatives Potential entfalten und zu einem „Ort der kooperativen Gegenmacht“ werden (ebd.). Eine Studie von Weber et al., die von Verwaltungen durchgeführte PBs, mit solchen von externen Auftragnehmern organisierten vergleicht, kommt zu dem Ergebnis, dass der von externen AkteurInnen umgesetzte Prozess als effizienter wahrgenommen wurde und die Partizipationsrate signifikant höher ausfiel (2015).

Martina Neunecker stellt in ihrer vergleichenden Forschung fest, dass EntscheidungsträgerInnen in Politik und Verwaltung die Vorschläge der BürgerInnen häufig als unpräzise und nicht innovativ bezeichnen (2016). Stattdessen verstehen sie PBs

eher als Maßnahme der politischen Weiterbildung (ebd.). Diese qualitative Einschätzung des Verfahrens hat den Effekt, dass das PB meist keinen oder nur wenig Einfluss auf den lokalen Haushalt habe (ebd.). Busse und Schneider weisen darauf hin, dass die Kritik an der Qualität der Diskussion, insbesondere wenn BürgerInnenhaushalte über Online-Foren durchgeführt werden, berechtigt sei (2019: 167), denn „[...] intense discussions in the sense of Habermas’ deliberation are in most cases not observable in online forums.“ (ebd.) Präsenztreffen seien nur bedingt eine Alternative, denn auch wenn manchmal lebendige Diskussionen zustande kämen, tauchten an anderen Tagen keine Teilnehmenden auf (Busse/Schneider 2019: 267).

Die Steigerung von Transparenz und Vertrauen in Regierung und Verwaltung wird ebenfalls mit BürgerInnenhaushalten assoziiert, wodurch wiederum Ineffizienz und Korruption bekämpft werden könne (Boutall 2009). Sintomer et al. sehen in PBs gar die Funktion demokratische Institutionen zu erneuern (Sintomer/Herzberg/Röcke 2016). Dem liege die Überzeugung zu Grunde, „dass die Effektivität der öffentlichen Verwaltung mit der Nähe zu den Bürgern sich verbessert, und dass auch die institutionelle Politik eine größere Bürgernähe etablieren sollte.“ (Sintomer/Herzberg/Röcke 2010: 333-334) Die netzwerkartige „Einbeziehung von Nutzerwissen“ sei in komplexer werdenden Gesellschaft sowohl „[a]us Gründen der politischen Opportunität (Vermeidung von Legitimitätskrisen) sowie aus normativen Gründen (Verstärkung des demokratischen Charakters politischer Systeme) [...] unumgänglich.“ (ebd.) Außerdem habe es einen großen symbolischen Wert, BürgerInnen in weitreichende Entscheidungen bezüglich des kommunalen Haushalts einzubeziehen (ebd.).

Auch Schneider und Busse sehen in Beteiligungswegen wie dem PB den Versuch, durch das Ausweiten politischer Partizipationsinstrumente, einerseits das Vertrauen einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit in administrative und parlamentarische Institutionen wiederherzustellen und andererseits ihre Akzeptanz von „Policy-Outputs“ zu erhöhen (2019: 259). Sie haben empirische Forschungserkenntnisse zur Umsetzung von BürgerInnenhaushalten in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre zusammengetragen und systematisiert (ebd.). Dabei fanden sie verschiedene Anreize, warum Städte und Gemeinden PBs durchführen: Effizientere, effektivere lokale Haushaltspolitik, Integration von Minderheiten und unzufriedenen BürgerInnen in die Lokalpolitik, sowie Förderung der politischen Bildung, demokratischer Werte und Identifikation mit der Stadt oder Gemeinde (ebd.).

Nimmt man die TeilnehmerInnen von PBs in den Blick, stellen Schneider und Busse fest, dass sie in der Regel mit dem Prozess relativ zufrieden sind (2019: 268). Dennoch zweifelten sie oftmals an der Transparenz des Prozesses und daran, ob ihre Investitionsempfehlungen tatsächlich umgesetzt werden. Scheider und Busse schreiben, dass dieser Eindruck auch daher rührt, dass oftmals nicht geklärt ist, was mit den Haushaltsempfehlungen der BürgerInnen geschehen soll (ebd.). In der Folge habe, zumindest in Deutschland, die Durchführung eines PBs meist keinen Empowerment-Effekt auf die BürgerInnen (ebd.; Herzberg 2009: 121–123). Geißel et al. gehen ebenfalls auf diese Unklarheiten ein und schreibt, dass insbesondere in Deutschland bei den TeilnehmerInnen durch die Bewerbung des Verfahrens mit Slogans wie „Bürger bestimmen mit“ falsche Erwartungen geweckt werden (2015: 159). Tatsächlich gebe es, außer einer Rechenschaftspflicht, jedoch meist keine Verbindlichkeit im Design (ebd.). Sie merken jedoch auch an, dass der Wunsch nach Ausweitung der Entscheidungskompetenz ebenfalls problematisch ist, da im Schnitt nur etwa 1% der berechtigten Personen an PB-Verfahren teilnehmen (ebd.: 159-160).

Verschiedene AutorInnen sehen in dem Verfahren das Potential, soziale Transformation in Gang zu setzen (Baiocchi/Ganuza 2014: 30; Schneider/Busse 2019). Inwiefern solche Transformationsprozesse tatsächlich nach den Anfängen in Porto Alegre mit Hilfe von PB-Prozessen angestoßen wurden, sei jedoch umstritten (Baiocchi/Ganuza 2014: 30). Gianpaolo Baiocchi und Ernesto Ganuza stellen die These auf, dass im Zuge der globalen Verbreitung von BürgerInnenhaushalten und durch ihre Implementierung in sehr unterschiedlich politische Kontexte, das Empowerment-Moment immer stärker in den Hintergrund gerückt und zum Teil verloren gegangen sei (ebd.: 29). Stattdessen stünde die kommunikative Dimension im Vordergrund, womit die offene, transparente, egalitäre Form der Austauschtreffen gemeint ist, bei welchen über Investitionsvorschläge diskutiert und abgestimmt wird (ebd.: 31). Mit ihrer Hilfe werden zwar die Bedingungen finanzielle Forderungen zu stellen demokratisiert (ebd.). Wenn diese Treffen jedoch nicht mit den tatsächlichen Entscheidungszentren verbunden sind, bleibe der Empowerment-Effekt aus (ebd.: 31-32).

Diese Einschätzung deckt sich mit dem Verständnis von Geißel et al., es handele sich bei BürgerInnenhaushalten vor allem um dialogorientierte Beteiligungsverfahren (Geißel et al. 2015: 151) mit deren Hilfe BürgerInnenschaft „in die Planung und Aufstellung des kommunalen Haushalts“ (ebd.: 152) miteinbezogen, ihnen jedoch keine

Entscheidungskompetenzen übertragen werde. Sie sollen der repräsentativen Demokratie, die mit steigender PolitikerInnen-Verdrossenheit und sinkenden Parteimitgliedschaftszahlen zu kämpfen hat, zu einem legitimeren Willensbildungs- und Entscheidungsprozess verhelfen:

„Dialogverfahren sind mit ihrer Input-Funktion integriert in die repräsentativ-demokratische Logik und eingebettet in repräsentativ-demokratische Strukturen; mit ihnen können Vorschläge erarbeitet werden, aber Letztentscheider bleiben in der Regel die Parlamente beziehungsweise Vertretungskörperschaften.“ (Geißel et al. 2015: 151)

Positive Wirkungen von PBs können nach Geißel et al. sein: „[D]emokratische Qualifizierung“ von BürgerInnen, „Generierung neuer Ideen“ und „Entwicklung responsiver politischer Entscheidungen“ (Geißel et al. 2015: 152).

BürgerInnenhaushalte werden nach Baiocchi und Ganuza in Europa in solchen Themenbereichen durchgeführt, in denen der geringste Widerstand von politischen Eliten zu erwarten ist, wodurch eine inhaltliche Engführung entstehe: “Participatory Budgeting processes have been over discretionary portions of budgets, usually urban infrastructure, not over larger portions that are destined to economic development, for example.” (Baiocchi/Ganuza 2014: 45) Auch aus den empirischen Untersuchungen von Sintomer et al. geht hervor, dass in PB-Prozessen in Europa soziale Fragestellungen eine untergeordnete Rolle spielen (2010: 335). Stadlmair und Moder (2019), die sich mit dem Pariser BürgerInnenhaushalt auseinandergesetzt haben, stellen Ähnliches fest: Indem die Stadt Paris Themenschwerpunkte festlegt, zielen „der Großteil der umgesetzten Projekte auf Modernisierung oder Verschönerung verschiedener Stadtteile ab“ (ebd.: 18), dabei seien „Instandhaltungs- und Modernisierungsarbeiten ohnehin städtische Aufgaben [...], die nicht in PB-Prozesse ausgelagert werden sollten“ (ebd.). Wirtschaftliche und soziale Vorhaben werden meist von vornherein mit der Begründung, dass sie nicht im Kompetenzbereich der Stadt lägen, abgelehnt (ebd.).

Die wohl geläufigste Kritik an PB-Prozessen ist, dass der „Co-Governance-Mechanismus“ (Geißel 2012: 165), der im ursprünglichen Modell von Porto Alegre zentral war, in vielen kontemporären BürgerInnenhaushalten nicht mehr vorgesehen ist. Stattdessen haben sie meist eine konsultative Funktion (Geißel et al. 2015: 151–152). „Citizens may present their ideas, but the local council—due to the legal framework—still has the final say” (Sintomer et al. 2010: 137–138), weshalb PBs auch als “public management tool” bezeichnet werden (ebd.). Busse und Schneider sehen darin die Ursache, warum in den Umsetzungen des Verfahrens in Deutschland keine Aushandlung

politisch kontroverser Angelegenheiten oder Umverteilungsfragen zu finden seien (2019: 261). Ingolfur Blühdorn betitelt PBs daher als Versuch, „den Bürgern [...] das Gefühl von Empowerment“ zu geben, weshalb es sich aus seiner Sicht lediglich um “simulative Demokratie“ handele (2003: 106). Ähnlich kommentiert Stadtplanungstheoretiker Klaus Selle dialogorientierte Verfahren wie den BürgerInnenhaushalt in seinem Beitrag *Participation*: „Statt substanzieller Diskurse im Kontext einer lebendigen lokalen Demokratie“ werde „eine Bürgerbeteiligung inszeniert, die Teilhabe an Meinungsbildung und Entscheidungen suggeriert, ohne dies einlösen zu können.“ (2011)

3. Fall Wien

In der österreichischen Hauptstadt existiert ein politisches Teilhabedefizit. Dieses Kapitel soll die Problematik näher beleuchten und aufzeigen, welche Kompetenzen die Stadt Wien in diesem Zusammenhang besitzt, beziehungsweise nicht besitzt. Außerdem gehe ich auf Erfahrungsberichte ein, die die Stadtregierung bereits mit StadtbürgerInnenschaft und deliberativen Partizipationsformen gemacht hat.

3.1 Defizite in der politischen Teilhabe der StadtbewohnerInnen

Die Aussage, dass Menschen mit weniger Ressourcen politisch weniger partizipieren, trifft auch in Wien zu (Hofinger 2019: 2). Christoph Hofinger (2019) stellt fest, dass die Faktoren Bildung, Migrationshintergrund und ökonomische Lage entscheidend sind, ob und wie häufig sich wahlberechtigte WienerInnen politisch beteiligen. Betrachtet man die Wahlbeteiligung an den Wiener Gemeinderatswahlen 2015, lässt sich auf der kollektiven Ebene eine erhebliche Diskrepanz zwischen den Bezirken erkennen (2015: Rudolfsheim-Fünfhaus 69,3%; Josefstadt 81,0%). Diese Unterschiede erklärt der Autor anhand eines Modells mit vier Variablen: Anteil der im Ausland Geborenen, Anteil der Bezirksbewohner*innen mit maximal Pflichtschulabschluss, durchschnittliche Wohnfläche je Bewohner*in sowie durchschnittliche Netto-Pension (ebd.). Mit Hilfe dieser Indikatoren kann die Wahlbeteiligung in einem Bezirk bis auf durchschnittlich 0,36 Prozentpunkte Abweichung erklärt werden (Hofinger 2019).

Insbesondere diejenigen Personen, die selbst zugewandert sind (erste Generation), beteiligen sich deutlich weniger. Hofinger merkt an, dass man daraus nicht schließen kann, dass der ausländische Geburtsort zu einer geringeren Beteiligung führe, sondern

dies eher auf andere Faktoren zurückgeführt werden sollte, die in dieser Gruppe überdurchschnittlich häufig vorkommen, wie zum Beispiel niedrigere Bildungsabschlüsse (ebd.). Die beschränkte Teilhabe an zentralen Bereichen des Lebens (Arbeitsmarkt, Wohnraum, Bildung, etc.) beeinflusst also das politische Partizipationsverhalten. Auf Menschen ohne Migrationsgeschichte, denen der Zugang ebenfalls erschwert bzw. verwehrt wird, trifft dies auch zu.

Zusätzlich zur ohnehin geringeren Partizipation von sozioökonomisch Schwächeren, verschärfen formelle Hürden das politische Teilhabedefizit in der Stadt Wien. Knapp 1,5 Millionen Menschen (Stand 2021)⁹, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, haben ihren Lebensmittelpunkt in Österreich, sind jedoch politisch nur bedingt integriert. Anhaltende Zuwanderung gepaart mit einer der restriktivsten Staatsbürgerschaftspolitiken in Europa, führen in Österreich dazu, dass der Anteil derjenigen mit stark eingeschränkten Mitbestimmungsrechten wächst. Dabei handelt es sich um eine Entwicklung, die auf ganz Österreich zutrifft, aber in der von Diversität und Migration geprägten Hauptstadt am deutlichsten zu Tage tritt. Die Folge ist, dass mittlerweile knapp 30% der StadtbewohnerInnen in Wien keine oder nur sehr eingeschränkte elektorale Rechte besitzen und folglich weniger in den politischen Entscheidungen repräsentiert sind. Die Gefahr von Desintegration und abnehmendem Zugehörigkeitsgefühl wächst. Auch leidet die Legitimationsgrundlage repräsentativer Institutionen. Entscheidende demokratische Prinzipien werden demzufolge verletzt und machen die Demokratie defizitär. Eine Staatsbürgerschaftsreform, die den Erwerb erleichtern würde, ist bundesgesetzlich geregelt und bedürfte einer Verfassungsreform (Stadlmair 2018).

Die zweite Reformebene, die der wachsenden Anzahl der Nicht-Wahlberechtigten entgegenwirken könnte, ist die Ausweitung des Wahlrechts auf Landesebene für WohnbürgerInnen. Doch auch hier liegt die Kompetenz nicht auf Landes-, sondern auf Bundesebene. 2004 wurde der Beschluss des Bundeslandes Wien, das kommunale Wahlrecht auch auf Nicht-EU-BürgerInnen, die ihren Hauptwohnsitz seit mindestens fünf Jahren in Wien haben, auszuweiten, für verfassungswidrig erklärt, mit der Begründung, Drittstaatsangehörige müssen in allen Bundesländern gleichbehandelt werden. UnionsbürgerInnen dürfen hingegen, nach der im Vertrag von Maastricht beschlossenen

⁹ Statistik Austria (2021). „Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland“, Wien.

Harmonisierung des kommunalen Wahlrechts, bei Kommunalwahlen und Europawahlen an ihrem Hauptwohnsitz teilnehmen. Im „Stadtstaat“ (= Bundesland) Wien sind sie jedoch von den Gemeinderatswahlen ausgeschlossen, da dieser gleichzeitig als Landesparlament fungiert und somit wieder eine Ungleichbehandlung zwischen den Bundesländern zuträfe. Politische Mehrheiten, die Verfassungsänderungen möglich machen, gibt es derzeit nicht. Diese besonders herausfordernde Situation trifft auch auf andere europäische Stadtstaaten wie Berlin, Bremen und Hamburg oder (im wesentlichen Sinne) Brüssel zu, in denen bislang ebenfalls keine Verfassungsänderungen erfolgreich umgesetzt wurden.

Neben den elektoralen Instrumenten gibt es Formen der politischen Partizipation, die nicht die Staatsbürgerschaft voraussetzen. So kann man in Österreich den meisten politischen Parteien beitreten, genießt eine – für Drittstaatsangehörige eingeschränkte – Versammlungsfreiheit und darf Petitionen an seinem Wohnort unterzeichnen. Außerdem können WohnbürgerInnen sich in Verbänden, Vereinen und Nichtregierungsorganisationen engagieren. Für die Stadt Wien ergeben sich Anreize, zusätzliche Beteiligungswege zu implementieren, die die Staatsbürgerschaft nicht voraussetzen, aber die unterschiedlichen Interessen ihrer BewohnerInnen besser abbilden und das Zugehörigkeitsgefühl stärken. Solange es sich dabei um konsultative Instrumente handelt, ist eine Implementierung verfassungsrechtlich unbedenklich.

3.2 StadtbürgerInnenschaft

Eine offizielle Wiener StadtbürgerInnenschaft gibt es bis dato nicht. Es gab jedoch eine erste Interessenbekundung seitens des damaligen Stadtrats für Bildung, Integration, Jugend und Personal, Jürgen Czernohorszky. Im Jahr 2019 beauftragte er das ExpertInnengremium *forum.wien.welt.offen* sich mit dem Thema StadtbürgerInnenschaft auseinanderzusetzen und Empfehlungen für Wien auszusprechen. Eine in diesem Rahmen entstandene Analyse zeigt, dass es in Wien zwar ein wachsendes Angebot an Beteiligungsmöglichkeiten gibt, die keine österreichische Staatsbürgerschaft voraussetzen, diese jedoch von Menschen mit Migrationshintergrund nur selten wahrgenommen werden (mit Ausnahme der Zugewanderten aus Deutschland, die überrepräsentiert sind) (Vlasak/Kühnberger 2019: 21). Es werden auf dieser Grundlage aufsuchende, niederschwellige Beteiligungsformate empfohlen, die MultiplikatorInnen stärker einbinden und laufend an die Bedürfnisse und Interessen der sich verändernden

Zielgruppen angepasst werden (ebd.). Außerdem wird eine Unübersichtlichkeit bezüglich des Beteiligungsangebots festgestellt, das bis dato auch nicht unter dem Label StadtbürgerInnenschaft vereint wird. Die existierenden Partizipationswege sind in den Bereichen Kinder- und Jugendbeteiligung, Nachbarschaftszentren, städtebauliche Entwicklung sowie Gestaltung des öffentlichen Raums zu finden (ebd.). Überwiegend gehe es in diesen Formaten um Information und Konsultation. Das „kooperative Entwickeln neuer Lösungsansätze gemeinsam mit BürgerInnen“ finde selten statt (ebd.: 20). Institutionalisierte Formate auf Stadtebene, in denen wechselnde, explizit politische Themen von BürgerInnen eingebracht und besprochen werden können, gibt es nicht. Die Qualität der digitalen Beteiligungsmethoden, die Transparenz der Beteiligungsprozesse sowie die Dokumentation der Ergebnisse werden von Teilnehmenden der existierenden Verfahren bemängelt.

3.3 BürgerInnenräte und Partizipative Budgets in Wien

In Österreich weisen zahlreiche partizipative Instrumente mittlerweile einen gewissen Institutionalisierungsgrad auf und sind fest im politischen System verankert (Glavanovits et al. 2019). Dabei handelt es sich aber meist um direktdemokratische, nicht um deliberative Partizipationsformen. Eine Ausnahme stellt das Land Vorarlberg dar, das bereits seit 2006 regelmäßige BürgerInnenräte in der Landesverfassung vorgesehen hat und zu verschiedenen politischen Fragestellungen initiiert¹⁰. In Wien werden deliberative Beteiligungsmöglichkeiten zwar nicht auf städtischer aber auf Bezirksebene erprobt (Hammer 2013). Dies wird maßgeblich von grünen und sozialdemokratischen Bezirksregierungen vorangetrieben,¹¹ unter anderem mit der Begründung, existierenden Repräsentationsdefiziten entgegenwirken und marginalisierten Perspektiven politisches Gewicht verleihen zu wollen.

¹⁰ Siehe <https://vorarlberg.at/-/buergerraete-in-vorarlberg>.

¹¹ Siehe u.a. BürgerInnenrat im Alsergrund (<https://www.agendaalsergrund.at/blog-detail/klimaschutz-am-geht-uns-alle-an.html>); Partizipatives Budget in Margareten (<https://www.partizipation.wien.at/en/consultation/partizipatives-buergerinnen-budget-margareten-2020>).

4. Deliberative Instrumente analysieren

Inwiefern kann die Verbindung von StadtbürgerInnenschaft und deliberativen Partizipationsformen WienerInnen mehr politische Teilhabe und den Entscheidungen der lokalen Ebene mehr Legitimität und Responsivität ermöglichen? Um diese Frage zu beantworten, wende ich Graham Smiths Analysemodell für deliberative Beteiligungsinstrumente an (Smith 2009; Smith 2011). Das Konzept *StadtbürgerInnenschaft* meint u.a. die Anerkennung des Rechts auf Mitbestimmung und Mitgestaltung aller in Wien lebenden Menschen, unabhängig ihrer Staatsbürgerschaft oder ihres Aufenthaltsstatus. Diese Arbeit konzentriert sich auf die derzeit relevantesten deliberativen Instrumente des *BürgerInnenrats* und des *Partizipativen Budgets (PB)*. Um deren Potentiale zur Steigerung der politischen Teilhabe sowie der Responsivität und Legitimität politischer Entscheidungen vergleichbar zu beforschen, sollen die Analysedimensionen von Graham Smith (2009) genutzt werden. Dieses Schema hat den Vorzug, dass es einerseits die aus dem Forschungsstand abgeleiteten Erkenntnisse berücksichtigt und andererseits eine strukturierte Analyse gewährt.

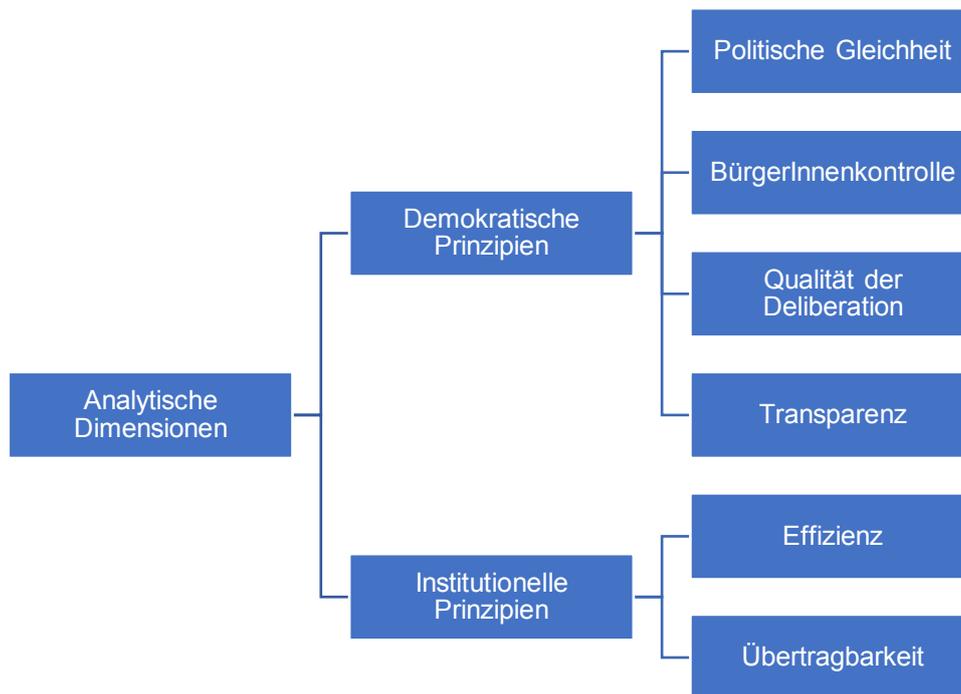
4.1 Analytische Dimensionen nach Graham Smith

Graham Smith (2011), Politikwissenschaftler mit Schwerpunkt auf Partizipationsforschung und demokratische Innovationen, beobachtet in Bezug auf deliberative Demokratie, dass ein Trade-Off einzelner demokratischer Prinzipien unvermeidbar sei (ebd.). Er verweist an dieser Stelle auf den britischen Politologen Dennis F. Thompson:

„We miss the complexity and power of deliberative democracy if we do not recognize the possibility that its elements may conflict with one another, that not all the goods it promises can be secured at the same time, and that we have to make hard choices among them.“ (Thompson 2008: 511)

Während die normative Forschung immer noch davon ausginge, dass eine Vereinbarkeit verschiedenster demokratischer Prinzipien plausibel sei, habe die empirische Forschung bereits erkannt, dass ein gegeneinander abwägen der Prinzipien unvermeidbar sei (Smith 2011: 898). Dieser differenzierte Blick ermöglicht, deliberative Partizipationsformen, je nach ihren Stärken und den demokratischen Defiziten an einem Ort, zielgerichteter anzuwenden. Er unterteilt hierfür in *Demokratische Prinzipien* und *Institutionelle Prinzipien*.

Abbildung 4: Analytische Dimensionen nach Graham Smith



(Eigene Darstellung).

4.1.1 Demokratische Prinzipien

Die ersten vier Prinzipien beziehen sich auf den Prozess an sich und nehmen die demokratische Qualität in den Blick.

1. Repräsentation/Politische Gleichheit

Das erste Prinzip fragt danach, inwiefern der Zugang des Instruments *inklusiv* ist und damit *politische Gleichheit* garantiert wird. Hierbei sollen zwei Aspekte von Partizipation berücksichtigt werden: „[P]resence and voice“ (2009: 12). Smith orientiert sich hierbei am Paradigma der „all affected interests“ (ebd.). Er fragt also: Haben alle, die von den politischen Entscheidungen betroffen sind ein gleiches Recht auf Beteiligung? Inwiefern werden marginalisierte Gruppen eingegliedert? Falls die Teilnahme nicht allen Menschen offensteht, welche Selektionsmechanismen gibt es? Die Evaluation dieses Prinzips sollte demnach die Aspekte Zugangsvoraussetzungen, aktive Förderung von Diversität, barrierefreie Voraussetzungen für die Teilnahme und Repräsentation berücksichtigen.

2. BürgerInnenkontrolle

Das demokratische Prinzip der BürgerInnenkontrolle überprüft, inwiefern BürgerInnen das Agenda-Setting, den Prozess und/oder die Ergebnisse beeinflussen können (Smith

2009: 12). Smith erläutert: „Popular control requires consideration of the degree to which participants are able to influence different aspects of the decision-making process“ (2009: 12). Daraus ergeben sich folgende Fragen: Welche *Kontroll- und Einflussmöglichkeiten* besitzen die BürgerInnen im Rahmen der untersuchten Partizipationsform? Wie weit gehen die Entscheidungskompetenzen der BürgerInnen? Gibt es eine Verbindlichkeit gegenüber den erarbeiteten Entscheidungen seitens der Politik und Verwaltung? Und wer dominiert den Beteiligungsprozess? Antworten auf diese Fragen können unter anderem klären, ob eine Ermächtigung von BürgerInnen stattfindet, oder InitiatorInnen die Beteiligungsform als „public management tool“ nutzen.

3. *Qualität der Deliberation*

“Considered judgement entails inquiry into citizens’ understanding of both the technical details of the issue under consideration and the perspectives of other citizens”, schreibt Smith (2009: 12) und bezieht sich damit auf die *Qualität der Deliberation* der BürgerInnen im Rahmen der beobachteten Beteiligungsform. Die Fragen, die an dieser Stelle beantwortet werden sollen, sind: Inwiefern treffen TeilnehmerInnen informierte Entscheidungen? Was wissen Beteiligte über den Prozess, über die unterschiedlichen Positionen und Inhalte sowie über die Umsetzbarkeit der Ergebnisse? Wie finden Meinungsbildung und Konsensfindung innerhalb der beobachteten Institution statt? Und welche Qualität haben die erlangten Ergebnisse?

4. *Transparenz*

Das *Transparenz-Prinzip* hat in jeder Phase des Partizipationsprozesses Relevanz. Dabei geht es sowohl um Transparenz gegenüber den TeilnehmerInnen, als auch gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit. Die *interne Transparenz* fragt demnach: Wurden Beteiligte über die Prozessbedingungen informiert und sind diese zu jedem Zeitpunkt nachvollziehbar? Wissen die Beteiligten, wer den Prozess organisiert, wer die Themen, Vorschläge und ExpertInnen auswählt und welche Auswirkungen die getroffenen Entscheidungen haben oder nicht haben können? Die *externe Transparenz* fragt hingegen danach, ob bzw. welche Möglichkeiten der Einsicht in den Prozess für Nicht-TeilnehmerInnen bestehen und ob die OrganisatorInnen eine aktive oder passive Kommunikationsstrategie verfolgen (2009: 12). Daran anschließend kann untersucht werden, unter welchen Bedingungen das Design einer deliberativen Beteiligungsform

einen vertrauensbildenden Effekt hat und unter welchen Bedingungen das Gegenteil eintritt.

Diese Gütekriterien sollen der Bewertung der demokratischen Qualität innovativer Beteiligungsformen dienen, da an ihnen in der Regel auch die Legitimität bestehender demokratischer Institutionen überprüft wird (Smith 2009: 12). Die Relevanz dieser Kriterien kann je nach Demokratieform unterschiedlich ausfallen. Findet eines der Prinzipien jedoch keinerlei Berücksichtigung, liegt es nahe, dass die Institution demokratisch defizitär ist (ebd.).

4.1.2 Institutionelle Prinzipien

Zwei institutionelle Prinzipien (Smith 2009) nehmen die Perspektive der initiierten Körperschaft ein.

5. Effizienz

„Efficiency demands that we attend to the costs that participation can place on both citizens and public authorities.“ (Smith 2009: 13) Es soll daher bei diesem Kriterium die Kostenintensität im Verhältnis zum erhaltenen Mehrwert für Politik und Verwaltung evaluiert werden. Hierfür wird abgewogen, ob die erreichte Repräsentation, die Qualität der Ergebnisse in Bezug auf Innovation und Perspektivenerweiterung sowie die positive Strahlkraft des Instruments über die TeilnehmerInnenanzahl hinaus die Investitionshöhe der öffentlichen Gelder in die beobachtete Partizipationsform rechtfertigt.

6. Übertragbarkeit

Das Prinzip der Übertragbarkeit soll einen Anhaltspunkt dafür bieten, ob sich das Beteiligungsdesign auf verschiedene Themen übertragen und auf unterschiedliche politische Kontexte oder Ebenen skalieren ließe (2009: 13). An dieser Stelle wird gefragt: Wie anpassungsfähig ist die Partizipationsform an unterschiedliche Themen, Kontexte und Ebenen?

Anhand dieser beiden institutionellen Kriterien soll im Rahmen meiner Analyse eingeschätzt werden können, ob sich die beobachtete Institution für die praktische Umsetzung eignet. Die Evaluation der Effizienz und Übertragbarkeit einer spezifischen demokratischen Innovation soll Aufschluss über deren Praktikabilität geben (ebd.).

4.2 Methodisches Vorgehen

Ausgehend vom politischen Teilhabedefizit Wiens möchte ich mich mit zwei Konzepten auseinandersetzen, die an unterschiedlichen Enden dieser Problemlage ansetzen: a) das Konzept *StadtbürgerInnenschaft*, und b) das Konzept der deliberativen Partizipation (ausführlich siehe oben). Die Verbindung zwischen StadtbürgerInnenschaft und deliberativen Partizipationsform wird anhand von Forschungsliteratur diskutiert und nicht empirisch überprüft.

Der Forschungsstand in Kapitel 2.2 hat gezeigt, dass Konzepte der StadtbürgerInnenschaft, je nach den Bedürfnissen und rechtlichen Möglichkeiten unterschiedlich entworfen und angewandt werden. Daher befasst sich das folgende Kapitel mit der Möglichkeit einer deliberativen StadtbürgerInnenschaft für Wien. Hierfür untersuche ich, anhand von zwei verbreiteten deliberativen Partizipationsformen, *BürgerInnenrat* und *Partizipatives Budget*, welche Potentiale deliberative politische Partizipationsformen mit sich bringen. Im letzten Abschnitt wird die Vereinbarkeit von StadtbürgerInnenschaft und deliberativer Beteiligung hinsichtlich der Umsetzbarkeit in Wien und inwiefern diese dem politischen Teilhabedefizit entgegenwirken könnte diskutiert.

5. Deliberative StadtbürgerInnenschaft? Diskussion entlang des Falls Wien

Die Betrachtung des Falls Wien hat aufgezeigt, dass dort nahezu ein Drittel der WienerInnen rechtlich von der formalisierten politischen Teilhabe an ihrem Wohnort ausgeschlossen sind. Hinzukommt das Partizipationsdefizit aufgrund des sozioökonomischen Status der wahlberechtigten BürgerInnen. Können deliberative Partizipationsformen die Repräsentation und Teilhabe der bislang marginalisierten WienerInnen verbessern? Und inwiefern kann die Synthese mit dem teilhabeorientierten Konzept StadtbürgerInnenschaft zusätzlich den Einschluss aller StadtbewohnerInnen Wiens fördern? Diesen Fragen sollen anhand der Sekundärliteratur diskutiert werden.

5.1 Demokratische und institutionelle Potentiale deliberativer

Partizipation

Entlang der von Smith definierten demokratischen Gütekriterien Politische Gleichheit, BürgerInnenkontrolle, Deliberation und Transparenz diskutiere ich die demokratischen Potentiale von BürgerInnenräten und Partizipative Budgets (PBs) im Vergleich. Dabei beantworte ich, inwiefern Repräsentation und Teilhabe von rechtlich und/oder sozial Ausgeschlossenen in Wien mit Hilfe dieser beiden Instrumente verbessert werden könnten.

Politische Gleichheit

In Demokratietheorien findet sich regelmäßig der normative Anspruch auf möglichst breite Partizipation über alle gesellschaftlichen Schichten hinweg. Der Grad der Erfüllung dieser Anforderung wird als Indikator für den Zustand bzw. die Qualität einer Demokratie herangezogen (Glavanovits et al. 2019: 439) sowie als Ausdruck der Legitimität des Willensbildungsprozesses gewertet. Indem Regierungen ihrem Volk gegenüber responsiv handeln, fördern sie die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen (Verbal et al. 1995). Formell ist in PBs das gleiche Recht auf Teilnahme gegeben; die Staatsbürgerschaft spielt keine Rolle, Online-Foren und Veranstaltungen stehen allen Interessierten offen. Damit wird der Demos formell maßgeblich ausgeweitet. Doch empirische Studien der Partizipationsforschung zeigen immer wieder aufs Neue: Auch wenn der Zugang zu Teilhabemöglichkeiten formell gegeben ist, ist die Wahrnehmung dieser Möglichkeiten keine Selbstverständlichkeit (u.a. Glavanovits et al. 2019; Marien et al. 2010; Verba et al. 1995; 2003; Kersting 2013). In PB-Prozessen gibt es nahezu keine formellen Teilnahmevoraussetzungen, doch die Partizipationsrate ist, verglichen mit Wahlen, immer noch sehr gering (Sintomer et al. 2010). Der Mangel an Ressourcen (Zeit, Bildung, Geld), Interesse, Selbstwirksamkeitsgefühl und Mobilisierung wirkt sich negativ auf die Partizipationsrate aus. Das Versprechen des brasilianischen Vorbilds aus den 1980er Jahren, indem tatsächlich eingelöst wurde, dass sich marginalisierte bildungs- und politikferne Gruppen stärker in den politischen Prozess einbringen und mitbestimmen, hat sich so in europäischen BürgerInnenräten nicht bewahrheitet. Besserverdienende und Menschen mit höherem Bildungsgrad sind in den PB-Prozessen über- und Menschen mit Migrationshintergrund und sozioökonomisch Schwächere unterrepräsentiert (Geißel et al. 2015: 160). Das ungelöste Dilemma der Demokratie von ungleicher Partizipation

verschärft sich in PBs, auch weil sie weniger habitualisiert sind (van Deth/Quintelier 2014). Die Hoffnung, ergänzende Online-Diskussionsforen könnten die Repräsentationsdefizite ausgleichen, hat sich bislang nicht bestätigt (Taubert et al. 2011). Auch hier dominieren die ohnehin schon überrepräsentierten BürgerInnen mit hohem Bildungsabschluss Forderungen und Diskussionen (ebd.: 40-44).

PBs können, trotz des gleichen Rechts auf Beteiligung, der sozialen Ungleichheit und ihren Implikationen für politische Partizipation nichts entgegensetzen. Im Falle Wiens ist nicht davon auszugehen, dass sich die Teilhabe und Repräsentation von politisch marginalisierten Menschen durch BürgerInnenhaushalte verbessern.

Mini-publics versuchen das bekannte Repräsentationsdefizit in ihrem Design a priori zu antizipieren und zu minimieren. Sie entscheiden sich bewusst gegen den offenen Zugang der Teilnahme. Stattdessen soll mit Hilfe des stratifizierten Sampling-Verfahrens nicht nur formelle, sondern auch soziale Egalität angestrebt werden (Fishkin/Luskin 2003: 20; Crouch 2008). Jedes Mitglied der Gemeinschaft kann mit gleicher Wahrscheinlichkeit für die Teilnahme ausgewählt werden. Barber spricht von der Symbolkraft dieses Verfahrens, wenn allen Mitgliedern einer Gemeinschaft die gleiche Verantwortung für das Gemeinwohl, aber auch das gleiche Urteilsvermögen zugetraut wird (1984: 293). Die Sozialstruktur der Bevölkerung soll sich durch die proportionale Auswahl¹² der TeilnehmerInnen nach Geschlecht, Altersgruppe und Bildungshintergrund im Sample repräsentativ widerspiegeln. Im Falle Wiens sollten diese Auswahlkriterien zur Bekämpfung des Repräsentationsdefizits um Einkommen und Migrationshintergrund erweitert werden. Parkinson warnt aber davor, eine zu bewusste Auswahl an TeilnehmerInnen zu treffen, da die Wahrscheinlichkeit steige, neue Repräsentationsdefizite zu schaffen, indem bestimmte Auswahlkriterien vernachlässigt werden (2006: 76). Die Ausgewählten sollten sich nicht als SprecherInnen einer bestimmten Bevölkerungsgruppe empfinden, sondern ihre eigenen Erfahrungen als StadtbürgerInnen einbringen. Mit Hilfe dieses Sampling-Verfahrens kann das Repräsentationsdefizit also nicht vollständig aufgehoben werden. Und dennoch sind mini-publics repräsentativer als die meisten anderen Beteiligungsverfahren (Jacquet 2017; Smith 2009). Das Sample darf hierfür nicht zu klein sein, ansonsten schwindet die

¹² Für die genaue Vorgehensweise des Auswahlprozesses siehe z.B. Büro für Zukunftsfragen – Land Vorarlberg (2014). Der BürgerInnen-Rat. Eine Informations- und Arbeitsmappe, abgerufen am 01.04.2021 unter <https://cdn2.vol.at/2012/08/Buergerrat-Vorarlberg.pdf>.

Diversität an Perspektiven (Fishkin/Luskin 2003: 20), dabei ist der Austausch vielfältiger Erfahrungen das erklärte Ziel des BürgerInnenrats. Die Literatur bestätigt, dass nicht nur der Zugang von BürgerInnenräten egalitärer ist, sondern auch der eigentliche Prozess, da sich die TeilnehmerInnen relativ gleichmäßig an Diskussionen beteiligen (ebd.). Dies ist auf die obligatorische Diskussionsmoderation zurückzuführen, die die Kommunikation begleitet und reguliert.

Beide deliberative Institutionen fordern existierende Formen der Beteiligung heraus, indem sie die Teilnahme nicht an den Besitz einer Staatsbürgerschaft knüpfen. Doch nur dem BürgerInnenrat gelingt es, sich substanziell politischer Gleichheit anzunähern. In Wien, wo sich ein beachtlicher Teil der Stadtbevölkerung nicht an Wahlen beteiligen kann, weil er nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt, böte der BürgerInnenrat die Chance, diesen Teil mit knapp 30% der TeilnehmerInnen proportional zur Bevölkerung abzubilden. Aber auch entlang des Bildungsgrades und der ökonomischen Lage ist Teilhabe in Wien hochgradig stratifiziert (Hofinger 2019). Es sind dieselben Kriterien, die in mini-publics bei der Auswahl der TeilnehmerInnen ebenfalls zur Anwendung kommen. Die empirische Forschung zu BürgerInnenräten legt nahe, dass die Wiener Stadtregierung mit der Einführung dieses Instruments die Bedürfnisse und Interessen der StadtbewohnerInnen besser erfassen und deren Empfehlungen gegebenenfalls in ihren Entscheidungen mitberücksichtigen könnte. Wenn deliberative Partizipationsformen eingeführt werden, ohne aktiv dem Repräsentationsdefizit mit Hilfe von bewusstem Sampling entgegenzutreten, prognostizieren Hammer und Verlič (2019), dass sich die Schieflagen in der Repräsentation für sozial und formell benachteiligte MitbürgerInnen noch verstärken.

BürgerInnenkontrolle

Das antike Vorbild des BürgerInnenrats – das *Kleroterion* – und auch der brasilianische BürgerInnenhaushalt entsprachen insofern eher dem Ideal direkter Demokratie, als dass BürgerInnen legislative Entscheidungen treffen, die rechtlich für alle bindend sind. Im Zuge ihrer Implementierung in europäische repräsentative Demokratien hat der Grad der direkten BürgerInnenkontrolle abgenommen.

Indem mit Hilfe von PBs BürgerInnen Zugang zu wichtigen Verhandlungsplattformen erhalten, welche über die Verteilung von Ressourcen entscheiden (Boutall 2009), sollten die Bedingungen Finanzforderungen stellen zu können, demokratisiert werden

(Baiocchi/Ganuza 2014: 31). Im brasilianischen Vorbild ist hierfür die explizite Vergabe eines festgelegten Budgets Voraussetzung für die Durchführung eines BürgerInnenhaushalts (Sintomer et al. 2016). Innerhalb repräsentativer Systeme ist es jedoch rechtlich nicht ohne weiteres möglich, dass Menschen ohne ein demokratisches Mandat über die Verwendung öffentliche Gelder entscheiden, weshalb PB-Prozesse in Europa meist konsultativ eingesetzt werden (Geißel et al. 2015). Damit ist die direkte Budgetkontrolle durch BürgerInnen, also eine Übertragung von Entscheidungskompetenzen, in europäischen BürgerInnenhaushalten selten zu finden. Angesichts der geringen TeilnehmerInnenquoten von PBs (im Durchschnitt 1% der Berechtigten) ist die entzogene Entscheidungskompetenz aus demokratischer Sicht sinnvoll (ebd.). Stattdessen wird versucht, PBs als eine Art „Dialogverfahren mit Input-Funktion“ zu instrumentalisieren (Geißel et al.: 151). BürgerInnen sollen in die Planung des Haushalts einbezogen werden, aber diese nicht bestimmen (Geißel et al. 2015: 152). Wenn „Input“ jedoch nur von einem ohnehin schon überrepräsentierten Teil der Bevölkerung kommt (Busse/Schneider 2019: 267), bleibt auch diese ins repräsentative System integrierte Beteiligungsform hinsichtlich der Repräsentation problematisch.

Auch die Ergebnisse von BürgerInnenräten sind, im Zuge der Implementierung in europäische repräsentative Demokratien, meist rechtlich nicht bindend. Stattdessen erarbeiten sie Handlungsaufträge für die gewählten MandatsträgerInnen. Doch die Schaffung eines Raumes, um eigene Erfahrungen und Urteile zu teilen und Lebensrealitäten in politische Entscheidungen mit einfließen lassen zu können, kann ebenfalls ermächtigend wirken (Lee 2019; Smith 2009). Außerdem kommt es in BürgerInnenräten, stärker als in PBs, zu einer Demokratisierung von Expertise. Indem verschiedene ExpertInnen ihr Wissen teilen und Fragen beantworten, sich dann zurückziehen und die TeilnehmerInnen diskutieren und einen Konsens finden lassen, wird Wissensmacht umverteilt (Smith 2009: 88). BürgerInnenräte werden, wie PBs, von einer Regierungsebene initiiert, aber in der Regel von einer externen Körperschaft (NGOs, gemeinnützigen Vereinen) durchgeführt, um eine gewisse Unabhängigkeit zu wahren (Gastil/Richards 2013). Ein Beirat aus Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen AkteurInnen hilft dabei, ExpertInnen einzuladen, um einer inhaltlichen Verzerrung vorzubeugen (Smith 2003: 33).

Eine Agenda-Setting-Kompetenz ist für die TeilnehmerInnen in mini-publics nicht vorgesehen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass dieser Partizipationsform immer

wieder zugeschrieben wird, dass sie das Potenzial besäße, auch die Themen und Ansichten marginalisierter Gruppen abzubilden, ist dies ernüchternd. Eine explorative Funktion des BürgerInnenrats wird damit versäumt. In PBs hingegen ist die Möglichkeit, eigene Themen einzubringen grundsätzlich vorgesehen. Es gibt aber bereits BürgerInnenhaushalte, wie in Paris, die Themenschwerpunkte im Vorhinein festlegen und somit verhindern, dass konfliktreichere Forderungen gestellt werden. Die Chance, nicht nur marginalisierten Perspektiven, sondern auch marginalisierten Themen eine Plattform zu geben, wird damit versäumt.

An beiden Instrumenten wird die fehlende Verbindlichkeit kritisiert (Jacquet 2017; Smith 2003). Diese Kritik vernachlässigt, dass demokratische Wahlen von Parteien und MandatsträgerInnen immer noch die egalitärste Form der politischen Beteiligung sind und aufgrund ihrer Habitualisierung und Niedrigschwelligkeit auch vorerst bleiben werden (Hammer/Verlič 2019). An dieser Kritik lässt sich noch ein weiteres Phänomen ablesen: Obwohl MandatsträgerInnen per definitionem VolksvertreterInnen sind, ist das Bedürfnis nach direkten Beteiligungsmöglichkeiten groß. Menschen fühlen sich demnach nicht in einem zufriedenstellenden Maße durch die repräsentativen Institutionen vertreten und sind es, im Falle von politisch marginalisierten oder rechtlich ausgeschlossenen MitbürgerInnen, de facto auch nicht. Daraus lässt sich aber nicht nur eine Forderung nach mehr direkter Demokratie ableiten, sondern auch ein Reformauftrag, die repräsentative Demokratie transparenter, inklusiver und repräsentativer zu machen.

Deliberation

BürgerInnenhaushalte sollen die TeilnehmerInnen dazu anregen, die Relevanz und Dringlichkeit ihrer finanziellen Forderungen miteinander zu vergleichen und Konvergenz zu suchen. Baiocchi und Ganuza beobachten, dass der letzte Schritt häufig wegfällt und BürgerInnen die Plattform nutzen, um ihre individuellen Bedürfnisse und Interessen zu verlautbaren und dabei das Gemeinwohl aus dem Blick verlieren (2014: 45). Das liegt auch daran, dass der Raum für Diskussion untereinander klein bleibt (Sintomer et al. 2010: 335). Dies gilt insbesondere für PBs, die über Online-Plattformen durchgeführt werden. Ein intensiver deliberativer Austausch findet hier nicht statt (Busse/Schneider 2019: 267).

Die Idee des BürgerInnenrats ist es, abgeschirmt von persönlichen (Macht-)Beziehungen, die die BürgerInnen in ihrem alltäglichen Leben beeinflussen (Fishkin/Luskin 2003: 20),

ein breites Spektrum an Erfahrungen, Perspektiven und Positionen anzuhören und abzuwägen, um sich, informiert, ein Urteil zu bilden. TeilnehmerInnen können über den gesamten Prozess hinweg Fragen an ExpertInnen stellen, womit die Grundlage für informierte Entscheidungen geschaffen wird (Fishkin/Luskin 2003: 20). Was zunächst nach laborartigen Idealbedingungen für Demokratie klingt, ist in der Realität in dieser Reinform kaum umsetzbar. Vollständig abgeschirmt von der Außenwelt sind die TeilnehmerInnen nicht und es gibt auch innerhalb von BürgerInnenräten Gruppendynamiken und Machtgefälle (Traugott 1992: 27). Mit Hilfe einer geschulten Moderation wird versucht, diese Einflüsse zu minimieren. Dies verweist darauf wie ausschlaggebend die Kompetenz der ModeratorInnen für die Qualität der mini-publics ist. Dennoch ist der Grad der Deliberation in BürgerInnenräten in der Regel hoch. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass TeilnehmerInnen nach Abschluss des Prozesses mehr Empathie und Verständnis füreinander aufbrachten und viele von ihnen sogar ihre Standpunkte änderten (Fishkin/Luskin 2003). Die Einführung eines BürgerInnenrats könnte in einer politisch durchaus polarisierten Stadt wie Wien, in der mittlerweile sowohl rechte wie auch linke Parteien Wahlerfolge haben,¹³ einen Mehrwert in Bezug auf die Förderung gesellschaftlicher Kohäsion darstellen.

Ein entscheidendes Charakteristikum des deliberativen BürgerInnenrats ist das Konsensprinzip. Young (1986) kritisiert, dass es in pluralistischen Gesellschaften utopisch sei, sich stets auf ein gemeinsames Verständnis zu einigen. „Einigkeit“ als Ziel eines deliberativen Prozesses ist, ihrer Ansicht nach, insofern schwierig, da es gewisse Privilegien erfordere, die eigene Erfahrung hinter sich zu lassen, um sich auf das Gemeinwohl konzentrieren zu können (ebd.). Young schlägt daher vor, dass weniger die Einigkeit, sondern der gegenseitige Respekt in Form von wertschätzender Kommunikation im Vordergrund stehen sollte (1986: 126-127). Damit erkenne man die materiellen und kulturellen Unterschiede an. Dieser Vorschlag deckt sich mit den Beobachtungen von Smith, dass sich nicht immer ein Konsens herstellen lasse. Aus seiner Sicht habe sich in Patt-Situationen eine sensible Moderation bewährt, die im Zweifel doch auf das Mehrheitsprinzip ausweicht (2003: 37). Wenn die Ergebnisse eine konsultative

¹³ Bei der Wiener Gemeinderatswahl 2015 erzielte die rechtspopulistische Partei FPÖ mit 30,79% das zweitstärkste Ergebnis (offizielles Wahlergebnis abgerufen am 1.5.2021 unter <https://www.wien.gv.at/wahl/NET/GR151/GR151-109.htm>).

Funktion haben sollen, spricht jedoch wenig dagegen, den MandatsträgerInnen die Uneinigkeit widerzuspiegeln.

Transparenz

BürgerInnenräte werden in der Regel von den TeilnehmerInnen als glaubwürdige, vertrauensvolle Prozesse wahrgenommen (Beauvais/Warren 2019; Warren/Gastil 2015). Wenn die Funktionsweise des BürgerInnenrats für die TeilnehmerInnen jedoch nicht transparent kommuniziert und eine sichere Umsetzung der Ergebnisse suggeriert wird, zu der es eventuell gar nicht kommt, droht der zunächst vertrauensbildende Effekt rückwirkend vertrauensschädigend zu wirken (Jacquet 2017). Neben der transparenten Kommunikation ist eine vertraglich vereinbarte Rechenschaftspflicht innerhalb einer festgelegten Frist zwischen initiiender und durchführender Körperschaft gegenüber den erarbeiteten Ergebnissen empfehlenswert. Denn erfolgt keinerlei Stellungnahme der Politik und Verwaltung, könnten sich die TeilnehmerInnen nicht ernst genommen und ihren Aufwand nicht gewürdigt fühlen. Das Selbstwirksamkeitsgefühl der Beteiligten leidet und kann sich in der Folge auch negativ auf das zukünftige Partizipationsverhalten auswirken (Gest 2015). Wenn Menschen mit Hilfe einer Rechenschaftspflicht nachvollziehen können, warum bestimmte politische Entscheidungen gefällt wurden, können sie sie in der Regel akzeptieren, auch wenn sie nicht ihrer persönlichen Position entsprechen (Verba 2003).

Mit PBs wird die Hoffnung auf Steigerung der Transparenz von politischen Entscheidungen verbunden. Aus der Motivation entwickelt, Korruption und Intransparenz zu bekämpfen (Boutall 2009), soll auch heute noch das PB den BürgerInnen einen Einblick verschaffen, wie finanzielle Forderungen und Bedarfe gegeneinander abgewogen werden. In Befragungen fanden Schneider und Busse jedoch heraus, dass der PB-Beteiligungsprozess insgesamt von TeilnehmerInnen häufig als intransparent eingeschätzt wird und sie nicht darüber aufgeklärt werden, was mit den erarbeiteten Forderungen geschieht (2019: 268).

Sowohl für PB als auch für BürgerInnenräte gilt, dass die Art und Weise der Kommunikation oftmals ein falsches Bild bei den TeilnehmerInnen und in der Öffentlichkeit erweckt (Geißel et al. 2015). Die Wortwahl suggeriert Mitbestimmung, wo allenfalls Mitgestaltung oder sogar nur Anhörung möglich ist. TeilnehmerInnen und Öffentlichkeit gehen daher fälschlicherweise von einer Übertragung von

Entscheidungskompetenzen aus, obwohl diese gar nicht vorgesehen ist. Wenn deliberative Beteiligungsformen in repräsentative Demokratien integriert werden, sollte transparent kommuniziert werden, dass es um Beratung und nicht um Entscheidung geht. Das bedeutet nicht, dass die Verfahren keine Errungenschaften mit sich bringen. Im Gegenteil: Insbesondere bei BürgerInnenräten werden die TeilnehmerInnen durch die Verfahren zu informierteren BürgerInnen und können sich so ein ausgewogeneres Urteil bilden. Für Politik und Verwaltung können diese Ergebnisse wiederum eine wichtige Hilfestellung für ihre Arbeit bedeuten; gerade in einer Stadt wie Wien, in der sich Teile der Bevölkerung nicht an den herkömmlichen Partizipationsformen beteiligen (können).

Abbildung 5: Demokratische Prinzipien: BürgerInnenrat vs. Partizipatives Budget

Demokratische Prinzipien	BürgerInnenrat	Partizipatives Budget
1. Politische Gleichheit	+ Repräsentation der StadtbürgerInnen - Gefahr des „over-sampling“	+ formell gleicher Zugang für alle StadtbürgerInnen - Repräsentationsdefizite verschärft
2. BürgerInnenkontrolle	+ ermächtigend + Raum Erfahrungen mitzuteilen - kein Agenda Setting - wenig Verbindlichkeit	+ Agenda Setting möglich + Raum Finanzforderungen zu stellen - wenig Verbindlichkeit
3. Qualität der Deliberation	+ Vielfalt an Positionen + geregelte Kommunikation + hoher Informationsgrad + Austausch unter BürgerInnen - evtl. unterdrückt Konsens-Prinzip Konflikte - große Abhängigkeit von Qualität der Moderation	+ Raum für Formulierung von Interessen/Bedürfnissen in Verbindung mit MitbürgerInnen - niedriger Informationsgrad - wenig Abwägen unterschiedlicher Positionen - oberflächliche Diskussion - Ergebnisse oft mangelhaft
4. Transparenz	+ Rechenschaftspflicht + TeilnehmerInnen nehmen Prozess als transparent wahr - Vertrauen in Institutionen sinkt, wenn Prozess intransparent ist	+ einsehbare Verfahrensregeln + Status der Vorschläge wird regelmäßig aktualisiert - Entscheidungskompetenz wird suggeriert, die nicht gegeben ist - TeilnehmerInnen nehmen Prozess als intransparent wahr

(Eigene Darstellung)

Bei eingehenderer Betrachtung einzelner Instrumente wird deutlich, dass ein „Trade-off“ zwischen den Prinzipien ‚Politische Gleichheit‘, ‚BürgerInnenkontrolle‘, ‚Deliberation‘ und ‚Transparenz‘ unvermeidbar ist (Smith 2011). Das liegt auch an den institutionellen Anforderungen, denen die Formate gerecht werden müssen. Anhand der institutionellen Prinzipien Effizienz und Übertragbarkeit von Smith wird die Umsetzbarkeit der deliberativen Instrumente untersucht.

Effizienz

Erklärtes Ziel von PBs ist es, die Effektivität öffentlicher Verwaltungen zu erhöhen. Durch das stärkere Einbeziehen von BürgerInnen-Erfahrungen, sollen nachhaltigere, zufriedenstellende, legitime Haushaltsentscheidungen gefällt werden, die eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung genießen, als reguläre Haushaltsentscheidungen (Schneider/Busse 2019: 259). Doch inwiefern die Entscheidungen bei einer geringen und nicht-repräsentativen Beteiligung an PBs eine solche Qualität besitzen, ist fraglich.

Baiocchi und Ganuza stellen unterschiedliche politische Motivationen fest, warum sich Regierungen für die Umsetzung des aufwändigen Verfahrens entscheiden: Steigerung gesellschaftlicher Kohäsion, Innovation und die Wiederherstellung von Vertrauen in Regierungen (2014: 31). Ein weiteres Ziel, welches Busse und Schneider fanden, war die Integration unzufriedener BürgerInnen und Minderheiten (2019: 259). Auf Grundlage der empirischen Befunde wissen wir, dass mit Hilfe des PBs diese Vorhaben nicht erreicht werden. Mit der Qualität der Ergebnisse ist Politik und Verwaltung häufig nicht zufrieden, da die Vorschläge unpräzise und nicht innovativ seien (Neunecker 2016). Die Repräsentation von marginalisierten Perspektiven fällt gering aus.

BürgerInnenhaushalte sind sehr ressourcenaufwändig, da viel Mobilisierungsarbeit erforderlich ist, um eine diverse Zusammensetzung der TeilnehmerInnen zu erzielen. Es braucht (mehrsprachige) Workshops, die über den Prozess aufklären und zielgruppenspezifische Rekrutierungsarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, um inklusiver zu sein (Boutall 2009). Die Mobilisierung von Menschen ohne rechtlichen Zugang zu formeller politischer Beteiligung scheint in diesem Zusammenhang besonders aufwändig. Doch wie Verba (2003: 666-667) zeigte, rekrutieren derlei Bemühungen oftmals nicht die politisch Marginalisierten, sondern diejenigen, die bereits überrepräsentiert sind. Für die Stadt Wien, deren Motivation es wäre, dem Repräsentations- und Teilhabedefizit entgegenzuwirken, fiel der Mehrwert demnach zu

gering aus, als dass sich die ressourcenaufwändige Umsetzung lohnen würde. Sollte die Wiener Stadtregierung dennoch diese Beteiligungsmöglichkeit in ihr Repertoire aufnehmen wollen, empfiehlt es sich für die Durchführung einen externe/n AkteurIn zu suchen, da von diesen verantwortete Prozesse von den TeilnehmerInnen als effizienter eingeschätzt wurden und die TeilnehmerInnenquote höher ausfiel (Weber et al. 2015).

Auch der BürgerInnenrat ist ressourcenaufwändig (Schmidt 2010: 238). Dennoch kann sich die Investition unter bestimmten Voraussetzungen lohnen. Die initiiierende Autorität gibt in den meisten BürgerInnenräten die Fragestellung vor, die behandelt werden soll. Damit behält sie sich einen entscheidenden Gestaltungsfaktor vor. BürgerInnenräte eignen sich besonders für Fragestellungen, die parteipolitisch festgefahren sind. In Irland wurde beispielsweise auf diesem Wege 2018 das Abtreibungsverbot gelockert und die Ehe für gleichgeschlechtliche Paare erlaubt.¹⁴ In verschiedenen Ländern werden zunehmend auch mini-publics zum Thema Klimaschutz initiiert.¹⁵ BürgerInnenräte bieten die Chance, den elektoralen Wettbewerb zu umgehen und strategische Interessen wie parteiliche Verpflichtungen zu minimieren (Fishkin 2009). Im Falle Wiens sollte darüber nachgedacht werden, ob, nach einer gewissen Bewährungszeit, auch BürgerInnenräte mit „Agenda Setting“-Möglichkeit für die TeilnehmerInnen eingeführt werden. Auf diese Weise ließe sich herausfinden, welche Themen und Problematiken Priorität in dem Teil der Bevölkerung haben, der rechtlich von elektoraler Teilhabe ausgeschlossen ist. Hierfür ist jedoch auch Vertrauen seitens der Politik und Verwaltung gegenüber der eigenen Bevölkerung nötig.

Aufgrund der hohen Rücklaufquote fällt die weitere kostspielige Rekrutierungsarbeit erfahrungsmäßig eher gering aus. TeilnehmerInnen beschreiben den Prozess als verbindende Erfahrung und als vertrauensbildende Maßnahme, weil ihnen eine Möglichkeit der Einflussnahme eröffnet werde (Smith 2009). Indem BürgerInnenräte von einem Beirat aus WissenschaftlerInnen und SpezialistInnen begleitet und von geschulten ModeratorInnen und administrativen Kräften umgesetzt werden, ist die Qualität dieser Beteiligungsprozesse oftmals hoch (Dahl 1989: 340). Dies gilt auch für die Ergebnisse. Eine Bilanz des Landes Vorarlberg aus dem Jahr 2014, nachdem dort bereits 32 BürgerInnenräte auf Landesebene durchgeführt wurden, berücksichtigt auch die

¹⁴ Siehe Website des irischen BürgerInnenrats: www.citizensassembl.ie.

¹⁵ Siehe Website des französischen „Klimarats“: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>.

Einschätzung der VertreterInnen der Verwaltung. Manfred Hellrigl, Leiter des Büros für Zukunftsfragen im Amt der Vorarlberger Landesregierung schreibt:

„Die Befürchtung, dass Wunschlisten ans Christkind fabriziert werden, ist nicht eingetroffen. [...] Stattdessen überwiegen konstruktive Vorschläge, wesentliche Dinge werden benannt, durchaus selbstkritisch, realistisch und eigenverantwortlich.“ (Büro für Zukunftsfragen 2014: 6)

Er betont, dass es Zeit gebraucht habe, bis sich Politik und Verwaltung auf diese neue Form der Beteiligung eingelassen habe. Zunächst sollte sich die initiiierende Ebene daher folgende Fragen stellen: „Wollen wir wirklich wissen, was die Bürger denken? Was sie bewegt? Sind wir offen, und können wir andere Meinungen ertragen? Sind wir bereit, zu lernen und unseren Standpunkt weiter zu entwickeln?“ (Büro für Zukunftsfragen 2014: 7). Weitere bestätigte Effekte des BürgerInnenrates, die sich insbesondere aus institutioneller Sicht lohnen, sind die demokratische Bildung sowie die Bereitschaft demokratische Institutionen zu verteidigen (Turner 2007). Außerdem wird das Gefühl von Zugehörigkeit gestärkt und die gesellschaftliche Kohäsion gefördert (Verba 2003). Hellriegl berichtet von einem „Klima der Wertschätzung“ bei den BürgerInnenräten in Vorarlberg: „Es wird nicht gestritten, sondern man hört einander aufmerksam zu. Meinungsvielfalt wird als Bereicherung erlebt [...]. Das ist eindeutig ein wichtiger Beitrag für eine neue politische Kultur des Miteinanders.“ (Büro für Zukunftsfragen 2014: 6).

Doch die aufwändige Umsetzung wird nicht nur für die Erfahrungen der eher geringen Anzahl an Ausgewählten getätigt, sondern hat einen darüber hinaus strahlenden Effekt. Auch im Falle Wiens würden TeilnehmerInnen voraussichtlich zu MultiplikatorInnen werden, die in ihre sehr unterschiedlichen Communities zurückkehren und von dem Prozess berichten. Um die Ressourcenintensität rechtfertigen zu können, sollte dieser Strahleffekt auch aktiv seitens der InitiatorInnen gefördert werden, indem Medien und Öffentlichkeit über den Prozess und die Ergebnisse aufgeklärt werden (Smith 2009).

Übertragbarkeit

Ziel beider deliberativer Instrumente ist nicht die einmalige Durchführung, sondern die langfristige Institutionalisierung des Formats. Hierfür sollte ein hohes Maß an Übertragbarkeit auf neue inhaltliche und strukturelle Kontexte gegeben sein.

Bereits Robert Dahl thematisiert die Flexibilität des BürgerInnenrats (1989: 340). Mini-publics lassen sich auf jede Regierungsebene übertragen und sind universell auf Themen anwendbar (ebd.). Das Spektrum der behandelten Themen reicht von Klimawandel

(Frankreich 2020) über das Recht auf Abtreibung (Irland 2016) bis zu Stadtplanung (Wien, Alsergrund 2010). Politik und Verwaltung haben die Möglichkeit die BürgerInnenräte explorativ oder konsultativ einzusetzen und zielgruppenspezifisch, ortsspezifisch oder themenspezifisch auszurichten (Büro für Zukunftsfragen, Amt der Vorarlberger Landesregierung 2010).

PBs sind grundsätzlich auf verschiedenen Regierungsebenen anwendbar, haben sich jedoch vorwiegend auf lokaler Ebene etabliert. Verschiedene AutorInnen beobachten in Europa eine Verengung auf Themenbereiche, bei denen seitens politischer Eliten mit wenig Widerstand zu rechnen ist (Baiocchi/Ganuza 2014: 45; Sintomer et al. 2010: 335). Umverteilungsfragen werden demnach selten und Stadtplanungsthemen häufig verhandelt (ebd.). Oft wird dabei über ein Budget verhandelt, das ohnehin für lokale Instandhaltungs- und Modernisierungsarbeiten vorgesehen war.

Abbildung 6: Institutionelle Prinzipien: BürgerInnenrat vs. Partizipatives Budget

Institutionelle Prinzipien	BürgerInnenrat	Partizipatives Budget
5. Effizienz	<ul style="list-style-type: none"> + Vielzahl nachhaltiger Effekte: Politische und demokratische Weiterbildung, Zugehörigkeit, Identifikation, Vertrauensbildung - Ressourcenintensive Umsetzung 	<ul style="list-style-type: none"> + Steigerung der Effizienz der Verwaltung durch Bürgernähe + höhere Akzeptanz von Policy Outputs - Ressourcenintensive Umsetzung - Ergebnisse werden als nicht innovativ und unpräzise wahrgenommen
6. Übertragbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> + anwendbar auf jeder Regierungsebene + anwendbar auf Vielzahl an Themen + Flexible Funktion (konsultativ, explorativ, verbindlich) 	<ul style="list-style-type: none"> + anwendbar auf jeder Regierungsebene mit eigenem Haushalt - thematisch meist auf Stadtplanung begrenzte Anwendung

(Eigene Darstellung)

Die vergleichende Analyse der beiden Partizipationsformen anhand Smiths sechs Analyseprinzipien offenbart, dass, auf Grundlage der Sekundärliteratur, sich nur der BürgerInnenrat dafür eignet, Teilhabe und Repräsentation von bislang politisch Marginalisierten in Wien zu fördern.

5.2 Synthese StadtbürgerInnenschaft und deliberative Partizipation

In der Stadt begegnen sich die „unterschiedlichen Vielen als Gleiche“, schreibt Lanz (2016: 52). Dieser Satz ließe sich fast wortgleich auf die Beschreibung von BürgerInnenräten übertragen. Kann die Synthese der beiden Konzepte eine Antwort auf das Teilhabedefizit in Wien geben? Die Vereinbarkeit von StadtbürgerInnenschaft und deliberativen BürgerInnenräten zu einer deliberativen StadtbürgerInnenschaft soll in diesem letzten Schritt überprüft werden. Angelehnt an García würde eine deliberative StadtbürgerInnenschaft die politische Dimension von BürgerInnenschaft bedienen, indem institutionelle Möglichkeitsstrukturen geschaffen werden, die den BürgerInnen anbieten, sich an der Gestaltung von Stadtpolitik direkt oder indirekt zu beteiligen (2006: 750).

Nach Bauböck liegt jeder BürgerInnenschaft eine automatische Zugehörigkeit zu Grunde (2019a). Dies wäre im Falle der deliberativen Wiener StadtbürgerInnenschaft das *ius domicili*, die Zugehörigkeit qua Wohnsitz. Seinem „Stakeholder-Prinzip“ folgend verknüpft sich am Wohnort das „individuelle Wohlergehen“ strukturell mit dem „Gedeihen des Gemeinwesens“, sodass WienerInnen, unabhängig ihrer Staatsbürgerschaft, an der Gestaltung des Letzteren ein Interesse haben (2006: 125). Dieses Zugehörigkeitsverständnis ließe sich mit dem deliberativen BürgerInnenrat gut vereinbaren, denn der Besitz einer bestimmten Staatsbürgerschaft als Teilnahmevoraussetzung, wie bei Wahlen, ist nicht vorgesehen. Bedingung, um am BürgerInnenrat teilnehmen zu können, ist der Eintrag ins Einwohnermelderegister, denn hierüber wird das Sample entnommen. Jene Grundvoraussetzung sollte lediglich außer Acht gelassen werden, wenn es darum ginge, auch obdachlose oder illegalisierte Menschen bei der Auswahl zu berücksichtigen. Die Ansprache dieser WienerInnen könnte über zivilgesellschaftliche Akteure erfolgen.

Bauböck schreibt, dass Zugewanderte sich häufig der neuen Stadt und weniger einer neuen Nation zugehörig fühlen (2003: 151). Eine inklusive deliberative StadtbürgerInnenschaft würde dieses Bedürfnis, unabhängig davon, ob man die österreichische Staatsbürgerschaft erwerben möchte, aufgreifen. Die lokale Identität als WienerIn ließe sich mit der des Herkunftslandes kombinieren.

„Teilhabe für alle – da, wo wir leben“, ist der Grundgedanke von StadtbürgerInnenschaft (Schilliger 2018). Der Begriff der Teilhabe ist sowohl in der Auseinandersetzung mit politischer Partizipation als auch in der mit StadtbürgerInnenschaft relevant. Während in

der Partizipationsforschung Teilhabe eher als Recht verstanden wird, das (nicht) besessen oder (nicht) wahrgenommen werden kann, begreift die Urban Citizenship Forschung Teilhabe als vielfältigen, dynamischen Prozess. Die Beteiligungsform der deliberativen BürgerInnenräte teilt mit StadtbürgerInnenschaft außerdem das aktivistische BürgerInnenschaftsverständnis sowie den Anspruch, auch die Bedürfnisse und Interessen marginalisierter Gruppen abzubilden.

Wie Bauböck betont, sind Menschen mit niedrigerem sozioökonomischem Status, und häufig auch MigrantInnen, in besonderem Maße von städtischen politischen Entscheidungen betroffen (Wohnen, Bildung, Gesundheit) und gleichzeitig in den Partizipationsprozessen unterrepräsentiert (2003: 152). Eine deliberative StadtbürgerInnenschaft auf Basis von BürgerInnenräten könnte das Mitgestalten städtischer Politik inklusiver machen. Indem in mini-publics den teilnehmenden BürgerInnen ausreichend Informationen und Positionen an die Hand gegeben werden, um eine informierte politische Willensbildung vorzunehmen, wird versucht, diejenigen zu ermächtigen, die von den politischen Entscheidungen betroffen sind (Beauvais/Warren 2019). Nach Smith sollte deliberative Beteiligung inklusiv und deliberativ sein (2003: 31-33). Im Gegensatz zum partizipativen Budget verlässt sich das Design des BürgerInnenrats nicht darauf, dass diese Charakteristika eintreten, sondern passt durch die stratifizierte Auswahl der TeilnehmerInnen, die durch ModeratorInnen geregelte Kommunikation und den Raum für das Teilen von persönlichen Erfahrungen den Bedingungen entsprechend an. Schilligers Hinweis, dass es sich bei Urban Citizenship nicht nur um die Interessen von Zugewanderten handle, sondern allgemein um Verdrängungspraktiken (2018: 30), wäre im Konzept der deliberativen StadtbürgerInnenschaft berücksichtigt. Das stratifizierte Sampling von BürgerInnenräten, welches die Repräsentationsdefizite ausgleichen möchte, wäre der Versuch die vielfältigen Interessen und Bedürfnisse der Stadtbevölkerung abzubilden, ohne sozioökonomisch Schwächere zu marginalisieren.

Bei deliberativer StadtbürgerInnenschaft kann weniger von Mitbestimmung als von Mitgestaltung die Rede sein, da die Ergebnisse von BürgerInnenräten keine rechtliche Bindung haben. Aus diesem Grund stünde sie dadurch aber auch nicht im direkten Konflikt mit der nationalen Staatsangehörigkeit, sondern wäre ein „ergänzendes“ StadtbürgerInnenschafts-Konzept (Bauböck 2003). Rechtlich ist die Einführung einer StadtbürgerInnenschaft in Wien im Rahmen der geltenden Gemeindeautonomie

unproblematisch, solange die Funktion explorativ bzw. konsultativ bleibt (Schilliger 2018). Doch auch ohne rechtliche Bindung der Ergebnisse, wird ein Weg geschaffen, wie WienerInnen öffentliche Angelegenheiten beeinflussen können. Eine Rechenschaftspflicht gegenüber den erarbeiteten Ergebnissen würde sicherstellen, dass die repräsentativ gewählten VertreterInnen zumindest öffentlich Stellung zu den Ergebnissen beziehen müssen. Es ist davon auszugehen, dass eine überwiegende, wie auch eine unzureichend begründete Ablehnung von Vorschlägen für Unmut in der Öffentlichkeit sorgen würde.

Das „all subjected principle“ bleibt jedoch auch mit der Einführung einer deliberativen StadtbürgerInnenschaft verletzt, da Mitbestimmung und Kontrolle einem großen Anteil von WienerInnen weiterhin verwehrt bleibt, obwohl sie dauerhaft den Gesetzen und politischen Maßnahmen der Regierenden unterworfen sind. Der Anteil der Bevölkerung, auf die dies zutrifft, wächst. Die Begründung für die politische Exklusion, dass Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft „Fremde“ seien, trifft oftmals nicht zu. Laut Statistik Austria (2020) gab es beispielsweise Anfang 2020 mehr als 300.000 Menschen, die seit ihrer Geburt oder früher Kindheit (eingewandert vor dem 6. Lebensjahr) in Österreich leben und dennoch keinen österreichischen Pass besitzen. Die Tendenz steigt: Seit 2007 hat sich die Zahl der in Österreich geborenen Kinder ohne österreichische Staatsbürgerschaft verdoppelt (ebd.). Das Festhalten am Abstammungsprinzip, *ius sanguinis*, wird den Anteil der Menschen in Österreich, der nicht an elektoralen demokratischen Verfahren teilnehmen darf, kontinuierlich vergrößern. Die Gefahr von Desintegration und abnehmendem Zugehörigkeitsgefühl steigt.

Das abgeschlossene Staatsbürgerschaftsregime Österreichs zu kompensieren, vermag die deliberative StadtbürgerInnenschaft nicht. Und solange die Einführung des kommunalen AusländerInnenwahlrechts im Föderalstaat Wien der österreichischen Verfassung widerspricht, stellt auch diese naheliegende Reform, die in vielen anderen EU-Ländern bereits umgesetzt wurde (siehe Anhang), keine Möglichkeit der Inklusion von Nicht-StaatsbürgerInnen dar. Berücksichtigt man die Erkenntnisse der Studie von Gonzáles-Ferrer und Morales, sorgt der Zugang zu politischer Partizipation für nicht-österreichische StaatsbürgerInnen nicht automatisch für politische Teilhabe (2013: 461). Gepaart mit einem restriktiven österreichischen Migrationsdiskurs, insbesondere während der Regierungszeit von Bundeskanzler Sebastian Kurz, legen ihre Studienergebnisse nahe, dass die Beteiligung auf einem geringen Niveau erfolgen würde.

Entsprechend der vier Dimensionen deliberativer Demokratie von Dryzek hat die deliberative StadtbürgerInnenschaft eine informierende, eine argumentative, eine reflektierende und eine soziale Dimension (2003: 78). Der hohe Stellenwert der letzteren beiden Dimensionen im Design von BürgerInnenräten bringt der deliberativen StadtbürgerInnenschaft Potentiale zur Verbesserung der gesellschaftlichen Kohäsion mit sich, die in konventionellen Formen der Beteiligung, wie Wahlen, meist kaum berücksichtigt werden. Der intensive Austausch der TeilnehmerInnen untereinander, die möglichst repräsentativ, der Bevölkerungsstruktur entsprechend ausgewählt wurden und die Reflektion der eigenen Position im Verhältnis zu MitbürgerInnen, fördert die Empathie und das Zugehörigkeitsgefühl zu einem sozialen Kollektiv.

Eine deliberative StadtbürgerInnenschaft wäre insofern untypisch, als dass es sich nicht um eine „bottom up“-Initiative handeln würde. In anderen Städten forderten bis dato meist zivilgesellschaftliche Initiativen eine Urban Citizenship ein (Blockland et al. 2015). In der Folge vernachlässigt der bisherige Blick auf StadtbürgerInnenschaft die Nachteile, die Politik und Verwaltung durch die Exklusion von Teilen ihrer Stadtbevölkerung hat und die Motivation, „top down“ einen möglichst inklusiven Dialog mit ihren StadtbürgerInnen zu führen. Dabei existieren gleich mehrere Motive für die lokale Regierungsebene, die Teilhabe ihrer StadtbewohnerInnen zu fördern. Sie können das Zugehörigkeitsgefühl der Menschen stärken und durch politische Teilhabe Responsivität entwickeln. Mit Hilfe einer deliberativen StadtbürgerInnenschaft via BürgerInnenräten kann außerdem eine der offensichtlichen Schwächen von zivilgesellschaftlichen Urban Citizenship Initiativen nivelliert werden: Ihre meist homogene Zusammensetzung aus mittelständischen, weißen Menschen (Schilliger 2019: 30-31). Die Gefahr des oversamplings oder der blind spots bei der Durchführung der BürgerInnenräte bestünde zwar weiterhin, jedoch wäre eine gewisse Diversität in Bezug auf Geschlecht, Alter, Einkommen, Bildungsgrad und Herkunft durch die stratifizierte Auswahl gegeben. Ergänzend sollte ein Beirat aus zivilgesellschaftlichen AkteurInnen und Wissenschaft die Durchführung begleiten.

Die bisherige Kritik an StadtbürgerInnenschaft argumentierte, es sei unwahrscheinlich, dass sich Menschen im Besitz von Teilhaberechten für deren Ausweitung, auf Menschen die diese nicht besitzen, einsetzen würden. Die empirische Forschung belegte diese These anhand von Volksentscheiden in der Schweiz und in Italien über die Einführung des Ausländerwahlrechts, die jeweils abgelehnt wurden (Gargiulo/Piccoli 2020). Diese

Ergebnisse wurden von den Ausgeschlossenen als eine weitere schmerzhaftes Exklusionserfahrung empfunden, schreiben Gargiulo und Piccoli (ebd.). Deliberative StadtbürgerInnenschaft würde ein solches, möglicherweise verletzendes Votum nicht voraussetzen, da die darin vorgesehene Beteiligung ergänzend zu anderen Beteiligungsformen und nicht rechtlich bindend wäre. Der deliberative BürgerInnenrat geht meist mit einer Reflektion der eigenen (Macht-)Position und dem Aufbringen von Empathie gegenüber anderen TeilnehmerInnen einher (Fishkin/Luskin 2003), sodass es Anlass zu der Vermutung gebe, dass die Forderungen nach Gerechtigkeit und gleichen Teilhabemöglichkeiten langfristig salienter würden. Die These von Maarten Prak (2020), dass sozialdemokratische, solidarische Wohlfahrtsregime einen positiven Effekt darauf haben, die nicht-autochthone Bevölkerung teilhaben zu lassen, stützt diese Annahme bezogen auf die traditionell sozialdemokratisch regierte Stadt Wien.

Es gibt bereits eine Vielzahl an nicht-formalisierten Teilhabemöglichkeiten in Wien, die weniger bekannt sind (Vlasak/Kühnberger 2019: 21). Ein gemeinsames Label „StadtbürgerInnenschaft“ könnte zusätzlich diese Initiativen bündeln und damit einerseits die Sichtbarkeit der Partizipationsmöglichkeiten für Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft erhöhen und andererseits Politik und Verwaltung auffordern, die Ergebnisse dieser Verfahren in ihrem Handeln stärker zu berücksichtigen. Da jedoch in den existierenden Formaten wenig Raum für kooperatives Gestalten von politischen Maßnahmen vorgesehen ist und deren Qualität, Transparenz und Aufbereitung kritisiert wird (ebd.), sollten sie nur eine Ergänzung zum BürgerInnenrat darstellen.

Zentral für Urban Citizenship ist, dass materielle Fragen nicht vernachlässigt und nur „weiche“ Themen wie Stadtverschönerung oder interkultureller Dialog behandelt werden (Lebuhn 2019). Stattdessen sollten BürgerInnenräte das Vehikel sein, mit dem WienerInnen StadtbürgerInnenschaft ausüben und konkrete Forderungen stellen. In einer deliberativen StadtbürgerInnenschaft stünden die Erfahrungen der BürgerInnen im Zentrum. Dies entspräche Isins Vorstellung, Nicht-StaatsbürgerInnen als Subjekte in Verhandlungen zu involvieren (2009: 383). Sowohl deliberativen Partizipationsformen als auch StadtbürgerInnenschaft liegt ein aktivistisches BürgerInnenschaftsverständnis zu Grunde. Indem die TeilnehmerInnen Forderungen formulieren und Ansprüche stellen, üben sie, nach Isin, BürgerInnenschaft aus (2009). Die Einführung einer StadtbürgerInnenschaft in Wien, würde damit das Signal senden, dass es verschiedene Formen von BürgerInnenschaft neben der Staatsbürgerschaft gibt. Die dynamische Natur

von Citizenship würde unterstrichen und die bewusste Auseinandersetzung mit der Frage, wer vom Demos ein- bzw. ausgeschlossen werden soll, sichtbarer gemacht.

StadtbürgerInnenschaft soll die Möglichkeiten zusammenfassen, wie Städte strukturell ihre multikulturellen Identitäten berücksichtigen können (Zapato-Barrero et al. 2017; Schilliger 2018). Dies würde im Zuge der Etablierung einer deliberativen StadtbürgerInnenschaft in Wien geschehen. Mit der Umsetzung würde außerdem die politische Exklusion der Bundesebene von Nicht-ÖsterreicherInnen in Frage gestellt und damit potenziell politische Transformationen in Gang gesetzt werden (Schilliger 2018: 17). Mit der Einführung einer deliberativen StadtbürgerInnenschaft in Wien würde Bauböcks These umgesetzt werden, dass Städte „auch bei ungünstigen Rahmenbedingungen Möglichkeiten für mehr Citizenship schaffen“ können, indem sie demokratische Innovationen erproben (2019a: 4).

Die Kritik Lenards (2020), dass StadtbürgerInnenschaft Teilhabedefizite im ländlichen Raum vernachlässige, ist berechtigt. Dafür sollte aber weniger die progressive, kosmopolitische Selbstüberschätzung von StadtbewohnerInnen (ebd.; Gargiulo/Piccoli 2020) verantwortlich gemacht werden. Vielmehr ist angesichts der von Diversität geprägten Bevölkerungsstruktur in Großstädten der Handlungsdruck besonders groß. Darüber hinaus ist eine Stadt wie Wien, die gleichzeitig ein Bundesland ist, auf alternative Teilhabekonzepte angewiesen, wenn das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgesetz weitreichendere Reformen verhindert.

6. Fazit

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung legt nahe, dass eine deliberative StadtbürgerInnenschaft, in Gestalt von regelmäßig durchgeführten BürgerInnenräten, WienerInnen, unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit, zu egalitärer politischer Teilhabe und der Stadtregierung zu responsiveren Entscheidungen verhelfen könnte. Zu diesem Ergebnis kommt die vorliegende Arbeit, die, unter der besonderen Berücksichtigung des Falls Wien, Literatur und Studien zu StadtbürgerInnenschaft und deliberativer politischer Beteiligung diskutiert.

Die österreichische Hauptstadt ist mit einem wachsenden politischen Teilhabedefizit konfrontiert. Mit fast 30% ist nirgendwo sonst in Österreich ein so großer Anteil der Bevölkerung in den elektoralen Beteiligungsrechten formell eingeschränkt und deshalb

schlecht repräsentiert (Stadt Wien - Integration und Diversität 2019: 21). Hinzu kommt: Sozioökonomisch schwächere WienerInnen beteiligen sich, obwohl berechtigt, seltener an Wahlen (Hofinger 2019), wodurch sich das Teilhabedefizit zusätzlich verschärft. Für die Stadt Wien ist der Handlungsdruck daher groß auf diese Dynamik zu reagieren, aber der rechtliche Reformspielraum aufgrund der fehlenden Kompetenzen in den Bereichen Staatsbürgerschafts- und Wahlrecht klein.

Dem Grundsatz der politischen Gleichheit folgend, entwickeln demokratische Regierungen über möglichst breite politische Beteiligung responsive, legitime Entscheidungen (Verba et al. 1995). Das demokratische Prinzip „Was alle betrifft, bedarf der Zustimmung aller“ wird durch nationales Staatsbürgerschaftsrecht jedoch regelmäßig verletzt, so auch in Österreich. Zum einen, indem WohnbürgerInnen der BürgerInnenschaftsstatus nicht zuerkannt wird und damit die Voraussetzung für formelle politische Teilhabe fehlt. Zum anderen verhindert sozioökonomische Ungleichheit die egalitäre Inanspruchnahme politischer Rechte (Bödeker 2012; Walter 2012; Marien et al. 2010). Letzteres Phänomen zeigt sich verschärft in weniger habitualisierten, voraussetzungsreicheren Beteiligungsformen jenseits von Wahlen (van Deth/Quintelier 2014; Marien et al. 2010; Glavanovits et al. 2019). Mangelndes Vertrauen in die eigene Selbstwirksamkeit und das politische System sowie Desintegration können folgen und damit die Stabilität des demokratischen Systems an sich gefährden.

BürgerInnenschaft ist jedoch kein statisches Konzept. Ausschlaggebend für die Zugehörigkeit ist bei StadtbürgerInnenschaft das *ius domicili*: StadtbürgerInnen sind demnach automatisch all diejenigen, die in einer Stadt leben und deshalb ein Recht auf Teilhabe haben. Wie bereits vor dem Aufkommen des Nationalstaats im 18. Jahrhundert wird die Stadt damit erneut zum Bezugspunkt für die Zugehörigkeit zu einem Demos (Bauböck 2019). Dieses Verständnis muss nicht im Konflikt zu nationaler Zugehörigkeit stehen. Vielen ZuwanderInnen fällt es oftmals leichter eine neue lokale Identität anzunehmen, die sich mit der alten nationalen Identität kombinieren lässt und von ihnen weniger Absichtserklärungen verlangt (Bauböck 2003). Auch kann sie so gestaltet werden, dass sie nationalem Recht nicht widerspricht. Urban Citizenship veranschaulicht, wie von Diversität geprägte Städte ihre Realitäten in nationalen Integrationspolitiken inhaltlich nicht wiederfinden und deshalb eigene Strukturen schaffen, um ihrer Bevölkerung gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und Verelendung und Segregation vorzubeugen. Die bisherigen Umsetzungen von StadtbürgerInnenschaft sind

eng an die Bedürfnisse und rechtlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Städte geknüpft, weshalb sie mal in Form sozialer und mal in Form politischer Teilhabe auftreten. StadtbürgerInnenschaft ist ein flexibles Konzept, das unbedingt mit konkreten Teilhabeforderungen verknüpft werden sollte, da sich Menschen schwer für abstrakte Ideale mobilisieren lassen (Isin 2013). In Wien gibt es ein eklatantes politisches Teilhabedefizit, weshalb hier die Einführung einer politischen StadtbürgerInnenschaft naheliegt.

Da die Ausweitung elektoraler Beteiligungsrechte in Wien österreichischem Verfassungsrecht widerspricht, bietet es sich an, die inklusiven Potentiale alternativer Partizipationsformen zu evaluieren. Vor dem Hintergrund der Teilhabedefizite in Wien, sollte das Ziel sein, Beteiligungswege zu finden, die nicht an den Besitz einer bestimmten Staatsangehörigkeit oder eines Status geknüpft sind und die wiederum keine weiteren Repräsentationsdefizite produzieren. Deliberative Demokratie, eine der vier Denkschulen, die sich der *Vertiefung der Demokratie* verschrieben haben, erfreut sich in Europa aktuell großer Beliebtheit. Smith beschreibt das Ideal des intensiven, machtfreien Austauschs unter BürgerInnen zur Urteilsbildung als eine der einflussreichsten Entwicklungen der gegenwärtigen Demokratietheorie (2009: 10). Deliberativer Partizipation werden zahlreiche positive Effekte zugeschrieben, darunter BürgerInnen-Ermächtigung, Steigerung der Legitimität politischer Entscheidungen, Vertrauensbildung ins politische System, politische wie demokratische Weiterbildung, Steigerung gesellschaftlicher Kohäsion und Empathie. KritikerInnen machen darauf aufmerksam, die empirische Forschung habe gezeigt, dass in der Umsetzung deliberativer Beteiligungsformen viele dieser Effekte nicht eintreten. Mit Hilfe eines analytischen Rahmens des britischen Politologen Graham Smith (2009) wurden deshalb zwei deliberative Instrumente, BürgerInnenräte und Partizipative Budgets, bezüglich ihrer demokratischen und institutionellen Potentiale verglichen. Grundlage hierfür waren Begleitstudien zu bereits umgesetzten deliberativen Formaten.

Die Einführung eines Partizipatives Budgets kann dem Teilhabedefizit Wiens nicht entgegenwirken. Die Literatur legt nahe, dass es sich voraussichtlich sogar verschärfen würde. Die Teilnahme an PBs steht zwar allen BürgerInnen offen, aber die empirische Forschung zeigt, dass sich überproportional häufig Menschen mit höherem Bildungsgrad und Besserverdienende beteiligen. Menschen mit Migrationshintergrund und sozioökonomisch schwächere Gruppen sind in BürgerInnenhaushalten unterrepräsentiert

(Geißel et al. 2015; Schneider/Busse 2019). PBs haben sich im Zuge der Implementierung in europäische repräsentative Demokratien stark gewandelt. Ursprünglich in Brasilien als Instrument der „Gegenmacht“ zur Bekämpfung von Korruption und sozialer Ungleichheit entwickelt, wurden sie in Europa zu einem konsultativen „public management tool“ mit „Input-Funktion“ (Geißel et al. 2015; Sintomer et al. 2010). Dieser „Input“ kommt jedoch nicht aus politisch marginalisierten Gruppen. Durch die Vorgabe von Überthemen, denen sich die Finanzforderungen unterordnen sollen, wird die Agenda-Setting-Möglichkeit der TeilnehmerInnen in europäischen PBs thematisch verengt (Stadlmair/Moder 2019). Sozioökonomische Forderungen finden selten Raum (Baiocchi/Ganuza 2014). Die Verfahren werden häufig als intransparent bewertet, weil vielen TeilnehmerInnen Mitbestimmung suggeriert wird, obwohl allenfalls Mitgestaltung vorgesehen ist (Schneider/Busse 2019). Die deliberative Qualität entfaltet sich bei PBs aufgrund des oberflächlichen Austauschs zwischen BürgerInnen häufig nicht. Verwaltungen schätzen die erarbeiteten Ergebnisse oftmals als nicht-innovativ ein (Neunecker 2016).

Im Vergleich dazu bieten BürgerInnenräte, gerade in Hinblick auf das politische Teilhabedefizit in Wien, Potential. Die TeilnehmerInnen von mini-publics werden entlang der Kriterien Geschlecht, Altersgruppe, Bildungsabschluss, Einkommensgruppe und Migrationshintergrund proportional zur Bevölkerung gesampelt (Fishkin/Luskin 2003). Über diesen Weg könnten, im Falle Wiens, auch zu knapp einem Drittel Nicht-StaatsbürgerInnen ausgewählt werden. Damit antizipiert das Design dieses Formats das immer wieder auftretende Repräsentationsdefizit in politischen Beteiligungsformaten. TeilnehmerInnen dürfen in der Regel keine Themen vorschlagen. Diese werden im Vorhinein von der initiiierenden Körperschaft festgelegt, wodurch die Chance versäumt wird, neben marginalisierten Perspektiven auch marginalisierten Themen Gehör zu schenken. Im Falle Wiens könnte die wiederkehrende Durchführung eines BürgerInnenrats mit Agenda-Setting-Möglichkeit eine explorative Funktion bezüglich der blind-spots von Politik und Verwaltung einnehmen. Mini-publics werden meist durch die Regierungsebene initiiert, von externen AkteurInnen durchgeführt und von einem Beirat aus Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen begleitet. Dies sollte auch bei einer möglichen Umsetzung in Wien berücksichtigt werden, um politische Unabhängigkeit anzustreben. Die Förderung von Empathie, Zugehörigkeitsgefühl, Vertrauen in politische Institutionen und des Gefühls der Selbstwirksamkeit konnten verschiedene Begleitstudien bei den TeilnehmerInnen von BürgerInnenräten feststellen

(ebd; Beauvais/Warren 2019; Warren/Gastil 2015). Auch die hohe Qualität der Ergebnisse der Verfahren wird immer wieder betont (Fishkin/Luskin 2003; Büro für Zukunftsfragen 2014). Sie sind im europäischen Kontext meist nicht bindend, sondern konsultativ, wodurch die Umsetzung innerhalb des repräsentativen demokratischen Systems unproblematisch ist und im Falle Wiens nicht mit österreichischem Bundesgesetz in Konflikt käme. Dennoch sollte mit Hilfe einer Rechenschaftspflicht eine gewisse Verbindlichkeit und Nachvollziehbarkeit erzeugt werden.

Eine Verbindung von StadtbürgerInnenschaft und deliberativen BürgerInnenräten könnte WienerInnen mehr politische Teilhabe auf lokaler Ebene ermöglichen. Da es sich bei den Ergebnissen von BürgerInnenräten nicht um rechtlich bindende handelt, liegt es jedoch in der Hand der gewählten Regierenden, ob diese zu legitimen und responsiven Entscheidungen führen. Hierfür müsste der Wert der Gestaltungsanregungen des BürgerInnenrates, aber auch anderer konsultativer Formate, die es bereits in Wien gibt, von Politik und Verwaltung stärker anerkannt und im politischen Entscheidungsprozess berücksichtigt werden. Das Konzept StadtbürgerInnenschaft hat wiederum das Potential, diese Formate zu bündeln und innerhalb der Stadtbevölkerung sichtbarer zu machen. Im Rahmen einer deliberativen StadtbürgerInnenschaft würden WienerInnen mit unterschiedlichen Lebensrealitäten in einem geschützten Rahmen ihre Erfahrungen zu einem Thema austauschen und vielfältige Positionen diskutieren. Dies könnte das gegenseitige Verständnis, das Hinterfragen der eigenen Position und das Zugehörigkeitsgefühl zur Stadt-Gemeinschaft fördern.

Auch wenn diese Arbeit die Synthese von StadtbürgerInnenschaft und deliberativer Partizipation anhand der Gegebenheiten in der österreichischen Bundeshauptstadt Wien diskutiert, lassen sich diese Schlussfolgerungen durchaus auf deutsche Städte wie Berlin, Bremen oder Hamburg übertragen, in denen der Doppel-Status als Stadt und Föderalstaat ebenfalls eine Ausweitung des Wahlrechts auf Nicht-StaatsbürgerInnen verhindert. Ähnlich wie in Österreich spricht sich auch dort die dominante konservative Partei (CDU) gegen eine Wahlrechtsreform auf Bundesebene aus.

Um die Demokratie nachhaltig zu stärken, sollte parallel, auch von der Stadt Wien, die Erleichterung des Erwerbs der Staatsbürgerschaft und die Einführung des Ausländerwahlrechts auf Landesebene gefordert werden, damit mehr Menschen politische Teilhabe ermöglicht werden kann und die „interne Exklusion“ von BürgerInnen zweiter Klasse, die vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen

bleiben, ab- und nicht weiter zunimmt (Rosenberger 2017). Denn in repräsentativen Demokratien erlangen politische Entscheidungen ihre demokratische Legitimität über die Aggregation von Interessen und Präferenzen mit Hilfe von Wahlen von Parteien und MandatsträgerInnen. Wenn sich Österreich nicht mit diesen Reformen befasst, droht sich die Frustration gegenüber dem politischen System zu erhöhen. Menschen – mit und ohne österreichische Staatsbürgerschaft – brauchen das Gefühl von Selbstwirksamkeit, ansonsten drohen sie sich vom politischen System abzuwenden (Gest 2015). Hierfür wird auch weiterhin, unabhängig von Staatsbürgerschafts- und Wahlrechtsreformen, die Mobilisierung spezifischer, in elektoralen Verfahren unterrepräsentierter Gruppen notwendig sein. Sowohl BürgerInnenräte als auch StadtbürgerInnenschaft antizipieren dieses Teilhabedefizit.

Inwiefern die Bereitschaft auf Seiten der Bevölkerung wie auf Seiten der politischen Eliten besteht, eine deliberative StadtbürgerInnenschaft in Wien umzusetzen, kann auf Grundlage dieser Arbeit nicht beantwortet werden. Und auch die Effekte einer solchen Implementierung konnten nur auf Grundlage der existierenden sozialwissenschaftlichen Forschung hierzu vorsichtig prognostiziert werden. Im Rahmen der Recherche wurde deutlich, dass im Kontext von deliberativer Partizipation das Vertrauen politischer Eliten gegenüber den ‚Kompetenzen‘ der BürgerInnen noch relativ unerforscht ist. Auch sollte beleuchtet werden, welche Implikationen der verstärkte Einsatz deliberativer Instrumente für Parteien und die repräsentative Demokratie mit sich bringt.

Literaturverzeichnis

- Ambrosini, Maurizio (2015). Irregular Migration and the welfare state: Strange allies?, in: Triandafyllidou, Anna (Hg.), *Routledge Handbook of Immigration and Refugee Studies*, London: Routledge, 133–138.
- Arendt, Hannah (1949). Es gibt nur ein einziges Menschenrecht, in: *Die Wandlung*, 4. Jg., 754–770.
- Baiocchi, Gianpaolo/Ganuza, Ernesto (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered, in: *Politics & Society*, 42 (1), 29–50.
- Bauböck, Rainer (2019a). Vielfältige Beteiligung: Wiener StadtbürgerInnenschaft. Inputs und Ergebnisse, abgerufen am 20.12.2020 unter https://www.wienweltoffen.at/wp-content/uploads/2020/03/Memo_Fachenquete_Viel%C3%A4ltige-Beteiligung.pdf.
- Bauböck, Rainer (2019b). Cities vs States: Should Urban Citizenship be Emancipated from Nationality?, abgerufen am 15.01.2021 unter <https://globalcit.eu/cities-vs-states-should-urban-citizenship-be-emancipated-from-nationality/>.
- Bauböck, Rainer (2011). Ein Stakeholder-Prinzip für Staatsbürgerschaft: Ist die Zeit reif?, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Wer gehört dazu? Zugehörigkeit als Voraussetzung für Integration*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 51–72.
- Bauböck, Rainer (2010). Changing the Boundaries of Citizenship: The Inclusion of Immigrants in Democratic Polities, in: Martiniello, Marco/Rath, Jan (Hg.): *Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 275–314.
- Bauböck, Rainer (2006). Migration und politische Beteiligung. Wahlrecht jenseits von Staatsgebiet und Staatsangehörigkeit, in: Oberlechner, Manfred (Hg.): *Die missglückte Integration? Wege und Irrwege in Europa*, Wien: Braumüller, 115–129.
- Bauböck, Rainer (2003). Reinventing Urban Citizenship, in: *Citizenship Studies*, 7(2), 139–160.
- Bauder, Harald (2016). Possibilities of Urban Belonging, in: *Antipode*, 48 (2), 252–271.
- Bauer, Werner T. (2008). Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich, ÖGPP Working Paper.
- Beall, Jo /Piron, Laure-Hélène (2005). DFID Social exclusion review, London: LSE and the Overseas Development Institute (ODI).
- Beauvais, Edana/Warren, Mark E. (2018). What can deliberative mini-publics contribute to democratic systems?, in: *European Journal of Political Research*, 58(3), 893–914.
- Bessette, Joseph M. (1980). Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government, in: Goldwin, Robert A./Schambra, William A. (Hrsg.): *How Democratic is the Constitution?*, Washington/London: American Enterprise Institute, 102–116.
- Blühdorn, Ingolfur (2003). *Simulative Demokratie. Neue Politik nach der postdemokratischen Wende*, Berlin: Suhrkamp.
- Bloch Alice/Schuster, Liza (2002). Asylum and welfare: contemporary debates, in: *Critical Social Policy*, 22(3), 393–414.
- Blokland, Talja/Hentschel, Christine/Holm, Andrej/Lebuhn, Henrik/Margalit, Talia (2015). Urban Citizenship and Right to the City: The Fragmentation of Claims, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(4), 655–665.

- Boutall, Trevor (2009). Participatory Budgeting, abgerufen am 12.03.2021 unter https://participedia.net/method/146#cite_note-wampler-0.
- Büro für Zukunftsfragen, Amt der Vorarlberger Landesregierung (2014). Bürgerräte in Vorarlberg. Eine Zwischenbilanz, Bregenz: Büro für Zukunftsfragen, Amt der Vorarlberger Landesregierung.
- Büro für Zukunftsfragen, Amt der Vorarlberger Landesregierung (2010). Der BürgerInnen-Rat. Eine Informations- und Arbeitsmappe, Bregenz: Büro für Zukunftsfragen, Amt der Vorarlberger Landesregierung.
- Busse, Stefan/Schneider, Sebastian H. (2019). Participatory Budgeting in Germany – A Review of Empirical Findings, in: *International Journal of Public Administration*, 42 (3), 259–273.
- Busse, Stefan/Schneider, Sebastian H. (2015). Die Evaluation von Bürgerbeteiligung als Politikberatung: Praxis, Herausforderungen und Empfehlungen am Beispiel Bürgerhaushalt, in: *Zeitschrift für Politikberatung*, 7(1–2), 3–13.
- Caponio, Tiziana/Borkert, Maren (Hrsg.) (2010). The Local Dimension of Migration Policymaking, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Christoph, Wenke/Kron, Stefanie (2019). Solidarische Städte in Europa. Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship, in: Wenke, Christoph/Kron, Stefanie (Hrsg.): Solidarische Städte in Europa, Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung, 5–18.
- Curato, Nicole/Dryzek, John S./Ercan, Selen S./Hendriks, Carolyn M./Niemeyer, Simon (2017). Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research, in: *Daedalus*, 146(3), 28–38.
- Dahl, Robert A. (1989). Democracy and its Critics, New Haven: Yale University Press.
- Daley, Tamara C./Lunn, Laurel/Hamilton, Jennifer/Bergman, Artis et al. (2016). IDNYC: A Tool of Empowerment. A Mixed-Methods Evaluation of the New York Municipal ID Program, New York City: Westat.
- Diendorfer, Gertraud/Reitmair, Susanne (2014). Citizenship-Konzepte im Überblick, abgerufen am 06.12.2020 unter http://www.demokratiezentrum.org/themen/citizenship-konzepte.html?tx_jppageteaser_pi1%5BbackId%5D=6.
- De Genova, Nicholas (2013). Spectacles of migrant „illegality“: the scene of exclusion, the obscene of inclusion. In: *Ethnic and Racial Studies*, 36(7), 1180–1198.
- Dialog Plus/Vlasak, Lisa/Kühnberger, Peter (2019). Partizipation und Teilhabemöglichkeiten in Wien. Kurzstudie zu Beteiligungsangeboten für StadtbürgerInnen der Stadt Wien, erstellt für Stadt Wien.
- Downs, Anthony (1956). An Economic Theory of Democracy, New York: Harper and Row.
- Dryzek, John S. (2003). Discursive democracy vs. liberal constitutionalism, in: Saward, Michael (Hrsg.): Democratic Innovation. Deliberation, representation and association, London/New York: Routledge, 78–89.
- Dryzek, John S./Niemeyer, Simon (2008). Discursive representation, in: *American Political Science Review*, 102(4), 481–493.
- Europäische Kommission (2018). Special Eurobarometer 469, Integration of immigrants in the European Union, Brüssel.
- Fishkin, James (2019). When the People Are Thinking: Deliberation and Democratic Renewal, in: *Proceedings of the American Philosophical Society*, 163(2), 108–121.

- Fishkin, James/Mansbridge, Jane J. (Hrsg.) (2017). The Prospects & Limits of Deliberative Democracy, in: *Daedalus*, 146(3), 6–13.
- Fishkin, James (2009). Democratic Aspiration, in: James Fishkin (Hrsg.): *When The People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford: Oxford University Press, 1–31.
- Fishkin, James/Luskin, Robert (2003). The quest for deliberative democracy, in: Saward, Michael (Hrsg.): *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*, London/New York: Routledge, 17–28.
- Gaventa, John (2006). Triumph, deficit or contestation? Deepening the ‘deepening democracy’ debate (IDS Working Paper No. 264), Brighton: Institute of Development Studies.
- García, Marisol (2006). Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities in: *Urban Studies*, 43(4), 745–765.
- Gargiulo, Enrico/Piccoli, Lorenzo (2020). Mean cities: the dark side of urban citizenship, abgerufen am 10.01.2021 unter <https://verfassungsblog.de/mean-cities-the-dark-side-of-urban-citizenship/>.
- Geißel, Brigitte (2012). The impacts of democratic innovations in Europe. Findings and desiderata, in: Geißel, Brigitte/Newton, Kenneth (Hrsg.): *Evaluating democratic innovations. Curing the democratic malaise?*, London: Routledge, 163–183.
- Geißel, Brigitte/Roth, Roland/Collett, Stefan/Tillmann, Christina (2014). Partizipation und Demokratie im Wandel - Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente?, in: Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): *Partizipation im Wandel*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 11–42.
- Geißel, Brigitte/Kolleck, Alma/Neunecker, Martina (2015). Dialogorientierte Beteiligungsverfahren: Wirkungsvolle oder sinnlose Innovationen? Das Beispiel Bürgerhaushalt, in: *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*, 46(1), 151–165.
- Gest, Justin (2015). Pro- and anti-system behavior: a complementary approach to voice and silence in studies of political behavior, *Citizenship Studies*, 19(5), 535–552.
- Glavanovits, Josef/Gründl, Johann/Kritzinger, Sylvia/Oberluggauer, Patricia (2019). Politische Partizipation, in: Bacher, Johann/Grausgruber, Alfred/Haller, Max/Höllinger, Franz/Prandner, Dimitri/Verwiebe, Roland (Hrsg.). *Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich: Trends 1986-2016*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 439–456.
- Goldfrank, Benjamin (2007). Lessons from Latin America’s Experience with Participatory Budgeting, in: Shah, Anwar (Hrsg.): *Participatory Budgeting*, Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 91–126.
- González-Ferrer, Amparo/Morales, Laura (2013). Do Citizenship Regimes shape Political Incorporation? Evidence form four European Citizens, in: *European Political Science*, 12(4), 455–466.
- Groenendijk, Kees (2014). Wahlrecht für Drittstaatsangehörige, in: *Kurz dossier: Wahlrecht und politische Partizipation von Migranten in Europa*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Habermas, Jürgen (1992). Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hammer, Katharina/Ritt, Thomas (2013). Beteiligung in der Stadt - Ein Überblick zu Wien, in: Hammer, Katharina (Hrsg.): *BürgerInnenbeteiligung in der Stadt. Zwischen Demokratie und Ausgrenzung?*, Wien: AK Wien, 27–52.

- Herzberg, Carsten (2009). Von der Bürger- zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung, Hamburg: VSA.
- Hofinger, Christoph (2019). Studie für die Fachenquete Vielfältige Beteiligung: Wiener StadtbürgerInnenschaft, Wien: forum.wien.welt.offen.
- Hühns, Erik/Hühns, Ingeborg (1963). Bauer, Bürger, Edelmann: Leben im Mittelalter, Berlin: Verlag Neues Leben.
- Huddleston, Thomas/Niessen, Jan/Sanchez-Montijano, Elena (2015). Migrant Integration Policy Index 2015.
- IOM – Internationale Organisation für Migration (2015). Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility, Genf: Publications Unit, International Organization for Migration.
- Isin, Engin F. (2009). Citizenship in flux: The figure of the activist citizen, in: *Subjectivity* Issue 29, 367–388.
- Isin, Engin F./Turner, Bryan S. (2007). Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies, in: *Citizenship Studies*, 11(1), 5–17.
- Jacquet, Vincent (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics, in: *European Journal of Political Research*, 56(3), 640–659.
- Kern, Anna/Hooghe, Marc (2017). The effect of direct democracy on the social stratification of political participation: Inequality in democratic fatigue?, in: *Comparative European Politics*, 16(4), 724–744.
- Kleven, Henrik/Agersnap, Ole/Jensen, Amalie (2020). The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence From an Immigrant Welfare Scheme in Denmark, in: *American Economic Review: Insights*, 2(4), 527–542.
- Kron, Stefanie (2017). Kämpfe um Urban Citizenship in Europa, in: Krenn, Martin/Morawek, Katharina (Hrsg.): *Urban Citizenship. Zur Demokratisierung der Demokratie*, Wien: Verlag für moderne Kunst, 64–88.
- Lanz, Stephan (2016). Politik zwischen Polizei und Post-Politik: Überlegungen zu „urbanen Pionieren“ einer politisierten Stadt am Beispiel von Berlin. in: Behrens, Melanie/Bukow, Wolf-Dietrich/Cudak, Karin/Strünck, Christoph (Hrsg.): *Inclusive City. Überlegungen zum gegenwärtigen Verhältnis von Mobilität und Diversität in der Stadtgesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag, 43–62.
- Lebuhn, Henrik (2012). Bürgerschaft und Grenzpolitik in den Städten. Europas Perspektiven auf die Stadt als Grenzraum, in: *Peripherie*, 126/127(32), 350–362.
- Lebuhn, Henrik (2016). „Ich bin New York“. Bilanz des kommunalen Personalausweises in New York City, in: *LuXemburg – Gesellschaftsanalyse und linke Praxis*, 3(2016), 114–123.
- Lebuhn, Henrik (2019). Urban Citizenship as a Policy, abgerufen am 15.01.2021 unter <https://www.thesociologicalreview.com/urban-citizenship-as-a-policy/>.
- Lee, Charles T. (2019). Improvising “nonexistent rights”: Immigrants, ethnic restaurants, and corporeal citizenship in Suburban California, in: *Social Inclusion*, 7(4), 79–89.
- Lenard, Patti Tamara (2020). Urban Citizenship Threatens Democratic Equality, abgerufen am 10.02.2021 unter <https://verfassungsblog.de/urban-citizenship-threatens-democratic-equality/>.
- Mansbridge, Jane (1983). *Beyond Adversarial Democracy*, Chicago: University of Chicago Press.

- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit (1996). European Integration since the 1980s. State-Centric vs. Multi-Level Governance, in: *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341–378.
- Mill, John Stuart (1991/1861). *Considerations on Representative Government*, New York: Prometheus Books.
- Morales, Laura/Giugni, Marco (Hrsg.) (2011). *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making multi-cultural Democracy work?*, Basingstoke: Palgrave.
- Morris, Lydia (2003). Managing Migration. Civic Stratification and Migrants' Rights, in: *The International Migration Review*, 37(1), 74–100.
- Neunecker, Martina (2016). *Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen*, Wiesbaden: Springer VS.
- Niederöst, Peter (2017). Eine City Card für Zürich. Erste Schritte Richtung Urban Citizenship in der Schweiz, in: Krenn, Martin/Morawek, Katharina (Hrsg.): *Urban Citizenship. Zur Demokratisierung der Demokratie*, Wien: Verlag für moderne Kunst, 419–433.
- Nolte, Paul (2010). Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, „Postdemokratie?“, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Parkinson, John (2006). *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Penninx, Rinus/Scholten, Peter (2016). The Multilevel Governance of Migration and Integration, in: Garcés-Mascareñas, Blanca/Penninx, Rinus (Hrsg.): *Integration Processes and Policies in Europe*, IMISCOE Research Series, Cham: Springer, 91–108.
- Prak, Maarten (2020). The ‘Sunk Costs’ of Local Citizenship, abgerufen am 10.02.2021 unter <https://verfassungsblog.de/the-sunk-costs-of-local-citizenship/>.
- Rat der Europäischen Union (2004). Mitteilung an die Presse vom 19. November 2004. 2618. Tagung des Rates „Justiz und Inneres“, Brüssel.
- Roth, Roland (2016). Mehr Beteiligung bedeutet weniger Demokratie. Ein unlösbares politisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte?, in: Manuela Glaab (Hrsg.): *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*, Wiesbaden: Springer VS, 59–74.
- Saward, Michael (2003). Democratic innovation, in: ders. (Hrsg.): *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*, London/New York: Routledge, 3–13.
- Saward, Michael (2003). Less than meets the eye. Democratic legitimacy and deliberative theory, in: ders. (Hrsg.): *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*, London/New York: Routledge, 66–77.
- Schäfer, Armin/Schoen, Harald (2013). Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit, in: *Leviathan*, 41(1), 94–120.
- Schinkel, Willem (2018). Against ‘immigrant integration’: for an end to neocolonial knowledge production, in: *Comparative Migration Studies*, 31(6), 1–17.
- Schmidt, Manfred G. (2010). *Demokratietheorien. Eine Einführung*. 5. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.
- Scholz, Antonia (2013). *Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern – Ergebnisse einer Expertenbefragung*, Forschungsbericht 19, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

- Selle, Klaus (2011), ‚Particitainment‘ oder: Beteiligen wir uns zu Tode? Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird, in: *pnd online*, Ausgabe 3/2011, abgerufen am 13.03.2021 unter https://publications.rwth-aachen.de/record/140376/files/2011_selle_particitainment.pdf
- Sintomer, Yves/Röcke, Anja/Herzberg, Carsten (2016). *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and public governance*, Florence: Taylor and Francis.
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja (2010). *Der Bürgerhaushalt in Europa: Eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit*, Wiesbaden: Springer Verlag.
- Smith, Graham/Richards, Robert/Gastil, John (2015). The potential of Participedia as a crowdsourcing tool for comparative analysis of democratic innovations, in: *Policy and Internet*, 7(2), 243–262
- Smith, Graham (2011). Democratic Innovations: Bringing Theory and Practice into Dialogue, in: *Philosophy Compass*, 6/12 (2011), 895–901.
- Smith, Graham (2009). *Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham (2003). Toward deliberative institutions, in: Saward, Michael (Hrsg.): *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*, London/New York: Routledge, 29–39.
- Spencer, Sarah (2017). Multi-level governance of an intractable policy problem: migrants with irregular status in Europe, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(6), 1–19.
- Stadlmair, Jeremias/Moder, Clara (2019). *StadtbürgerInnenschaft. Studie für die Fachenquete Vielfältige Beteiligung: Wiener StadtbürgerInnenschaft*, 2. Mai 2019.
- Stadlmair, Jeremias (2018). Demokratische Mitbestimmung von Fremden aus politikwissenschaftlicher Perspektive, in: Salzburger Landtag/Weiser, Katharina (Hrsg.): *Demokratische Zukunft der (Salzburger) Landesgesetzgebung – Festschrift 100 Jahre Erste Republik*, Wien: Jan Sramek Verlag, 121–155.
- Statistik Austria (2020). *Geborene nach ausgewählten demografischen und medizinischen Merkmalen seit 2009*, abgerufen am 07.05.2020 unter https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/geborene/022899.html.
- Stern, Joachim/Valchars, Gerd (2013). *Access to electoral rights – Austria*, EUDO Citizenship Observatory.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018). *Jahresgutachten 2018, Kapiel C.1: Integration als Querschnittsaufgabe*, 70–83.
- Taubert, Niels/Krohn, Wolfgang/Knobloch, Tobias (2011). *Evaluation des Kölner Bürgerhaushalts*, Kassel: Kassel University Press.
- Thompson, Dennis F. (2008). Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science, in: *Annual Review of Political Science*, 11, 497–520.
- Traugott, Michael (1992). The deliberative opinion poll is a well-intentioned but flawed concept, in: *Public Perspective*, 3(2), 27.
- Van Deth, Jan W. (2014a). A conceptual map of political participation, in: *Acta Politica*, 49(3), 349–367.
- Van Deth, Jan W. (2014b). *Demokratie in Der Großstadt: Ergebnisse Des Ersten Mannheimer Demokratie Audit*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Van Deth, Jan W./Quintelier, Ellen (2014c). Supporting Democracy: Political Participation and Political Attitudes. Exploring Causality Using Panel Data, in: *Political Studies*, 62(1), 153–71.
- Verlič, Mara/Hammer, Katharina (2019). Mind the Gap – Achtung demokratische Beteiligung, abgerufen am 12.03.2021 unter <https://awblog.at/achtung-demokratische-beteiligung/>.
- Vernby, Kåre (2013). Inclusion and Public Policy: Evidence from Sweden's Introduction of Noncitizen Suffrage, in: *American Journal of Political Science*, 57(1), 15–29.
- Volkman, Anne (2012). Quartiereffekte in der Stadtforschung und in der sozialen Stadtpolitik. Die Rolle des Raumes bei der Reproduktion sozialer Ungleichheit, in: *Graue Reihe des Instituts für Stadt- und Regionalplanung*, Heft 36, Berlin: Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin.
- Waal, Jeroen van der/Koster, Willem de/ Oorschot, Wim van (2013). Three worlds of welfare chauvinism? How welfare regimes affect support for distributing welfare to immigrants in Europe, in: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15(2), 164–181.
- Warren, Michael E./Gastil, John (2015). Can deliberative minipublics address the cognitive challenges of democratic citizenship?, in: *Journal of Politics*, 77(2), 582–574.
- Weber, Henriette I./Vogt, Sebastian/Eberz-Weber, Lisa-Marie/Steinmetz, Holger/Wagner, Sascha A./Walther, Falko/Kabst, Rüdiger (2015). Participatory budgeting: Findings from Germany, in: *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 2(2), 33–53.
- Young, Iris M. (1996). Communication and the other: beyond deliberative democracy, in: Benhabib, Seyla (Hrsg.): *Democracy and Difference*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 120–135.
- Zapata-Barrero, Ricard/Caponio, Tiziana/Scholten, Peter (2017). Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies, in: *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 241–246.

Anhang

Abstract

Anhaltende Zuwanderung und restriktive Einbürgerungs- und Wahlrechte sorgen in der österreichischen Bundeshauptstadt Wien für ein eklatantes politisches Teilhabedefizit. Knapp ein Drittel der WienerInnen dürfen nicht an lokalen Wahlen teilnehmen, weil sie keine österreichische Staatsbürgerschaft besitzen – Tendenz steigend. Die vorliegende Abschlussarbeit untersucht, inwiefern die Verbindung von StadtbürgerInnenschaft und deliberativen Partizipationsformen allen WienerInnen mehr politische Teilhabe und den Entscheidungen der lokalen Ebene mehr Responsivität und Legitimität ermöglichen könnte. Die Diskussion empirischer und theoretischer Forschung zu StadtbürgerInnenschaft und deliberativer Beteiligung offenbart, dass sich insbesondere der deliberative BürgerInnenrat mit StadtbürgerInnenschaft vereinbaren lässt. Deliberative StadtbürgerInnenschaft wäre in der Lage marginalisierte Perspektiven abzubilden, könnte das österreichische Demokratiedefizit jedoch nicht kompensieren.

Ongoing immigration and restrictive naturalization and voting rights policies are creating a severe political participation deficit in the Austrian capital, Vienna. Almost a third of the Viennese population cannot participate in local elections because they lack Austrian citizenship - and the trend is rising. This thesis examines to what extent the connection of urban citizenship and deliberative forms of participation could enable all Viennese citizens to enhanced political participation and therefore lead to more responsive and legitimate policies at the local level. The discussion of empirical and theoretical research on urban citizenship and deliberative participation reveals that deliberative mini-publics in particular can be reconciled with urban citizenship. Deliberative urban citizenship would be able to represent and reveal marginalized perspectives but could not compensate the overarching democratic deficit in Austria.

Übersicht: Kommunalwahlrecht von Drittstaatsangehörigen in den EU-Mitgliedstaaten

Tabelle 1: Kommunalwahlrecht von Drittstaatsangehörigen in den EU-Mitgliedstaaten		
EU-Mitgliedstaat	Passives Kommunalwahlrecht für (einige) Drittstaatsangehörige	Aktives Kommunalwahlrecht für (einige) Drittstaatsangehörige
Belgien	JA	JA
Bulgarien	NEIN	NEIN
Dänemark	JA	JA
Deutschland	NEIN	NEIN
Estland	NEIN	JA
Finnland	JA	JA
Frankreich	NEIN	NEIN
Griechenland	NEIN	NEIN
Irland	JA	JA
Italien	NEIN	NEIN
Kroatien	NEIN	NEIN
Lettland	NEIN	NEIN
Litauen	NEIN	JA
Luxemburg	JA	JA
Malta	NEIN	NEIN
Niederlande	JA	JA
Österreich	NEIN	NEIN
Polen	NEIN	NEIN
Portugal	JA	JA
Rumänien	NEIN	NEIN
Schweden	JA	JA
Slowakei	JA	JA
Slowenien	NEIN	JA
Spanien	JA	JA
Tschechische Republik	NEIN	NEIN
Ungarn	NEIN	JA
Vereinigtes Königreich	JA	JA
Zypern	NEIN	NEIN

Quelle der Darstellung: Groenendijk, Kees (2014). Wahlrecht für Drittstaatsangehörige, in: Kurzdossier: Wahlrecht und politische Partizipation von Migranten in Europa, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.