

forum wien.welt.offen

# StadtbürgerInnen- schaft

*Jeremias Stadlmair, Clara Moder*

Studie für die Fachenquete Vielfältige Beteiligung:  
Wiener StadtbürgerInnenenschaft, 2. Mai 2019

**Stadt  
Wien**



## 1. Einleitung: Ziele des Berichts

*In towns it is impossible to prevent men from assembling, getting excited together and forming sudden passionate resolves. Towns are like great meeting houses with all the inhabitants as members. In them the people wield immense influence over their magistrates and often carry their desires into execution without intermediaries.*

Alexis de Toqueville, in: Democracy in America I, Kap. 17.

Städte stellen seit jeher einen Ort der Demokratie dar, in dem die Möglichkeiten und Grenzen direkter Teilhabe der BürgerInnen ausgelotet werden. Städte gelten zudem als ein Ort des sozialen Wandels, der Innovation und des Aufeinandertreffens von Menschen mit unterschiedlichen sozialen, ökonomischen und kulturellen Hintergründen. Herausforderungen ungleicher Möglichkeiten politischer Teilhabe (v.a. Wahlrecht) und ungleicher Partizipation in der Praxis (z.B. Wahlbeteiligung) betreffen dabei insbesondere Städte. Die Ermöglichung politischer Mitgestaltung in der Stadt durch ihre BürgerInnen bedarf im Sinne Tocquevilles entsprechend neuer Formen von Zugehörigkeit und Teilhabe. Im vorliegenden Text zu StadtbürgerInnenschaft / Urban Citizenship skizzieren wir neue Formate zur Stärkung von Partizipation unter Heranziehung internationale Beispiele. Folgende Punkte stehen dabei im Zentrum der Ausführungen:

- Herausforderungen und Rahmenbedingungen von StadtbürgerInnenschaft
- Status & Rechte von StadtbürgerInnen
- Partizipations- und Konsultationsverfahren im Rahmen von StadtbürgerInnenschaft
- Wissenschaftliche Evaluationen und Wirkungsanalysen von StadtbürgerInnenschaft

Auf Basis dieser Punkte hegt der Beitrag das Ziel, eine Ersteinschätzung der Herausforderungen und Potenzialen des Konzepts „StadtbürgerInnenschaft“ für die Stadt Wien zu bieten und damit politischen EntscheidungsträgerInnen Möglichkeiten zur Steigerung von Partizipation und Zugehörigkeit in der Stadt Wien aufzuzeigen.

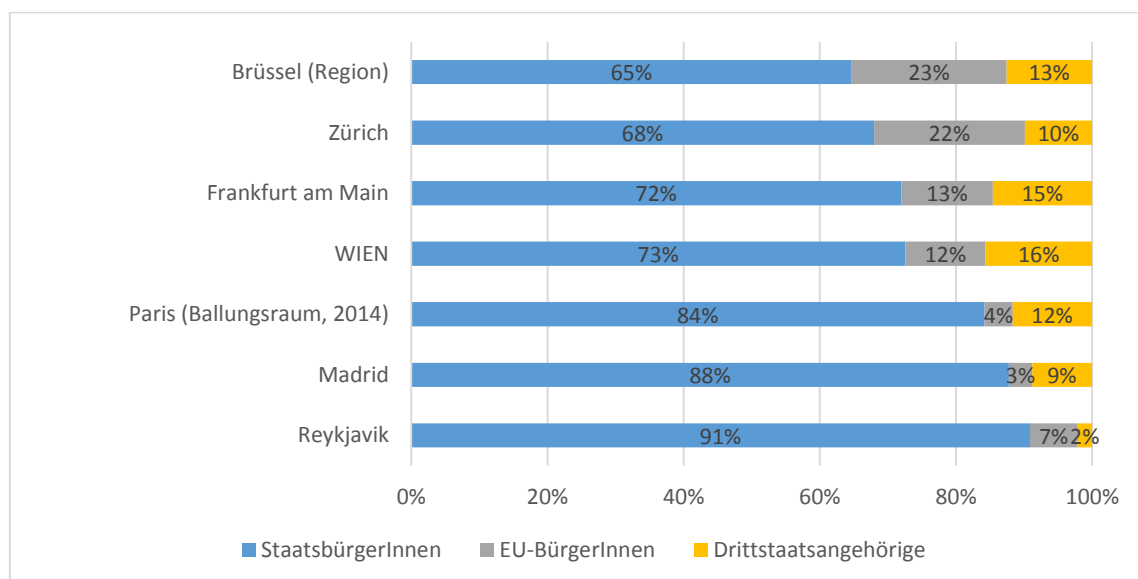
## 2. Ausgangslage: Inklusion/Exklusion von politischer Teilhabe in der Stadt

Wie viele andere europäische Städte ist Wien in seiner Geschichte durch Migration und soziale Ungleichheiten geprägt. Städten kommen dabei vielfältige Aufgaben der Inklusion zu, die von der Gestaltung von Wohnraum und öffentlicher Infrastruktur über soziale Sicherung zur Ermöglichung politischer Teilhabe reichen (Häußermann/Siebel 2002; Verwiebe et al. 2014). Grundsätzlich impliziert politische

Teilhabe als BürgerIn ein aktives und passives Wahlrecht zu den repräsentativen Institutionen der Stadtpolitik. In mobilen Gesellschaften stellen dabei Staatsbürgerschaft und der Wohnsitz die zentralen Zugangsvoraussetzungen zum Wahlrecht dar (Arrighi/Bauböck 2017). Die Definition der Bedingungen des Staatsbürgerschaftserwerbs – und damit der Möglichkeit eines Wahlrechts – liegt primär in der Kompetenz des Nationalstaats. So ist auch im Falle Wiens/Österreichs der Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft bundesgesetzlich geregelt und die Bundesverfassung normiert, dass das Wahlrecht in Österreich seinen StaatsbürgerInnen vorbehalten ist (Bauböck/Perchinig 2006; Stadlmair 2018). Nach Judikatur des Verfassungsgerichtshofs betrifft diese Beschränkung auch das Wahlrecht auf kommunaler und lokaler Ebene, einzig EU-BürgerInnen sind im Bereich von kommunalen Wahlen ausgenommen (Weiser 2018). Für die Rahmenbedingungen von StadtbürgerInnenschaft bedeutet dies, dass die Grenzen des Zugangs zum Wahlrecht in der Stadt nicht im Gestaltungsbereich der Stadt liegen, sondern durch bundespolitische Entscheidungen determiniert sind.

Diese Beschränkung des Wahlrechts auf StaatsbürgerInnen – inklusive partieller Inklusion von EU-BürgerInnen – stellt für Städte eine besondere Herausforderung dar, da diese in besonderem Maße von Migration und damit einhergehender Diversität an StaatsbürgerInnen betroffen sind (Stadlmair 2018; Verwiebe et al. 2015). Der Anteil der EinwohnerInnen als der von politischen Entscheidungen betroffenen und derjenigen, die formell zur politischen Teilhabe bei Wahlen und damit zur Legitimation repräsentativer Politik berechtigt sind, divergiert. Dies wird in zahlreichen politikwissenschaftlichen Publikationen als ein demokratisches Defizit interpretiert (Bauböck 2018; Blatter et al. 2017; Pelinka 2008).

**Grafik 1: EinwohnerInnen ausgewählter europäischer Städte nach Staatsbürgerschaft, 2016**



Quellen: Eurostat, Stadt Wien, Statistics Iceland; eigene Darstellung;

Grafik 1 bietet eine Auswahl europäischer Städte hinsichtlich dem Anteil eigener StaatsbürgerInnen, EU-BürgerInnen und Drittstaatsangehörigen in der Wohnbevölkerung, wobei die Auswahl der Städte auf dem Aufkommen von Elementen von StadtbürgerInnenschaft beruht (siehe Kap. 4 „Praxisbeispiele“). Wien ist in diesem Vergleich durch den höchsten Anteil an drittstaatsangehörigen EinwohnerInnen (16%)– die also über kein Wahlrecht verfügen – sowie einem mittleren Anteil an EU-BürgerInnen (12%) gekennzeichnet. Fragen der Ermöglichung politischer Teilhabe stellen sich also in Wien in besonderem Maße im Hinblick auf Inklusion/Exklusion durch Staatsbürgerschaft.

Dieser demokratische Ausschluss ist grundsätzlich durch inklusive Staatsbürgerschaftspolitik gegenüber ImmigrantInnen sowie durch eine Expansion des Wahlrechts beeinflussbar. Beispiel für inklusive Staatsbürgerschaftspolitik sind insbesondere Portugal und Belgien (Howard 2009; Blatter et al. 2017; [globalcit.eu](http://globalcit.eu), [mipex.eu](http://mipex.eu)). Ein Wahlrecht auf lokaler Ebene ist neben EU-BürgerInnen auch für Drittstaatsangehörige in zahlreichen europäischen Staaten Praxis (Arrighi/Bauböck 2017, 625–6), unter anderem in Belgien und Island, sowie partiell in der Schweiz. In Frankreich, Spanien und Deutschland, besteht ähnlich zu Österreich/Wien kein Wahlrecht für Drittstaatsangehörige auf lokaler Ebene, wenngleich entsprechende Versuche zu Einführung eines solchen getätigt wurden (ebda.). Zudem bedeutet der Umstand, dass Städte oftmals nicht (nur) die lokale Ebene des politischen Systems umfassen, sondern zugleich auch Länder sind (etwa Hamburg, Bremen, Berlin) und damit auch EU-BürgerInnen von der Wahl der entsprechenden Landesparlamente ausschließen (Pedroza 2013, 9). Der europäische Vergleich zeigt also, dass es durchaus Beispiele für eine Expansion politischer Teilhabe durch Einbürgerung und inklusives Wahlrecht gibt, jedoch steht dies primär in der Kompetenz nationaler politischer Akteure, während die Betroffenheit vor allem bei den Städten liegt. Inwiefern Konzepte von StadtbürgerInnenschaft und demokratische Innovationen hier mehr Teilhabe ermöglichen können, ist Gegenstand der folgenden Kapitel.

Über die Frage rechtlicher Möglichkeiten politischer Teilhabe hinaus stellt die Nutzung von Partizipationsinstrumenten in der Praxis eine Herausforderung für Städte dar. Diese kann einerseits an oftmals niedriger Beteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen, andererseits an einem Bedürfnis nach mehr und stärkeren Beteiligungsmöglichkeiten besonders engagierter BürgerInnen bemessen werden (Hammer 2013). Des Weiteren zeigt die Forschung zu politischer Partizipation, dass die Beteiligung bei Wahlen maßgeblich vom Lebensraum der Wahlbeteiligten beeinflusst wird (Cancela/Geys 2016; Schäfer et al. 2013; Vallbé/Magre Ferran 2017). Eine höhere Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsmobilität sowie die Größe politischer Einheiten tragen zu niedriger Wahlbeteiligung bei, etwa indem soziale Kontrolle geschwächt wird und die Wahrscheinlichkeit, mit seiner/ihrer Stimme einen Einfluss auf das Ergebnis zu haben sinkt. Darüber hinaus steht Beteiligung in Zusammenhang mit sozialen Verhältnissen: Gegen-

den mit homogenen Einkommen, niedriger Arbeitslosigkeit und durchschnittlich höherer Bildung zeigen eine stärkere Beteiligung (Cancela/Geys 2016; Schäfer et al. 2013). Studien zu politischen Engagement in Deutschland legen nahe, dass diese Effekte bei konventionellen wie bei unkonventionellen politischen Beteiligungsformen zutreffen (Gabriel/Kersting 2014). Die Herausforderung rechtlicher Exklusion von politischer Teilhabe wird also besonders in Städten um soziale Ungleichheit, ihren räumlichen Manifestationen und Implikationen für Beteiligung ergänzt.

### 3. Forschung zu StadtbürgerInnenschaft – Ein Überblick

Der Diskurs zu StadtbürgerInnenschaft bezieht sich grundlegend auf die Überlegungen T.H. Marshalls zum Verhältnis von BürgerInnenschaft und sozialer Klasse aus den 1950er Jahren. Dort geht es um die grundsätzliche Frage nach der Durchsetzung bürgerlicher, sozialer und politischer Rechte von Individuen (Christoph/Kron 2019). Städte hatten in diesem Zusammenhang schon immer eine Sonderrolle inne: Sie waren oft der Ausgangspunkt für moderne Konzepte von BürgerInnenschaft (wie auch der Begriff „citizenship“ nahelegt) und Demokratie. Dabei stehen und standen sie regelmäßig in Konflikt mit übergeordneten, (national)staatlichen Strukturen (Lebuhn 2017).

Vor dem Hintergrund von Migration und Globalisierung hat StadtbürgerInnenschaft in den letzten zwei Jahrzehnten beachtliche wissenschaftliche Aufmerksamkeit erlangt, die den Anspruch hegt, der Stadt als politisches System einen eigenständigen Status zu verleihen und damit von den Inklusions-/Exklusionsdynamiken von Nationalstaaten zu entkoppeln. BürgerInnen können sich dabei als StadtbürgerInnen begreifen, nicht (nur) als StaatsbürgerInnen mit einem Wohnsitz in der Stadt. Globale Städte werden dabei zu zentralen Orten von Ausverhandlungsprozessen sozialer, politischer und kultureller Teilhabe unabhängig von nationalstaatlicher Zugehörigkeit (ebd.; Sassen 2008). Ausgehend von der Analogie zur StaatsbürgerInnenschaft können dabei vier Dimensionen von StadtbürgerInnenschaft identifiziert werden:

- Wer ist StadtbürgerIn (Status)?
- Mit welchen Möglichkeiten geht der Status der StadtbürgerIn einher (Rechte)?
- Wie erfolgt eine Identifikation als StadtbürgerIn (Belonging)?
- Welche sozialen und politischen Partizipationsformen gehen mit StadtbürgerInnenschaft einher (Praxis)?

Diese Dimensionen erlangen in der Forschung zu StadtbürgerInnenschaft sehr unterschiedlichen Stellenwert, bedingen einander jedoch, wenn StadtbürgerInnenschaft kein politisches oder wissenschaftliches Label darstellen, sondern konkret mit Inhalten gefüllt sein soll. In der sozialwissenschaftlichen Literatur ebenso wie in der Praxis lassen sich dabei drei wesentliche Diskussionsstränge zu diesen Fragen identifizieren: Einerseits jener zu „Urban Citizenship“, der vor allem in den vergangenen Jahren stark auf rechtliche Möglichkeiten zur Inklusion von MigrantInnen fokussiert und dementsprechend auch die Handlungsspielräume der (Stadt-)Politik dazu auslotet; andererseits die „Right to the City“ (Das Recht auf Stadt) Bewegung. Diese geht auf den marxistischen Theoretiker Henry Lefebvre zurück und verortet sich dementsprechend stärker in der Kritik bestehender Herrschaftsverhältnisse und ökonomischer Ungleichheit (Lebuhn 2017). Anders als bei „urban citizenship“ steht hier nicht so sehr Migration im Mittelpunkt, sondern Themen wie Ökonomisierung und Gentrifizierung von Städten. Dies wird ergänzt um Forschung zu neuen Partizipationsinstrumenten – sogenannten „Democratic Innovations“ – als Reaktion auf Forderungen nach direkterer Teilhabe an politischen Entscheidungen (Geißel et al. 2014; Smith 2009).

Der folgende Abschnitt skizziert einige zentrale Punkte dieser Diskurse und deren Relevanz in Hinblick auf die Möglichkeiten sozialer und politischer Teilhabe im urbanen Raum ebenso wie die Konstruktion einer städtischen Identität. Anschließend werden Praxisbeispiele vorgestellt und Gelingensfaktoren diskutiert.

### 3.1. Urban Citizenship

Die Idee einer StadtbürgerInnenschaft und damit der stärkeren Verbindung von Rechten mit dem tatsächlichen Wohnsitz anstelle der Staatsangehörigkeit wird seit einigen Jahren kontrovers diskutiert. In Europa hat das Thema spätestens seit der so genannten „Flüchtlingskrise“ im Jahr 2015 wieder an Aktualität gewonnen (Kron 2017). Aber auch bereits davor wurde der Umstand, dass ein zunehmend großer Teil von StadtbewohnerInnen auf Basis der Staatsbürgerschaft von politischer Mitsprache ausgeschlossen ist, als Demokratiedefizit erkannt (Morawek 2017; Pedroza 2015). Verschiedene europäische Städte haben hier sehr unterschiedliche Handlungsspielräume: Das Wahlrecht für EU-BürgerInnen auf Kommunalebene ermöglicht in manchen Städten deren Teilnahme an Wahlen auf Stadtebene. In Wien und beispielsweise einigen deutschen Städten, die den Status eines Bundeslands innerhalb eines Föderalstaats haben, ist dies jedoch nicht der Fall (Pedroza 2013; Bauböck 2003). Die Möglichkeiten zur Institutionalisierung einer städtischen Zugehörigkeit sind innerhalb nationalstaatlicher Gefüge jedenfalls beschränkt.

Rainer Bauböck (2003) schlägt in diesem Zusammenhang vor, die Autonomie von Städten *gegenüber* Nationalstaaten, und nicht *innerhalb* dieser zu stärken. Sinnvoller als eine Einbindung von Städten in föderale Strukturen wäre es dementsprechend, Städte in Bezug auf beispielsweise Migration vom Monopol nationaler Gesetzgebung zu befreien. Denkbar ist in diesem Zusammenhang auch eine außenpolitische Vernetzung von Städten. Eine Formalisierung von StadtbürgerInnenschaft hätte jedenfalls eine hohe symbolische Wirkung: Sie würde ein Zugehörigkeitsgefühl gegenüber der Stadt verstärken und es ermöglichen, neben einer nationalstaatlichen Identität auch eine urbane Identität anzunehmen, mit einem Sinn für Rechte und Pflichten gegenüber der städtischen Gemeinschaft. Die Ermöglichung eines solchen Zugehörigkeitsgefühls ist nicht zuletzt deswegen wichtig, weil Städte keine „harten“ Außengrenzen wie Nationalstaaten haben und daher für Einwanderung offener sind. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Bevölkerung von Großstädten meist sehr viel heterogener ist als jene der Staaten, in denen sie sich befinden. Die oft restriktive nationalstaatliche Gesetzgebung stellt Stadtregerungen daher vor Herausforderungen in Bezug auf Inklusion und Teilhabe ihrer BürgerInnen.

In der aktuellen Debatte zu Urban Citizenship spielt häufig die Situation von MigrantInnen mit unklarem Aufenthaltsstatus eine Rolle. Diese leben oft über einen langen Zeitraum in Großstädten in der ständigen Angst, bei einer amtlichen Kontrolle entdeckt und ausgewiesen zu werden. Einige US-amerikanische und europäische Großstädte haben sich daher als „sanctuary cities“ bzw. „solidarity cities“ deklariert und unter anderem die Polizei angewiesen, illegalisierte MigrantInnen nicht den nationalen Einwanderungsbehörden zu übergeben. Damit einher geht in manchen Städten auch die Einführung bzw. der Versuch der Einführung eines kommunalen Ausweisdokuments, das unabhängig vom Aufenthaltsstatus ausgestellt wird und Rechtssicherheit bieten soll (Kron 2017; Christoph/Kron 2019; Morawek 2017). Vorbild für viele dieser Städte ist New York City, wo 2015 die IDNYC eingeführt wurde (siehe Fallbeispiele; Lebuhn 2016). Die Übertragbarkeit des Modells für europäische Großstädte ist aber eingeschränkt, und manche StadtforscherInnen und AktivistInnen kritisieren den legalistischen Fokus der Idee. Wesentlich wäre in dieser Sichtweise vielmehr, die Rechte der EinwohnerInnen auf deren Stadt bottom-up einzufordern und so eine inklusive, solidarische Stadtgemeinschaft zu schaffen. Diesen Ansatz verfolgt der Diskurs zum „Recht auf Stadt“, der im Folgenden kurz skizziert werden soll.

### 3.2. Right to the City

Während also Urban Citizenship die Stadt als alternative Grundlage für bürgerliche Rechte und Zugehörigkeit vorschlägt, so geht „Recht auf Stadt“ noch einen Schritt weiter und begreift die Stadt als Raum für gesellschaftliche Kämpfe/Ausverhandlungsprozesse und Wandel (Kemp et al. 2015). Dieses Verständnis geht zurück auf Henry Lefebvre, der im Kontext von 1968 das Recht auf Stadt als kollektives BürgerInnenrecht konzipierte (Harvey 2008; Pérez 2017). In marxistischer Tradition vertritt der

Diskurs zum Recht auf Stadt eine herrschafts- und kapitalismuskritische Position. Urbanisierung wird in diesem Sinne als Mittel zur Kapitalakkumulation begriffen, gutes Leben in der Stadt wird zu einem Konsumgut für jene, die es sich leisten können. Stadtentwicklung richtet sich nach den Bedürfnissen der Reichen und verdrängt ärmere und marginalisierte Gruppen immer mehr an den Rand. Dementsprechend spiegeln Topographien moderner Städte soziale Ungleichheit wider (Harvey 2008).

Vor dem Hintergrund dieser Befunde setzen sich Bewegungen für ein Recht auf Stadt für alle BewohnerInnen ein. Diese nehmen unterschiedliche Ausformungen und Themenschwerpunkte an und umfassen dabei soziale Bewegungen und Initiativen wie Proteste gegen Zwangsumsiedelungen in den Ländern des globalen Südens (Pérez 2017), Einforderung von Mitspracherechten in der Stadtplanung in unterschiedlichsten Kontexten (Zayim 2014) oder auch Migrationsthemen (Cohen/Margalit 2015). Die Breite der Themen und die Vielfalt der Forschungsarbeiten ziehen allerdings auch Kritik nach sich, dass die oft auch unpassende Verwendung von Right to the City als analytische Kategorie das Konzept entleert habe (Pérez 2017).

### 3.3. Democratic Innovations

In Ergänzung zu den Debatten um soziale und politische Teilhabe von MigrantInnen und ökonomisch marginalisierten Gruppen stellen sogenannte "demokratische Innovationen" (Smith 2011) ein Potenzial für StadtbürgerInnenschaft dar. Ausgehend von Befunden der späten 1990er/2000er zu politischer Desillusionierung weiter Teile der Bevölkerung etablierter Demokratien verfolgen demokratische Innovationen das Ziel, politische Partizipation, Responsivität und Systemzufriedenheit durch neue Möglichkeiten direkter Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen zu stärken. Diese Innovationen umfassen primär deliberative Verfahren und Möglichkeiten für BürgerInnen, ihre Meinungen und Wünsche an politische EntscheidungsträgerInnen zu übermitteln. Zentral dabei ist, dass BürgerInnen sich auf Basis ihrer BürgerInnenschaft beteiligen, und nicht auf Basis von Gruppenzugehörigkeit, Expertise, o.ä., wie es in Beteiligungsprozessen repräsentativer Demokratien häufig der Fall ist. Dementsprechend spielt die Definition von BürgerInnenschaft hier eine besondere Rolle (Smith 2009).

Demokratische Innovationen werden häufig auf lokaler, und zumeist urbaner Ebene erprobt. Städte sind in dieser Hinsicht freier, was die Festlegung der Teilnahmekriterien betrifft (in vielen Fällen reicht der Nachweis eines Wohnsitzes aus, wie die Praxisbeispiele zeigen). Die häufigsten Formen von demokratischen Innovationen in Städten sind „open assemblies“ (offene Versammlungen), also Foren, die allen BürgerInnen offenstehen und auf Freiwilligkeit und daher auch Selbstselektion basieren. Partizipative Budgets fallen beispielsweise in diese Kategorie. Wesentlich ist hier, ob die Versammlungen reine Diskussionsforen sind, oder aber ob Entscheidungen getroffen werden, die für die zuständigen



Autoritäten bindend sind. Etwas seltener entwickeln Städte auch „mini-publics“ bzw. BürgerInnenräte. Letztere bestehen aus einer zufällig, meist per Los, gewählten und möglichst repräsentativ zusammengesetzten Gruppe von BürgerInnen, die meist eine beratende Funktion für die gewählte Regierung einnehmen (ebd.; Asenbaum 2016). Demokratische Innovationen bieten dementsprechend Möglichkeiten, BürgerInnen einzubinden und Zugehörigkeit zu stärken.

## 4. Praxisbeispiele

Im Folgenden werden internationale Beispiele zu Urban Citizenship in vier unterschiedlichen Ausprägungen vorgestellt: (1) City IDs als Dokument der Zugehörigkeit zur Stadt; (2) Online-Instrumente zur Kommunikation zwischen BürgerInnen und der Stadtverwaltung; (3) Partizipative Budgets, durch die BürgerInnen direkt über den Einsatz budgetärer Mittel der Stadt mitentscheiden können; Sowie (4) BürgerInnenräte als Gruppen von BürgerInnen, die in einem strukturierten und moderierten Verfahren gemeinsam Anliegen und Empfehlungen an die Stadtverwaltung formulieren. Die Vorstellung dieser Potenziale von StadtbürgerInnenschaft zielt insbesondere darauf ab, welche Angebote die Stadt an ihre BürgerInnen richtet. Der Fokus liegt dabei auf Initiativen, die Städte in Ihrer Gesamtheit betreffen und nicht auf einzelne Viertel oder Bezirke beschränkt sind. Damit folgen wir primär einem ermöglichenden top-down Ansatz, ergänzt um Befunde zur Nutzung dieser Angebote.

### 4.1. City IDs und Formalisierung von StadtbürgerInnenschaft

Die Schaffung eines Ausweises für alle BewohnerInnen einer Stadt, unabhängig von deren legalem Aufenthaltsstatus und nur gebunden an den Wohnsitz, gehört zu den am stärksten diskutierten Ideen von Urban Citizenship (Schilliger 2018; Hess/Lebuhn 2014; Lebuhn 2017). Ausgangspunkt für diese Debatte ist das Entstehen der „Sanctuary Cities“ in den USA ab den 1980er Jahren. Zu diesem Zeitpunkt flüchteten zahlreiche Menschen aus den damaligen Kriegsgebieten Mittelamerikas in die USA und ließen sich nieder, oftmals ohne einen legalen Aufenthaltsstatus zu erlangen. Zahlreiche Städte etablierten eine „don't ask – don't tell policy“ für öffentliche Einrichtungen und die Polizei im Umgang mit MigrantInnen, um ein gewisses Maß an Sicherheit zu ermöglichen (Schilliger 2018). In der Stadt New York schließlich wurde dieses Maß an Sicherheit auch für undokumentierte MigrantInnen im Rahmen der IDNYC, eines Ausweises für alle New YorkerInnen, institutionalisiert. Die IDNYC wird unten im Detail vorgestellt.

Viele Europäische Städte ließen sich während und nach der sogenannten „Flüchtlingskrise“ im Herbst 2015 von den Sanctuary Cities inspirieren und versuchten, restriktiven Tendenzen nationalstaatlicher Migrationspolitik etwas entgegenzusetzen. In diesem Rahmen entstand das Netzwerk der „Solidarity Cities“, das für Rechtssicherheit, Teilhabe und Selbstermächtigung von (undokumentierten) MigrantInnen in urbanen Zentren kämpft.<sup>1</sup> In einigen Städten gibt es auch Initiativen zur Etablierung einer City ID nach New Yorker Vorbild, etwa in Hamburg<sup>2</sup> oder Zürich. Die Züricher Initiative ging aus dem

---

<sup>1</sup> <https://solidaritycities.eu/> (28.03.2019).

<sup>2</sup> Siehe <http://urban-citizenship-hamburg.rechtaufstadt.net/> (27.03.2019).

Kunstprojekt „Die ganze Welt in Zürich“ hervor, das sich dem Thema Urban Citizenship widmete. Mittlerweile wurde ein Verein gegründet und mehr als 8.000 Unterschriften für die Etablierung einer „Zürich City Card“<sup>3</sup> gesammelt (Niederöst 2017).

Städte sind in diesem Verständnis Orte progressiver Politik, an denen neue Ideen entstehen und neue Konzepte erprobt werden können. Dementsprechend bieten sie ein geeignetes Umfeld, ein neues Verständnis von Urban Citizenship, also Zugehörigkeit unabhängig von Nationalstaaten, zu denken und zu formalisieren. Anzumerken ist in Bezug auf City IDs, dass deren Fokus zumeist klar auf der Schaffung von Sicherheit für undokumentierte MigrantInnen liegt. Dementsprechend ist die Sinnhaftigkeit der Einführung einer solchen ID an die tatsächlichen rechtlichen Möglichkeiten einer Stadt geknüpft – die in New York sehr viel weitreichender sind als in den meisten europäischen Städten – und muss für jeden Einzelfall überprüft werden. Die nachfolgende Darstellung der IDNYC soll einen Überblick über das Potenzial eines städtischen Ausweises geben.

### **Fallbeispiel: New York City / IDNYC**

**New York:** 8 175 133 Millionen EinwohnerInnen, davon ca. 36% im Ausland geboren

**Typ:** Formalisierung von Zugehörigkeit

**InitiatorInnen:** zivilgesellschaftliche Initiative, von Stadtregierung umgesetzt

**Status:** implementiert/laufend

### **Hintergrund & Entstehungsgeschichte**

Bill de Blasio führte nach seiner Wahl zum Bürgermeister im Jahr 2014 die IDNYC ein, ein Ausweis für alle BürgerInnen New Yorks unabhängig vom formalen Status. Federführend beteiligt war „Make the Road“, eine Nachbarschaftsorganisation mit mehr als 20 000 Mitgliedern in New York, die sich für die Rechte von MigrantInnen, community building und Bildung einsetzt.

In den USA gibt es kein bundesweit geltendes Ausweisdokument wie den Personalausweis, viele Menschen besitzen auch keinen Reisepass. Der Führerschein gilt vielfach als das wichtigste Ausweisdokument, oftmals in Kombination mit Kreditkarten oder firmeneigenen Ausweisen. Für marginalisierte Gruppen – allen voran undokumentierte MigrantInnen und Obdachlose – stellt das ein großes Problem dar.

---

<sup>3</sup> <https://www.zuericitycard.ch/> (27.03.2019).

## **Funktionsweise**

Die IDNYC kann von allen New Yorker BürgerInnen ab 10 Jahren beantragt werden. Für den Antrag erforderlich sind der Nachweis der Identität und ein Wohnsitz in New York City, obdachlose Menschen können die Adresse einer Hilfsorganisation angeben. Die IDNYC wird von der Polizei, aber auch von privaten Unternehmen und einigen Banken als Ausweisdokument akzeptiert. Darüber hinaus gilt sie als Bibliotheksausweis und bringt Ermäßigungen in zahlreichen Kulturinstitutionen, Sportvereinen, etc. Damit soll die IDNYC auch für US-StaatsbürgerInnen attraktiv sein und kein Stigma darstellen.

## **Ergebnisse & Evaluation**

Bisher haben fast eine Million New YorkerInnen die IDNYC beantragt. In einer ersten Evaluation aus dem Jahr 2016 zeigte sich, dass der Ausweis vor allem für MigrantInnen große Bedeutung hat: Für fast zwei Drittel der befragten MigrantInnen ist die IDNYC das wichtigste Ausweisdokument, für mehr als 36% ist er sogar das einzige US-Fotoausweisdokument (Daley et al. 2016). Die IDNYC stärkt zudem das subjektive Sicherheitsgefühl und die Zugehörigkeit von MigrantInnen. Aber auch BürgerInnen, die nicht auf die IDNYC als Ausweisdokument angewiesen sind, verwenden es als ein solches. Für 50% aller Befragten ist es mittlerweile der wichtigste Ausweis. Betont wird zudem auch der leichte, niedrigschwellige Antragsprozess und die schnelle Reaktion der Stadt auf Probleme.

## **Kritik & Bewertung**

Die IDNYC gilt in der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte als Vorzeigeprojekt für Urban Citizenship. Nichtsdestotrotz gab es zuletzt auch vermehrt Berichte über Schwierigkeiten mit dem Ausweis, vor allem, wenn InhaberInnen versuchten, ihn bei bundesweiten Behörden („Federal Agencies“) zu verwenden, die ihn oftmals nicht akzeptieren. Dementsprechend ist noch Aufklärungsarbeit notwendig, wo und wann die IDNYC verwendet werden kann, und wo sie ein anderes Ausweisdokument nicht ersetzt. Anzumerken ist auch, dass gerade die Kooperation mit der Polizei und anderen Behörden vor allem deswegen möglich ist, weil in den USA kein Datenaustausch zwischen bundesstaatlichen und landesweiten Behörden stattfindet und kein Meldewesen im österreichischen Sinne besteht.

## **Weiterführende Links**

<https://www1.nyc.gov/site/idnyc/about/about.page>

<https://maketheroadny.org/>

<https://www.zeitschrift-luxemburg.de/kommunaler-perso-new-york-city/>

<https://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/684-16/first-comprehensive-independent-evaluation-nation-s-largest-municipal-id-program-shows-idnyc#/0>

## 4.2. Plattformen für Online-Partizipation

Deliberative Demokratie, breit verstanden als Form der Demokratie in der BürgerInnen konsensual Entscheidungen auf Basis eines Austauschs von Argumenten treffen (Fishkin/Mansbridge 2017), hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Deliberation, so die Annahme, wirkt Polarisierung entgegen und fördert Partizipation und ein aktives Verständnis von BürgerInnenschaft (Curato et al. 2017). Daraus ergibt sich der Bezug zu StadtbürgerInnenschaft: 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.

Die Verbreitung von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien hat Interaktion und Kommunikation nachhaltig revolutioniert. Das Internet bietet auch zahlreiche neue Möglichkeiten zur Abhaltung von Abstimmungen, zum Aufsetzen von Diskussionsforen für öffentliche Belange und verschiedenste Formen demokratischer Innovationen, die von Regierungen allerdings erst verhältnismäßig spät erschlossen wurden (Smith 2009). Beispiele umfassen e-voting, offene Diskussionsforen, online Konsultationsprozesse oder auch virtuelle BürgerInnenforen zu bestimmten Themen (Smith 2009; Waters 2012). Zahlreiche Städte weltweit erproben derzeit Online-Plattformen, um städtische Themen zu diskutieren und Ideen für die Stadtpolitik zu generieren. In vielen Fällen sind diese Initiativen aus der Enttäuschung über die Politik während und nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 heraus entstanden. Möglichkeiten zur Online-Partizipation sollen dem Wunsch nach mehr direkter Mitbestimmung, breiterer öffentlicher Diskussion und Mitgestaltung politischer Entscheidungen gerecht werden. Vorreiterin war hier die Stadt Reykjavik, die bereits 2010 gemeinsam mit einer Stiftung eine Online-Partizipationsplattform aufsetzte, die von mehr als 50% der BürgerInnen benutzt wird.<sup>4</sup> Mit Madrid etablierte eine Millionenstadt im Jahr 2015 eine Online-Plattform, die zahlreiche Partizipationsformate bietet und unten als Fallbeispiel dargestellt wird.

Die Frage nach Moderation und Struktur dieser Foren muss im Einzelfall gut überlegt sein, um zu verhindern, dass nur jene BürgerInnen partizipieren, die ohnehin politisch interessiert sind und sich auch mit anderen Mitteln Gehör verschaffen können. Wesentlich ist zudem eine hohe Responsivität der Stadt auf Vorschläge, um die Diskussion lebendig zu halten und den BürgerInnen zu vermitteln, dass ihre Ideen bearbeitet und Einwände ernst genommen werden. Damit geht einher, dass Abstimmungsergebnisse von Online-Plattformen für die Stadtregierung eine Verbindlichkeit aufweisen und die Ergebnisse partizipativer Prozesse rasch sichtbar werden. Das nachfolgende Beispiel von Madrid zeigt

---

<sup>4</sup> <https://reykjavik.is/en/better-reykjavik-0> (28.03.2019)

das Potenzial von Online-Partizipationsplattformen in der Stadtpolitik für Ideengenerierung, Teilhabe und Zugehörigkeit von BürgerInnen.

### **Fallbeispiel: Decide Madrid**

**Madrid:** ca. 3 200 000 EinwohnerInnen, davon rund 12% ohne spanischer Staatsbürgerschaft

**Typ:** Demokratische Innovation, Partizipation

**InitiatorInnen:** Stadtregierung

**Status:** Laufend

### **Hintergrund & Entstehungsgeschichte**

In Madrid kam es, wie in vielen anderen südeuropäischen Städten, nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 zu Protesten gegen die darauffolgende Austeritätspolitik. Das Vertrauen in Politik und politische Institutionen verschwand zusehends, die Protestierenden und soziale Bewegungen wie 15-M forderten „echte Demokratie“. Aus dieser Bewegung heraus stammt das Engagement der Stadt Madrid für partizipative Demokratie und Möglichkeiten zur Mitbestimmung für BürgerInnen. 2015 wurde die Online-Plattform Decide Madrid gelauncht, die unterschiedliche Formen der Partizipation ermöglicht.

### **Funktionsweise**

Vorschläge und Projektideen für städtische Agenden können auf der Plattform Decide Madrid eingebracht werden. Dort werden diese kommentiert und bewertet. Zu Vorschlägen, die von mindestens 1% der Stimmberechtigten (rund 27 000 Personen) unterstützt werden, kommt es regelmäßig zu Abstimmungen, deren Ergebnisse für die Stadtregierung bindend sind. Prinzipiell kann jede/r Vorschläge einbringen, stimmberechtigt sind alle Personen über 16 Jahre mit nachgewiesenem Wohnsitz in Madrid.

Ebenfalls über die Plattform Decide Madrid wird jährlich ein stadtweites Participatory Budgeting Projekt durchgeführt. Ähnlich wie in Paris (siehe Praxisbeispiel) folgt dieses einem jährlichen Zyklus. Zu Beginn können Vorschläge eingebracht werden, dann werden diese evaluiert und schließlich findet eine Abstimmung statt. Die Budgets variieren, im Jahr 2019 stehen dafür insgesamt 30 Millionen Euro zur Verfügung.

Madrid etabliert zudem derzeit einen ständigen BürgerInnenrat als beratendes Organ für die Stadtregierung. Dafür wurden aus 30 000 registrierten Personen 49 zufällig per Los gewählt.

## Ergebnisse & Evaluation

Im Jahr 2018 waren bereits mehr als 400 000 NutzerInnen auf Decide Madrid registriert, also rund 12% aller EinwohnerInnen. Bisher gab es zwei Vorschläge, die auch im Rahmen der Abstimmungen erfolgreich waren: „Madrid 100% Sustainable“, das ein Set von Maßnahmen für Nachhaltigkeit beinhaltet, sowie ein Einzelticket für alle öffentlichen Verkehrsmittel in Madrid (zuvor musste für jedes Verkehrsmittel ein eigenes Ticket gelöst werden).

## Kritik & Bewertung

„Decide Madrid“ ist aus der Anti-Austeritätsprotestbewegung entstanden und hat dementsprechend einen anderen Fokus als die IDNYC. Es geht vorwiegend um die Ausweitung der Mitbestimmungsmöglichkeiten auf alle BürgerInnen. Potentielle Auswahlkriterien und Restriktionen der Teilnahme an der Plattform werden nicht explizit thematisiert, ebenso gibt es (noch) keine Evaluation der Zusammensetzung der Teilnehmenden und möglicher sozialer Selektivität. Bemerkenswert ist aber in jedem Fall die große Anzahl der Registrierten und die Bemühungen der Stadtregierung, die Diskussionen auf der Plattform auch offline sichtbar zu machen.

## Weiterführende Links

<http://www.madridforyou.es/en/decide-madrid-platform-already-93-institutions-18-countries>

<https://www.nesta.org.uk/feature/six-pioneers-digital-democracy/decide-madrid/>

<https://decide.madrid.es/?locale=en>

<https://oidp.net/en/content.php?id=1539>

<https://www.involve.org.uk/resources/case-studies/decide-madrid>

## 4.3. Participatory Budgeting

„Participatory Budgeting“ (PB), oder auch „BürgerInnenhaushalt“, hat seinen Ausgangspunkt 1989 im brasilianischen Porto Alegre genommen und seitdem viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Die Grundidee ist, einen Teil des kommunalen Budgets zu reservieren und BürgerInnen über dessen Verwendung diskutieren und abstimmen zu lassen (Smith 2009). Das Konzept wurde weltweit exportiert und findet sich auch in zahlreichen europäischen Städten wieder, wie auch in Wien auf Bezirksebene.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> PB Projekte in Wien gibt es (Stand März 2019) in Margareten und Alsergrund, siehe <https://www.wien.gv.at/bezirke/margareten/politik/partizipatives-budget.html> bzw. <https://www.partizipation.wien.at/de/consultation/das-alsgrunder-mitmach-budget-2019?page=1> (28.03.2019).

PB öffnet eine eigentlich abgeschlossene politische Sphäre, nämlich öffentliche Budgets, für BürgerInnen und kombiniert dabei unterschiedlichste Partizipationsformen, wie Versammlungen, Online-Deliberation oder Abstimmungen. Bemerkenswert ist zudem, dass PB in einer Stadt mit einem massiven Korruptionsproblem entwickelt wurde. Die Kontrolle öffentlicher Finanzen durch BürgerInnen und Korruptionsbekämpfung waren dementsprechend wesentliche Motive (Smith 2009).

Für die Umsetzung eines PB Projekts sollten jedenfalls die folgenden Voraussetzungen gegeben sein: Eine klar definierte, abgrenzbare Verwaltungseinheit, wie etwa ein(e) Stadt(bezirk) oder Gemeinde; regelmäßige Diskussionen und Treffen innerhalb dieser Verwaltungseinheit; ein Zyklus von Aktivitäten entlang des formalen Budgetzyklus; sowie ein Netzwerk von Organisationen und Personen zur Mobilisierung, Information und Bildung von BürgerInnen über den Prozess (Boutall 2009). Gerade die Kombination von Online- und Offline-Diskussionsforen verbessert die Möglichkeiten zur Partizipation und trägt dazu bei, das Spektrum der sich beteiligenden BürgerInnen zu erweitern. Erfahrungen zeigen zudem, dass es sinnvoll ist, Themenbereiche zur Ideenfindung vorab zu definieren und auch hier eine hohe Responsivität der Stadtregierung wesentlich ist.

Participatory Budgeting ist international ein durchwegs erfolgreiches Konzept und wird in vielen Städten – darunter auch das unten dargestellte Fallbeispiel Paris – sowohl auf Stadt- als auch auf Bezirksebene durchgeführt. Evaluationen und Forschungsarbeiten beurteilen PB in vielerlei Hinsicht als positiv (Font et al. 2018; Schneider/Busse 2019).

### **Fallbeispiel: Participatory Budgeting in Paris**

**Paris:** ca. 2 200 000 EinwohnerInnen (ohne Metropolregion), ca. 16% ohne französischer Staatsbürgerschaft (Ballungsraum Paris, 2014).

**Typ:** Demokratische Innovation, Partizipation

**InitiatorInnen:** Stadtregierung

**Status:** Laufend (bis 2020)

### **Hintergrund & Entstehungsgeschichte**

In Frankreich besteht bereits eine längere Tradition von BürgerInnenräten, vor allem in beratender Funktion. Seit ca. 10 Jahren gibt es verstärkt Initiativen für Participatory Budgeting (PB), allerdings vorwiegend in kleineren Städten bis 40 000 EinwohnerInnen.



Die im Jahr 2014 zur Pariser Bürgermeisterin gewählte Anne Hidalgo starte unmittelbar nach Antritt ihrer Amtszeit ein stadtweites PB-Pilotprojekt. In der ersten Phase konnten Angehörige der Stadtregierung Ideen einbringen, die den BürgerInnen zur Abstimmung vorgelegt wurden. Seitdem wurde das Projekt ausgebaut und BürgerInnen direkt ermöglicht, Vorschläge einzubringen. Insgesamt stehen für 2014-2020 rund 500 Millionen Euro für Participatory Budgeting zur Verfügung. Einen Sinn für Gemeinschaft, Inklusion und Partizipation zu fördern sind wesentliche Ziele des Projekts.

### **Funktionsweise**

Die Teilnahme an PB steht allen Pariser BürgerInnen offen, unabhängig von Nationalität und Alter. Es sind keine Dokumente zur Registrierung notwendig. Via Online Plattform werden zufällig je zehn BürgerInnen für Kommissionen auf Bezirksebene sowie Stadtebene ausgewählt. Auf Stadtebene sind neben BürgerInnen zudem drei gewählte PolitikerInnen vertreten, je eine/r pro im Stadtrat vertretener Partei.

Der Pariser PB-Prozess folgt einem jährlichen Zyklus: Bis Ende Februar jeden Jahres können BürgerInnen Ideen sowohl auf Stadt- als auch auf Bezirksebene in unterschiedlichen Kategorien (z.B. Mobilität, Wohnen, Umwelt, Kultur, etc.) einbringen. Parallel dazu finden Workshops statt, die BürgerInnen dazu ermutigen sollen, ihre Ideen auszuformulieren und auf der Onlineplattform einzureichen. Diese werden vielfach in enger Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt, um den Zugang zu PB möglichst niederschwellig zu gestalten.

Im Anschluss werden alle eingereichten Projekte von zwei Kommissionen (auf Stadt- und Bezirksebene) evaluiert und auf Umsetzbarkeit überprüft. Der Ausschluss von Projekten muss dem/der Einreicher/in gegenüber begründet werden. Die ausgewählten Projekte sind ab Juli online einsehbar, die Abstimmung über die umzusetzenden Projekte findet jeweils im September statt. Sämtliche Projekte bleiben online verfügbar und ihr Status wird regelmäßig aktualisiert.

### **Evaluation & Ergebnisse**

Sowohl die Anzahl der eingereichten und umgesetzten Projekte als auch die Zahl der BürgerInnen, die sich an Ideenfindung und –wahl beteiligt haben, ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. 2016 etwa stimmten knapp 93.000 Menschen ab, was ca. 7% der Pariser Bevölkerung entspricht. Zum Vergleich: 2014, im ersten Durchgang, stimmten nur rund 40.000 BürgerInnen ab.

Anzumerken ist, dass die Zahl der stadtweit umgesetzten Projekte wesentlich geringer ist als jene auf Bezirksebene. Jährlich wurden rund 10 Projekte auf Stadtebene gewählt, auf Bezirksebene waren es rund 200. Diese werden zum Großteil auch in den wohlhabenderen Bezirken umgesetzt, was auf eine gewisse Einschränkung der Repräsentativität der Teilnehmenden für die Stadtbevölkerung hindeutet.

### **Kritik & Bewertung**

Paris spricht in seinem PB Projekt explizit BürgerInnen ohne Möglichkeiten zur formalen politischen Partizipation an und thematisiert damit auch den Ausschluss großer Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht. Kritik am Pariser Projekt wurde unter anderem in Bezug auf zwei Aspekte laut: Einerseits handelt es sich um eingeschränkte Deliberation, die Stadt legt Themenschwerpunkte fest und es gibt – anders als in anderen Städten – keine breit angelegten Diskussionsforen zu den einzelnen Vorschlägen, jede/r BürgerIn partizipiert für sich allein. Andererseits zielt der Großteil der umgesetzten Projekte auf Modernisierung oder Verschönerung verschiedener Stadtteile ab. Projekte mit sozialen oder wirtschaftlichen Ambitionen werden manchmal bereits vorab abgelehnt, da sie, so das Argument, nicht in den Kompetenzbereich der Stadt fallen. Ein Kritikpunkt hier ist, dass Instandhaltungs- und Modernisierungsarbeiten ohnehin städtische Aufgaben sind, die nicht in PB-Prozesse ausgelagert werden sollten.

#### **Weiterführende Links**

<https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/>

<https://newcities.org/why-paris-is-building-the-worlds-biggest-participatory-budget/>

<https://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-paris-france>

#### **4.4. BürgerInnenräte und Mini-Publics**

„Mini-publics“ sind ein Instrument der deliberativen Demokratie, das sich vorwiegend durch den Selektionsmechanismus von anderen demokratischen Beteiligungsformen unterscheidet. Zentral ist, dass BürgerInnen zufällig, meist per Los, als TeilnehmerInnen ausgewählt werden. Moderne Demokratien vernachlässigten diese bereits in der griechischen Antike praktizierte Form der Selektion über lange Zeit, erst in den vergangenen zwei Jahrzehnten wurde die Idee von zufälliger Selektion wieder populär. Mittlerweile gibt es verschiedene Arten von mini-publics, darunter „deliberative polls“, also groß angelegte öffentliche Konsultationsprozesse, Konvente im Sinne von Konsultationen zwischen interessierten BürgerInnen und ExpertInnen oder auch zufällig gewählte Jurys zur Entscheidungsfindung (Smith 2009).

Mini-publics weisen gegenüber konventionellen politischen Partizipationsformen einige Vorteile auf. Sie sind einerseits inklusiver, da durch die gleiche Selektionswahrscheinlichkeit allen BürgerInnen die gleiche Chance geboten wird, sich zu beteiligen (Smith 2009). Da die Teilnahme an BürgerInnenräten und Konsultationen nicht verpflichtend ist, gibt es jedoch auch hier eine gewisse Selbstselektion und Überrepräsentation ohnehin politisch Interessierter (Jacquet 2017). Diese ist aber wesentlich weniger ausgeprägt als die soziale Selektion bei konventioneller politischer Partizipation. Darüber hinaus erhöhen Mini-publics das Vertrauen in politische Entscheidungen, da sie eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit implizieren und in der Regel transparent gestaltet sind. Nicht zuletzt tragen Mini-publics dazu

bei, dass BürgerInnen fundierte Meinungen zu komplexen Problemen bilden können, fördern die Konsensbildung und wirken gesellschaftlicher Polarisierung entgegen (Smith 2009).

Der Erfolg von Mini-publics, sei es in Form von BürgerInnenräten oder anderen Konsultationsprozessen hängt wesentlich von der konkreten Fragestellung sowie von der den Räten zugesprochenen Kompetenz ab (Beauvais/Warren 2018). Zentral ist dabei die Kommunikation und Sichtbarmachung dieser Räte, um deren Bekanntheitsgrad und Akzeptanz unter BürgerInnen zu steigern. Allgemein lässt sich aber festhalten, dass sie ein starkes Instrument sein können, um „gewöhnliche“ BürgerInnen – und auch solche, die aus formalen Prozessen ausgeschlossen sind – zu politischer Partizipation zu motivieren (Smith 2009, 114). Mini-publics, wie der als Fallbeispiel vorgestellte Frankfurter Demokratiekonvent können zudem dazu genutzt werden, Bedarf nach BürgerInnenbeteiligung auszuloten und Vorschläge für deren Gestaltung zu generieren.

### **Fallbeispiel: Demokratiekonvent Frankfurt am Main**

**Frankfurt/Main:** 747 000 EinwohnerInnen, davon rund 28% ohne deutsche Staatsbürgerschaft

**Typ:** Demokratische Innovation, Mini-Public

**InitiatorInnen:** zivilgesellschaftliche Initiative

**Status:** 2019 findet der erste Demokratiekonvent statt, geplant sind jährliche Konvente

### **Hintergrund & Entstehungsgeschichte**

Der Frankfurter Demokratiekonvent ist eine Initiative des Vereins „mehr als wählen“. Dieser wurde von Studierenden gegründet und konnte mittlerweile neben der Frankfurter Stadtregierung auch zahlreiche Stiftungen als PartnerInnen und FörderInnen gewinnen. Der erste Konvent fand im Februar 2019 statt.

### **Funktionsweise**

Der Demokratiekonvent setzt sich aus 50 TeilnehmerInnen zusammen, von denen zwei Drittel zufällig aus allen FrankfurterInnen unter Berücksichtigung aller Stadtteile ausgewählt werden. Einziges Kriterium ist ein Hauptwohnsitz in Frankfurt. Um Selbstselektion zu vermeiden, werden für das verbleibende Drittel Angehörige marginalisierter Gruppen gesondert eingeladen. Die TeilnehmerInnen trafen sich an drei Tagen im Februar 2019. Im Zentrum der Diskussion stehen Möglichkeiten zur BürgerInnenbeteiligung in der Stadt Frankfurt. Die Ergebnisse werden dem Stadtparlament vorgestellt und dort diskutiert.

## **Ergebnisse & Evaluation**

Die Kooperation der Stadtregierung mit der Initiative ist ein wichtiges Zeichen für Offenheit der Stadt gegenüber neuen Formen der Partizipation. Darüber hinaus stößt der Frankfurter Demokratiekonvent auch bundesweit auf reges Interesse, so wurden die Ergebnisse im März nicht nur der Stadtregierung vorgestellt, sondern auch unterschiedlichen Fraktionen im deutschen Bundestag. Öffentlich verfügbar sind die Ergebnisse derzeit (März 2019) noch nicht.

## **Weiterführende Links**

<https://www.demokratiekonvent.de/>

<https://www.mehralswaehlen.de/>

## 5. Zusammenfassung, Effekte und Handlungsempfehlungen

Die in Kapitel 4 dargestellten Fallbeispiele zeigen, dass international zahlreiche unterschiedliche Ansätze existieren, um Zugehörigkeit und Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess von StadtbürgerInnen zu stärken. Deutlich wird allerdings, dass StadtbürgerInnenenschaft als Konzept meist nicht im Fokus steht, sondern beispielsweise die Inklusion von MigrantInnen (im Falle von Ausweisdokumenten) oder die allgemeine Erhöhung der BürgerInnenbeteiligung (im Falle demokratischer Innovationen). Dies sind **Instrumente bzw. Praktiken in Städten, die man zwar unter das Label „StadtbürgerInnenenschaft“ fassen kann, aber nicht muss.**

Städtische Ausweisdokumente können ein probates Mittel darstellen, die **Rechtssicherheit für Sanspapiers und marginalisierte Gruppen** zu erhöhen und ein **Gefühl der städtischen Zugehörigkeit** zu schaffen. Zentral dabei ist, den Ausweis auch für Menschen attraktiv zu machen, die nicht auf ihn angewiesen sind, um ein weiteres Stigma zu vermeiden, wie es etwa in NYC mittels vergünstigter Kulturangebote der Fall ist. Das Potenzial der Einführung eines solchen Dokuments muss allerdings für jeden Fall geprüft werden, da nicht nur die Handlungsspielräume der Städte in Bezug auf Anweisungen an die Exekutive unterschiedlich sind, sondern auch gerade das US-amerikanische institutionelle Umfeld sich wesentlich von jenem in Europa bzw. in Österreich unterscheidet.

In den meisten Praxisbeispielen zu BürgerInnenbeteiligung sind die **Kriterien zur Teilnahme niedrigschwellig** gehalten. Das impliziert ein **breites Verständnis von BürgerInnenenschaft**, zumeist ist der Wohnsitz ausschlaggebend (Paris, Madrid, Frankfurt). Betont werden auch die niedrige Altersgrenze und die Möglichkeit für Kinder und Jugendliche, sich bereits vor Volljährigkeit politisch zu beteiligen (Reykjavik). Wesentlich ist hier, dass die Stadt aktiv auf Diskussionen und eingebrachte Vorschläge reagiert und die Ergebnisse von Entscheidungsprozessen für die Stadtregierung verbindlich sind. So wird sichergestellt, dass **die Anliegen von BürgerInnen ernst genommen werden** und die Partizipationsformen **einen realen Einfluss** haben können. In diesem Zusammenhang ist es auch wesentlich anzumerken, dass Online-Plattformen allein nicht ausreichend sind. In sämtlichen Städten finden zusätzlich noch „offline“ Foren statt, es gibt mobile Abstimmungskabinen (Madrid) und es wird Wert auf persönlichen Austausch und Diskussionen gelegt (Paris). Einmalige Mini-publics/BürgerInnenräte sind hilfreich, wenn es um die Auslotung von Wünschen und Problemlagen geht (Frankfurt), institutionalisierte BürgerInnenräte wiederum brauchen einen höheren Bekanntheitsgrad und jedenfalls Kompetenzen, die über eine (symbolische) Beratungsfunktion hinausgehen.

Abschließend können wir vier Potenziale von StadtbürgerInnenenschaft für die Qualität politischer Teilhabe hervorheben:

(1) Beinahe alle Praxisbeispiele beruhen auf einer **Kooperation von Stadtregierung und zivilgesellschaftlichen Organisationen**: Oftmals ging die Initiative von der Zivilgesellschaft aus, zur tatsächlichen Umsetzung und Institutionalisierung sind aber sowohl politischer Wille als auch öffentliche Ressourcen unumgänglich. Dementsprechend ist es für ein Gelingen von StadtbürgerInnenschaft maßgeblich, bereits bestehende Initiativen „von unten“ vonseiten der Stadtpolitik aufzugreifen.

(2) Die beschriebenen demokratischen Innovationen sind nicht an formelle Zugehörigkeit durch Staatsbürgerschaft gebunden und ermöglichen auch AusländerInnen mit Wohnsitz politische Teilhabe. Die **Legitimation der Stadtpolitik durch BürgerInnen kann damit auf eine breitere Basis gestellt** werden. Angesichts der eingangs beschriebenen demografischen Entwicklung ist dies insbesondere für die Stadt Wien von Bedeutung, in der rund 28 Prozent der EinwohnerInnen im Wahlalter von Gemeinderatswahlen ausgeschlossen sind.

(3) Mehr Partizipationsmöglichkeiten können die **Zufriedenheit mit dem politischen System stärken**. So zeigen etwa Gabriel und Kersting (2014) in einer umfangreichen Studie zu deutschen Gemeinden, dass eine Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten insofern auch zu mehr Zufriedenheit beiträgt, da gesteigerte Partizipation mit einer besseren Bewertung von Demokratie einhergeht. Dabei sei aber nicht nur die Nutzung von alternativen Partizipationsmöglichkeiten von Bedeutung, sondern insbesondere die Bewertung dieser Verfahren (ebda, 152). Es kommt also darauf an, welche Relevanz die BürgerInnen den offerierten Instrumenten zuschreiben. In ähnlicher Weise zeigen Studien zu direkter Demokratie in den Niederlanden, Schweden, und Finnland, dass die Bewertung und Nutzung von demokratischen Innovationen von Einstellungen zum politischen System (Christensen et al. 2016; Åström et al. 2017) und dem Ergebnis der konkreten Verfahren abhängen (Marien/Kern 2018). Die Effekte neuer Beteiligungsformen erscheinen insofern beeinflussbar, als es notwendig ist, BürgerInnen über die Möglichkeiten und Grenzen dieser Instrumente aufzuklären.

(4) **Innovative Partizipationsformen bieten ein spezielles Potenzial für BürgerInnenbeteiligung**, wie Studien zu Participatory Budgeting zeigen. Insbesondere sind hier Erfolge für konkrete BürgerInnen-Anliegen besonders realistisch. So zeigen Font et al (2018) anhand eines Vergleichs spanischer Gemeinden, dass PB im Vergleich zu anderen Beteiligungsverfahren durch relativ hohe Erfolgsaussichten (im Sinne der Umsetzung der Anliegen) charakterisiert sind, weil hier bereits vorab von den Gemeinden entsprechende Ressourcen vorgesehen wurden und dementsprechend Finanzierungsfragen bereits eher geklärt sind. Vergleichende Forschung zu Participatory Budgeting in deutschen Städten legt jedoch nahe, dass auch in diesen Instrumenten Beteiligung sozio-ökonomisch stratifiziert ist, wenngleich eine professionelle Gestaltung der begleitenden Online-Plattformen die Beteiligung erhöhen kann (Schneider/Busse 2019).

Dieser Bericht zeigt, dass StadtbürgerInnenschaft und demokratische Innovationen zahlreiche Möglichkeiten für Wien bieten. Insbesondere sind partizipative Online/Offline-Plattformen zu nennen, in denen BürgerInnen Anliegen an die Stadt herantragen können, die in repräsentativen Institutionen auf die Agenda gelangen. Die Einbindung marginalisierter Gruppen kann mittels BürgerInnenräte gestärkt werden, deren Zusammensetzung per Los erfolgt. Zudem können Participatory-Budgeting-Verfahren eine direkte Mitsprache von BürgerInnen in der Ressourcennutzung ermöglichen. BürgerInnen können in diese Verfahren ohne Grenzen der Staatsbürgerschaft eingebunden werden, Fragen sozio-ökonomischer Stratifizierung bleiben aber relevant.

## Literatur

- Arrighi, Jean-Thomas/Bauböck, Rainer (2017). A multilevel puzzle. Migrants' voting rights in national and local elections, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 56(3), 619–639
- Asenbaum, Hans (2016). Facilitating Inclusion: Austrian Wisdom Councils as Democratic Innovation between Consensus and Diversity, in: *Journal of Public Deliberation*, Vol. 12(2)
- Åström, Joachim/Jonsson, Magnus E./Karlsson, Martin (2017). Democratic Innovations: Reinforcing or Changing Perceptions of Trust?, in: *International Journal of Public Administration*, Vol. 40(7), 575–587
- Bauböck, Rainer (2018). Democratic inclusion. Rainer Bauböck in dialogue, Manchester: Manchester University Press
- Bauböck, Rainer (2003). Reinventing Urban Citizenship, in: *Citizenship Studies*, Vol. 7(2), 139–160
- Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard (2006). Migrations- und Integrationspolitik, in: *Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/et al. (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien: Manz, 726–742
- Beauvais, Edana/Warren, Mark E. (2018). What can deliberative mini-publics contribute to democratic systems?, in: *European Journal of Political Research*, Vol. online first, abrufbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.12303> (letzter Zugriff: 28.3.2019)
- Blatter, Joachim/Schmid, Samuel D./Blättler, Andrea C. (2017). Democratic Deficits in Europe: The Overlooked Exclusiveness of Nation-States and the Positive Role of the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55(3), 449–467
- Boutall, Trevor (2009). Participatory Budgeting, abrufbar unter: <https://participedia.net/en/methods/participatory-budgeting> (letzter Zugriff: 28.3.2019)
- Cancela, João/Geys, Benny (2016). Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections, in: *Electoral Studies*, Vol. 42(Supplement C), 264–275
- Christensen, Henrik Serup/Karjalainen, Maija/Lundell, Krister (2016). Democratic Innovations to the Rescue? Political Trust and Attitudes Toward Democratic Innovations in Southwest Finland, in: *International Journal of Public Administration*, Vol. 39(5), 404–416
- Christoph, Wenke/Kron, Stefanie (2019). Solidarische Städte in Europa. Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship, in: *Christoph, Wenke/Kron, Stefanie (Hrsg.): Solidarische Städte in Europa*, Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung, 5–18
- Cohen, Nir/Margalit, Talia (2015). 'There are Really Two Cities Here': Fragmented Urban Citizenship In Tel Aviv, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 39(4), 666–686
- Curato, Nicole/Dryzek, John S./Ercan, Selen S./Hendriks, Carolyn M./et al. (2017). Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research, in: *Daedalus*, Vol. 146(3), 28–38
- Daley, Tamara C./Lunn, Laurel/Hamilton, Jennifer/Bergman, Artis/et al. (2016). IDNYC. A Tool of Empowerment, Westat
- Fishkin, James/Mansbridge, Jane J. (Hrsg.) (2017). The Prospects & Limits of Deliberative Democracy, in: *Daedalus*, Vol. 146(3)
- Font, Joan/Smith, Graham/Galais, Carol/Alarcon, Pau (2018). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 57(3), 615–636



- Gabriel, Oscar/Kersting, Norbert* (2014). Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung, in: *Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg* (Hrsg.): Partizipation im Wandel, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 43–184
- 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
- Hammer, Katharina* (Hrsg.) (2013). BürgerInnenbeteiligung in der Stadt. Zwischen Demokratie und Ausgrenzung?, Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
- Harvey, David* (2008). The right to the city, in: *New Left Review*, Vol. 53, 23–40
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter* (2002). Die Mühen der Differenzierung, in: *Löw, Martina* (Hrsg.): Differenzierungen des Städtischen, Opladen: Leske+Budrich, 29–67
- Hess, Sabine/Lebuhn, Henrik* (2014). Politiken der Bürgerschaft. Zur Forschungsdebatte um Migration, Stadt und citizenship, in: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, Vol. 2(3), 11–34
- Howard, Marc Morjé* (2009). The Politics of Citizenship in Europe, Cambridge: Cambridge University Press
- Jacquet, Vincent* (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 56(3), 640–659
- Kemp, Adriana/Lebuhn, Henrik/Rattner, Galia* (2015). Between Neoliberal Governance and the Right to the City: Participatory politics in Berlin and Tel Aviv, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 39(4), 704–725
- 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, 64–76
- Lebuhn, Henrik* (2017). Urban Citizenship. Zum Potenzial eines stadtpolitischen Konzepts, in: *Krenn, Martin/Morawek, Katharina* (Hrsg.): Urban Citizenship. Zur Demokratisierung der Demokratie, Wien: Verlag für moderne Kunst, 26–45
- Marien, Sofie/Kern, Anna* (2018). The Winner Takes It All: Revisiting the Effect of Direct Democracy on Citizens' Political Support, in: *Political Behavior*, Vol. 40(4), 857–882
- Morawek, Katharina* (2017). Zur Schmelze des Eisbergs. Das Schweizer Demokratiedefizit, politische Teilhabe und neue Modelle von (Urban) Citizenship, in: *Krenn, Martin/Morawek, Katharina* (Hrsg.): Urban Citizenship. Zur Demokratisierung der Demokratie, Wien: Verlag für moderne Kunst, 159–174
- 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, 64–74
- Pedroza, Luicy* (2013). Access to Electoral Rights. Germany, Fiesole: EUDO Citizenship Observatory
- Pedroza, Luicy* (2015). The Democratic Potential of Enfranchising Resident Migrants, in: *International Migration*, Vol. 53(3), 22–35
- Pelinka, Anton* (2008). Democratisation and De-democratisation in Austria, in: *Fröschl, Erich/Kozeluh, Ulrike/Schaller, Christian* (Hrsg.): Democratisation and De-Democratisation in Europe?: Austria, Britain, Italy and the Czech Republic- A Comparison, Innsbruck: Studienverlag, 21–36

- Pérez, M (2017). Reframing housing struggles: Right to the city and urban citizenship in Santiago, Chile, in: *City*, Vol. 21(5), 530–549
- Sassen, Saskia (2008). The Global City, in: *Nugent, David/Vincent, Joan* (Hrsg.): *A Companion to the Anthropology of Politics*, Wiley, 168–178
- Schäfer, Armin/Vehrkamp, Robert/Gagné, Jérémie (2013). *Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl*, Gütersloh: BertelsmannStiftung
- Schilliger, Sarah (2018). Urban Citizenship. Teilhabe für alle - da, wo wir leben, in: *Aigner, Heidrun/Kumnig, Sarah* (Hrsg.): *Stadt für alle! Analysen und Aneignungen*, Wien: Mandelbaum Verlag, 14–35
- Schneider, Sebastian H./Busse, Stefan (2019). Participatory Budgeting in Germany – A Review of Empirical Findings, in: *International Journal of Public Administration*, Vol. 42(3), 259–273
- Smith, Graham (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge: Cambridge University Press
- Smith, Graham (2011). Survey Article Democratic Innovations: Bringing Theory and Practice into Dialogue, in: *Philosophy Compass*, Vol. 6(12), 895–901
- 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
- Vallbé, Joan-Josep/Magre Ferran, Jaume (2017). The Road Not Taken. Effects of residential mobility on local electoral turnout, in: *Political Geography*, Vol. 60, 86–99
- Verwiebe, Roland/Haindorfer, Raimund/Sewann, Lena/Dlabaja, Cornelia/et al. (2015). Zusammenleben in Wien. Einstellungen zu Zuwanderung und Integration, in: *Stadt Wien, MA 18* (Hrsg.): *Werkstattbericht 152*, Wien, 1–147
- Verwiebe, Roland/Troger, Tobias/Riederer, Bernhard (2014). Lebensqualität in Wien 1995-2013. Sozialwissenschaftliche Grundlagenforschung II, in: *Stadt Wien, MA 18* (Hrsg.): *Werkstattbericht 147*, Wien, 1–124
- Waters, Rahel (2012). Online Consultations, Participedia, abrufbar unter: <https://participedia.net/en/methods/online-consultations> (letzter Zugriff: 28.3.2019)
- Weiser, Katharina (2018). Demokratische Mitbestimmung von Fremden aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, in: *Salzburger Landtag/Weiser, Katharina* (Hrsg.): *Demokratische Zukunft der (Salzburger) Landesgesetzgebung*, Wien: Jan Sramek Verlag, 157–180
- Zayim, Ayca (2014). Differentiated Urban Citizenship and Housing Rights: Analysing the Social Impacts of Urban Redevelopment in Globalizing Istanbul, in: *International Planning Studies*, Vol. 19(3–4), 268–291