



Demokratiereformen

Handlungsmöglichkeiten auf Länderebene

Skizze für die Heinrich-Böll-Stiftung

Berlin, Januar 2013

Roland Roth

Demokratiereformen. Handlungsmöglichkeiten auf Länderebene

Skizze für die Heinrich Böll Stiftung (Januar 2013)

Autor: **Roland Roth**

Inhalt

- I. Ausgangslage und Problemstellung (Zusammenfassung)
- II. Demokratiequalität – ein bewegliches Ziel von großer Komplexität und Vielfalt
- III. Beteiligungspolitische Reformprofile auf Landesebene
- IV. Demokratiepolitische Handlungsfelder der Länder
- V. Mögliche Initiativen der Länder auf Bundesebene

Anhang

- VI. Demokratieaudits als beteiligungspolitisches Reforminstrument
 - VII. Reformansätze auf kommunaler Ebene
 - VIII. Literaturnachweise
-

I. Ausgangslage und Problemstellung (Zusammenfassung)

Viele Anzeichen sprechen dafür, dass eine Vertiefung, Erweiterung, Ergänzung bzw. Stärkung des Nachkriegsmodells repräsentativer Demokratie durch erweiterte Formen demokratischer Beteiligung auf der Tagesordnung steht – in vielen OECD-Ländern wie auch in der Bundesrepublik. Auch wenn viele der demokratischen Herausforderung vor allem auf transnationaler und EU-Ebene bzw. auf Bundesebene anzugehen sind (Klima, Biodiversität, Regulierung der Finanzmärkte, Entschuldung einiger EU-Länder etc.), gibt es zahlreiche Möglichkeiten, die demokratische Legitimation, Verantwortlichkeit und Leistungsfähigkeit des Regierens auch im föderalen System zu stärken. Ländern und Kommunen kommt dabei gegenwärtig – angesichts der weitgehenden demokratiepolitischen Ignoranz der gegenwärtigen Bundesregierung - eine treibende Rolle zu¹. Dies gilt bislang programmatisch vor allem für die Koalitionsregierungen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Andere Koalitionsregierungen mit grüner Beteiligung könnten hinzukommen. Aber es finden sich auch demokratiepolitisch interessante Ansätze für einzelne Handlungsfelder in anderen Bundesländern (z.B. die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern oder die Erfahrungen mit der verpflichtenden Kinder- und Jugendbeteiligung in Schleswig-Holstein).

¹ Zu den Chancen und Grenzen eines innovativen Föderalismus in Deutschland vgl. Blumenthal 2009: Kap 2 & 3; sowie Blumenthal 2011. Die finanziellen und rechtlichen Grenzen der Länderpolitik und der ihnen zugeordneten Kommunen (Politikverflechtung, verkappter Einheitsstaat durch mehr oder weniger freiwillige Unitarisierung) sind hinlänglich bekannt. Wie das Thema Bildung deutlich macht, gibt es in bestimmten Politikfeldern auch Chancen zur länderpolitischen Vielfalt. Gerade in Sachen Demokratie sollte die Sinatra-Doktrin gelten: „I did it my way“ (Charlie Jeffery zitiert nach Blumenthal 2009: 28).

Im Herbst 2011 hatte die damalige Bundesratspräsidentin Hannelore Kraft nach Bonn eingeladen, um das Thema Demokratiereform im Bundesrat aufzugreifen. Es ist zu erwarten, dass Winfried Kretschmann in seiner Amtszeit diesen Ball im Bundesrat wieder ins Spiel bringt. Es geht dabei zum einen darum, den bundesdeutschen Föderalismus kompetitiv, d.h. als Gelegenheitsstruktur für einen Wettbewerb für mehr Demokratie zu nutzen und benchmarks in Sachen Beteiligungsdemokratie zu setzen. Mit diesem Anspruch ist explizit die Landesregierung in Baden-Württemberg angetreten². Zum anderen geht es für die Parteien in den Regierungskoalitionen sicherlich auch darum, beteiligungsorientierte Landespolitik als Thema der Parteienkonkurrenz zu etablieren. Mit der grün-roten Landesregierung in Baden-Württemberg bietet sich den Grünen erstmals seit ihrem Bestehen die Chance, über einzelne Handlungsfelder hinaus verantwortlich ein landespolitisches Beteiligungskonzept zu entwickeln und umzusetzen. Die für „Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung“ zuständige Staatsrätin hat zahlreiche Initiativen gestartet, um diese Gelegenheit demokratiepolitisch zu nutzen. Sicherlich bewegen sich einige Ansätze in den besonderen Traditionslinien des Südwestens. Gleichzeitig können sie Anregungen und Standards für eine demokratische Vertiefung der Landespolitik bieten, die es Wert sind, auch in anderen Bundesländern aufgegriffen zu werden. Gegenwärtig spricht einiges dafür, dass dies vor allem eine Option der Bündnisgrünen sein wird. Gute Bürgerbeteiligung könnte – wie die (vermutlich vorübergehenden) Wahlerfolge der „Piraten“ zeigten – zu einem wahlpolitisch relevanten Unterscheidungsmerkmal in der Parteienkonkurrenz werden. Gleichzeitig wertet eine Demokratieoffensive die Länderebene aus Sicht der Bevölkerung politisch auf.

Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zeigen in unterschiedlicher Weise, welche Wege in Sachen Demokratiereform in den Ländern gegangen werden können. Mit der Benennung einer Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, dem Abschied von der „Basta-Politik“ in der grün-roten Koalitionsvereinbarung und dem Anspruch, zum Musterland in Sachen Bürgerbeteiligung zu werden, hat die Regierung von Baden-Württemberg hohe Erwartungen geweckt und Maßstäbe vorgegeben. In der Praxis werden vielfältige demokratiepolitische Baustellen aufgemacht, pragmatische Wege gesucht und bewusst auf einen Masterplan verzichtet. Immerhin zeichnen sich in Baden-Württemberg allmählich Konturen einer möglichen Demokratiereform ab.

Mit der Einsetzung einer Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“ im Landtag geht Rheinland-Pfalz einen anderen, systematisch grundierten Weg. Auch nach der Vorlage eines Zwischenberichts im Sommer 2012 lässt sich allerdings noch nicht ablesen, welche praktischen Schritte die Landesregierung gehen wird. Auf ihrer Habenseite steht immerhin eine in vieler Hinsicht vorbildliche Bürgerbeteiligung bei der Kommunal- und Verwaltungsreform. Gleichzeitig belasten Großprojekte (Nürburgring, Rheinbrücken etc.), die ohne Bürgerbeteiligung vorangetrieben wurden, die Glaubwürdigkeit der Landesregierung. Mit dem Wechsel an der Spitze der Landesregierung könnte ein beteiligungsorientierter Neustart verbunden sein. Dafür bietet die Regierungserklärung von Malu Dreyer einige Anhaltspunkte.

Beide Regierungen - und womöglich in Zukunft weitere wie die neuen Koalitionsregierungen in Kiel³ und Hannover – bieten genügend Anlass und Stoff, um sich systematisch vergleichend mit den demokratiepolitischen Optionen auf Länderebene zu beschäftigen.

² Es kann dabei an Traditionen in Sachen bürgerschaftliches Engagement anknüpfen. Bereits vor mehr als einem Jahrzehnt hat sich Baden-Württemberg in diesem Zusammenhang als „Bürgerland“ präsentiert (Landesregierung 2001; Sozialministerium 2001).

³ Im Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und SSW („Bündnis für den Norden. Neue Horizonte für Schleswig-Holstein“ vom 12.06.2012) findet sich ebenfalls eine Absage an die „Politik des Durchregierens“ verbunden mit dem Anspruch, künftig die Demokratie durch den Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten zu stärken. Neben einigen konkreten für Kinder- und Jugendbeteiligung steht eine Konkretisierung der Vorhaben noch aus.

Bislang fehlt es an solchen systematisch vergleichenden und strategisch zugespitzten Darstellungen der beteiligungspolitischen Entwicklungen auf Länderebene⁴.

Nachfolgend kann diese Lücke nicht geschlossen werden. Stattdessen werden mögliche Vergleichsthemen vorgestellt und Eckpunkte für eine landespolitische Reformagenda skizziert. Der Schwerpunkt dieser Skizze liegt auf den bislang beteiligungspolitisch besonders aktiven Bundesländern (Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz). Gute Ansätze in anderen Bundesländern (vor allem in Ländern mit grüner Regierungsbeteiligung) werden entlang zentraler politischer Themenfelder zusätzlich einbezogen. Im Anhang wird eine aktivierendes Instrument der Beteiligungspolitik näher vorgestellt (Demokratie-Audit) und eine Skizze der kommunalen Handlungsmöglichkeiten angeboten.

II. Demokratiequalität – ein bewegliches Ziel von großer Komplexität und Vielfalt⁵

Wer über Reformen und Beteiligungspolitik nachdenkt und die vorhandene Praxis vergleichend bewerten möchte, sollte wissen, dass es für die Beurteilung der demokratischen Qualität eines Gemeinwesens keine allgemein akzeptierten und verbindlichen Maßstäbe gibt. Es bedarf der Entscheidung für einen normativ ausgewiesenen Zugang zum Thema. Davon kündigt bereits die anhaltende Auseinandersetzung um angemessene Demokratiekonzepte, die von den lange Zeit dominierenden, relativ anspruchswissen „realistischen“ Modellen einer durch die „demokratische Methode“ (allgemeine, freie und gleiche Wahlen) geregelten Elitenzirkulation in der Tradition von Joseph A. Schumpeter bis zu anspruchsvollen Visionen einer „starken“, auf ein demokratisches Gemeinschaftsleben („civic culture“) gegründeten Demokratie reichen (Barber 1994), die sich gerne auf Alexis de Tocquevilles Reiseberichte „Über die Demokratie in Amerika“ aus dem 19. Jahrhundert berufen (zu dieser Tradition vgl. Wolin 2001). Die nach dem Ende des Kalten Krieges eingetretenen Entwicklungen („dritte Welle“ der Demokratisierung, aber auch Rückbildungen sowohl in den neuen wie den konsolidierten Demokratien) haben eine neue Runde demokratiethoretischer Debatten ausgelöst. Konsens dürfte lediglich darin bestehen, dass weder das „schlanke“ Modell der „demokratischen Methode“ (d.h. vor allem durch regelmäßige allgemeine Wahlen zustande gekommene Regierungen) noch das basisdemokratische Modell der zivilgesellschaftlich fundierten „starken Demokratie“ ausreichen, um auf die aktuellen politischen Herausforderungen in neuen, aber auch in konsolidierten Demokratien angemessene Antworten zu geben. Es geht um den Ausbau direkt-demokratischer, deliberativer, partizipativer und assoziativer Formen der Demokratie, die insgesamt zu einer Stärkung, nicht aber zu einer Infragestellung repräsentativer Formen führen sollen⁶.

Bereits die wissenschaftliche Bewertung von Demokratiequalität ist stark von den gewählten Konzepten abhängig, wobei klassisch prozedurale (auf Verfahren setzende) und substanzielle Ansätze (z.B. mit Blick auf die Qualität der Repräsentation) konkurrieren. An Verfahren orientierte Konzepte lassen sich wiederum unterscheiden in ihrer Präferenz für repräsentative, direkt-demokratische oder deliberative Demokratieformen (Lauth 2008: 33

⁴ Wie eine solche Analyse aussehen könnte, hat Julia von Blumenthal am Beispiel der Landesgesetzgebung in der Kopftuchfrage gezeigt (Blumenthal 2009).

⁵ Zu dieser Charakterisierung vgl. Kriesi et al. 2013.

⁶ Carole Pateman hat in einer Übersicht kritisch angemerkt, dass es sich bei der anhaltenden Welle in Sachen Partizipation nicht um einen Systemwechsel hin zu partizipativer Demokratie handelt, sondern der Primat repräsentativer Entscheidungsstrukturen nicht infrage steht. Einzig bei den Bürgerhaushalten finden sich einige Modelle (vor allem in Lateinamerika), die dies beabsichtigen (vgl. Pateman 2012).

ff.). Zwei neuere Beispiele mögen genügen. Während das am WZB und in Zürich entwickelte „Demokratiebarometer“ (vgl. Merkel/Bühlmann 2011; ausführlicher Bühlmann et al. 2012) die Schweiz für den Zeitraum von 1995 bis 2005 in Sachen Demokratiequalität nur auf Platz 14 (von 30 Ländern) setzt (Deutschland: Platz 11), kommt das Traditionsland der direkten Demokratie in einem von österreichischen Wissenschaftlern erstellten „Democracy Ranking 2012 auf Platz 4 (Deutschland auf Platz 8 – vgl. Campbell et al. 2012). An Versuchen und Ansätzen zur vergleichenden Demokratiebewertung herrscht in der wissenschaftlichen Debatte kein Mangel, wobei sich eine Tendenz zu komplexen Messbatterien mit 100 und mehr Indikatoren abzeichnet, die sich stark an quantifizierenden Wissenschaftsidealen der vergleichenden Politikwissenschaft orientieren. Ihr aufklärender Wert und praktisch-politischer Nutzen nimmt allerdings mit wachsender szientifischer Komplexität ab (vgl. die Synopse in Beetham et al. 2008: 306 und eine aktuelle Operationalisierung von Kriesi et al. 2013: Kap 4).

Jenseits der konzeptionellen Differenzen steht die Auseinandersetzung mit der Qualität von Demokratien vor drei weiteren Herausforderungen:

(1) Die Präzisierung der möglichst objektiven Messinstrumente und Indikatoren sollte nicht darüber hinweg täuschen, dass es immer auch um „subjektive“ Bewertungen durch die jeweilige Bevölkerung, um ihre empfundene Demokratiezufriedenheit geht. Erwartungen an demokratische Beteiligung, Transparenz und Verantwortlichkeit sind in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen (Geißel 2011; Norris 2011).

(2) Keine Demokratie auf nationalstaatlicher Ebene gleicht der anderen. In Staaten mit starken föderalen Strukturen gilt dies auch für die subnationale Ebene. Unterschiedliche institutionelle Traditionen, Ausprägungen und Einbettungen auch der westlicher Demokratien erfordern ein kontextsensibles Vorgehen bei Demokratiereformen. Erfahrungen mit einzelnen Beteiligungsinstrumenten und –formaten zeigen zudem, dass sich ihre Funktion und Leistungsfähigkeit in den jeweiligen nationalen Kontexten unterscheidet und zudem auf der Zeitachse verändern kann⁷. Dies reduziert den Gebrauchswert von Qualitätsaussagen, die sich auf ein gemeinsames Analyseraster für alle Staaten stützen (Abromeit 2004).

(3) Es wäre naiv anzunehmen, dass sich alle demokratischen Formen gleichzeitig und parallel steigern lassen, ohne dass es auch zu negativen Rückwirkungen („trade offs“) kommen kann – z.B. können vermehrte Bürgerentscheide zu einem Bedeutungsverlust allgemeiner Wahlen und parteipolitischer Interessenaggregation beitragen (vgl. Kriesi et al. 2013: 210ff.). Aufgrund der stark repräsentativ geprägten deutschen Nachkriegsdemokratie gibt es vermutlich noch erhebliche Spielräume für zusätzliche deliberative, partizipative und direkt-demokratische Formen, ohne dass mit negativen Folgen gerechnet werden muss. Aber die ernsthafte Auseinandersetzung mit befürchteten negativen Rückwirkungen (z.B. Entwertung des Mandats durch mehr Beteiligung oder weniger politische Gleichheit durch mehr direkte Partizipation) dürfte bereits über die Breite der Unterstützung von Demokratiereformen mitentscheiden.

Die analytischen Instrumente, Demokratiequalität vergleichend auf subnationaler Ebene (etwa deutschen Bundesländern oder den Schweizer Kantonen) zu erforschen, sind noch wenig entwickelt (vgl. Bühlmann et al. 2008). Angesichts der beachtlichen Differenzen zwischen den einzelnen Bundesländern bietet diese Untersuchungsebene jedoch eine reizvolle Perspektive. Zum einen bewegen sich die Bundesländer innerhalb eines gemeinsamen bundesstaatlichen Verfassungsrahmens, wodurch länderspezifische Politikeffekte besonders deutlich zutage treten. Zum anderen dürften gerade zentrale

⁷ Für das Beispiel „Bürgerhaushalte“ vgl. Herzberg et al. 2012; für Planungszellen und citizen juries vgl. Dienel et al. 2013.

demokratiepolitische Leitwerte wie Inklusion und Partizipation für die Landespolitik ein stärkeres Gewicht haben, als dies in der Bundespolitik der Fall ist⁸.

Im Unterschied zu den Nachbarländern Niederlande und Österreich (Campbell/Schaller 2002) gibt es für die Bundesrepublik bislang kein umfassendes Demokratie-Audit, das Antworten auf die beschriebenen beteiligungspolitischen Herausforderungen bieten könnte. Immerhin verfügen wir durch Einzelstudien und internationale Vergleiche über eine Fülle von Informationen zu einzelnen Dimensionen eines solchen Audits (von den Resultaten der Parteien- und Wahlforschung über die Protest- und Bewegungsforschung bis zu den Ergebnissen der Freiwilligensurveys). Sie sind jedoch nicht eingebunden in einen Reformprozess, der auf eine möglichst breite Beratung und Bewertung der Bürgerschaft setzt und damit dem Anspruch eines demokratischen Audits genügen könnte. Auch der Open Government-Initiative der Vereinten Nationen hat sich die Bundesregierung nicht angeschlossen, obwohl oder weil eine repräsentative Befragung deutlich gemacht hat, wie groß der Handlungsbedarf in den zentralen Themenfeldern Korruptionsbekämpfung, Partizipation, Transparenz und Rechenschaftslegung auch in der Bundesrepublik ist (Arbeitskreis 2012).

Zudem fällt auf, dass es enorme Wahrnehmungs-, Wissens- und Bewertungslücken gibt. Zum Beispiel liegen die letzten Versuche, die Praxis von Bürgerinitiativen systematisch zu erfassen (Themen, Aktionsformen, Teilnehmerstruktur, Erfolge etc.) und in ihren demokratischen Wirkungen zu bewerten, bereits drei Jahrzehnte zurück, obwohl wir auch heute davon ausgehen können, dass in solchen Initiativen regelmäßig mehr Menschen engagiert sind als in den politischen Parteien. Dabei dürfte nicht nur die Zahl der Initiativbürger von Interesse sein, sondern gerade auch die demokratische Qualität ihres Engagements – eine Frage, die nicht erst durch das Vordringen rechtsextremer Kräfte in Heimat- und Sportvereinen oder Bürgerinitiativen gegen Moschee-Bauten an politischer Brisanz gewonnen hat (s. Häusler 2008).

Was sind vor diesem Hintergrund die entscheidenden Maßstäbe für eine gelungene Vertiefung und Erweiterung repräsentativer Demokratien? Es geht im Wesentlichen⁹ um mehr Partizipation und Inklusion. Partizipation umfasst dabei zwei Komponenten:

- das Recht gehört zu werden und
- das Recht mitzuentcheiden.

Zentral ist die Kombination und Verschränkung von deliberativen und direkt-demokratischen Handlungsmöglichkeiten in allen Lebensbereichen, die durch politische Entscheidungen beeinflusst werden. In realen Partizipationsprozessen lassen sich Deliberation und Mitentscheidung auch als Endpunkte eines Kontinuums beschreiben, wobei „reine“ Deliberation im Sinne von „talk“ und folgenlosen Bürgerforen partizipativen Ansprüchen nicht genügt. Auch für das Mitentscheiden gibt es in überwiegend repräsentativen demokratischen Systemen enge Grenzen. Uninformierte und diskussionsfreie Abstimmungen dürften die Qualität demokratischen Entscheidens kaum steigern. Unter qualitativen Gesichtspunkten ist das Zusammenspiel von deliberativen und direkt-demokratischen Elementen in Beteiligungsprozessen entscheidend.

Inklusion bezieht sich auf die demokratische Grundnorm politischer Gleichheit. Keiner Person, die von politischen Entscheidungen betroffen ist, sollte das Recht und die reale Chance verweigert werden, sich an diesen Entscheidungsprozessen einflussreich zu beteiligen. Der Ruf nach Inklusion bezieht sich einerseits auf formell in ihren politischen Rechten beschnittene Bevölkerungsgruppen, allen voran den „Drittstaaten ausländern“, aber

⁸ Demokratiebilanzen gibt es auch auf kommunaler Ebenen und wurden/werden im Kontext beteiligungsorientierter Kommunalpolitik („Bürgerkommune“) auch eingesetzt (s. Anhang).

⁹ Eine komplexe Ausarbeitung von Demokratiestandards bietet z.B. IDEA (s. Anhang).

auch auf Kinder und Jugendliche, die keinen vollen Bürgerstatus haben. Andererseits wird Inklusion zur Gestaltungsaufgabe, wenn bestimmte Gruppen der Bevölkerung, ohne dies selbst zu wollen, aufgrund fehlender Ressourcen (Bildung, disponible Zeit, soziale Sicherheit, Selbstwirksamkeitserfahrungen etc.) und ungünstiger Lebensumstände systematisch und dauerhaft an der gleichberechtigten politischen Teilhabe gehindert werden. Dies gilt für die sogenannten bildungs- und beteiligungsfernen Schichten, aber auch für Frauen und Zugewanderte mit deutschem Pass.

Inklusion und Partizipation sind jedoch nicht nur bei anspruchsvollen beteiligungspolitischen Innovationen zu beachten, sie taugen auch als Maßstäbe für die Reform repräsentativ-demokratischer Institutionen wie Parteien, Wahlen und Parlamente. Dazu gehört z.B. die Öffnung von Parteien für Frauen, Jugendliche und Menschen mit Zuwanderungsgeschichte (von der gezielten Werbung, einer veränderten Parteikultur bis hin zu entsprechenden Quoten für Ämter und Funktionen), die partizipative Stärkung der Mitgliedschaft in Parteien und/oder ihre Öffnung für Nichtmitglieder sowie die demokratische Ausgestaltung des Wahlrechts (Kumulieren, Panaschieren etc.) und seine Ausweitung durch die Absenkung des Wahlalters oder das Wahlrecht für Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft.

III. Beteiligungspolitische Reformprofile auf Landesebene

Beteiligungsdemokratie steckt in Deutschland noch immer in den Anfängen. Vieles bewegt sich im Bereich von Projekten und Einzelmaßnahmen. „Zu selten, zu wenig, ohne Wirkung“ lautet ein Fazit zur Lage der Kinder- und Jugendbeteiligung, das auch für die der Erwachsenen Gültigkeit beanspruchen kann. Wesentliche Zuwächse lassen sich allenfalls im Bereich deliberativer Verfahren beobachten (Bürgerforen etc.). Es fehlt der politische Mut zur Delegation von Entscheidungen an die Bürgerschaft, die allenfalls Ratschläge und Anregungen geben soll, während das Entscheidungsmonopol weiterhin von den Parlamenten beansprucht wird. Gleichzeitig verstärken die deliberativen Angebote eine ohnehin vorhandene Misstrauenskultur. Parlamente und Verwaltung haben kein Vertrauen in deliberative Produktivität in der Bürgerschaft, während in den Augen der Bürgerschaft deliberative Formen im Verdacht stehen, durch die politischen Entscheider zur Symbolpolitik abgewertet zu werden (Motto: „die reden, wir entscheiden“). Oder es handelt sich um bloße Spielwiesen, während alles Wichtige traditionell entschieden wird. Der verbreitete Gestus der Akzeptanzbeschaffung bei politischen Entscheidern verstärkt dieses grundlegende Misstrauen. Hinzu kommt die schnelle Unzufriedenheit mit den Ergebnissen direkter Beteiligung (etwa beim Volksentscheid über S 21), wobei gerne vergessen wird, dass keine demokratische Methode die gewünschten Ergebnisse garantiert. Eine weitere Quelle des Unbehagens dürfte aus den weithin unrealistischen Erwartungen an den Nutzen von mehr Beteiligung entstehen. Ein Beteiligungsverfahren, das gleichzeitig Ergebnisoffenheit, Akzeptanzbeschaffung, Beschleunigung, Qualitätsverbesserungen und die „richtigen“ Ergebnisse mit der Beteiligung möglichst aller versöhnt, dürfte es nicht geben.

Umso wichtiger sind die landespolitischen Schritte die in Rheinland-Pfalz und vor allem in Baden-Württemberg gegangen werden.

Historisch handelt es sich um den ersten Ansatz einer Regierung seit 1969, Demokratieentwicklung ins Zentrum der Regierungspolitik zu rücken und Bürgerdemokratie zum Programm zu erheben (Abschied von der „Basta-Politik“). Am nächsten kommt noch das Nachbarland Rheinland-Pfalz, das nach einem Großversuch in Sachen bürgerbeteiligte Gebiets- und Verwaltungsreform eine Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“ eingesetzt hat. Allerdings finden wir in verschiedenen Bundesländern auch in einzelnen

Beteiligungsfeldern Ansätze, von denen die Baden-Württemberg Reformkoalition lernen kann.

Deliberativ und pragmatisch – das Profil der demokratiepolitischen Ansätze in Baden-Württemberg. Der Ansatz Baden-Württembergs ist stark deliberativ und pragmatisch ausgerichtet. Er verspricht eine „Politik des Gehörtwerdens“ und „Politik auf Augenhöhe“. Dazu passt, dass auch die Demokratiepoltik selbst im Dialog mit der Bürgerschaft entwickelt werden soll: „Wir geben nicht einfach etwas von oben vor“. Immerhin soll das Verwaltungshandeln langfristig bürgerfreundlicher werden.

Bürgerdemokratie kommt in Baden-Württemberg nicht als großer Wurf im Rahmen eines detaillierten Gesamtkonzepts oder Masterplans daher und nicht als systematische Reflexion aller Möglichkeiten, sondern in pragmatischen Einzelschritten, die durch eine gemeinsame Philosophie verknüpft sind. Es geht um das „Brücken bauen für mehr Beteiligung“. Die zuständige Staatsrätin spricht von einem Konzept, „das nicht statisch einmal festgeschrieben wird, sondern sich dauernd beteiligend und dynamisch, gemeinsam mit den Akteuren aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung weiterentwickelt“. Im Zentrum der Beteiligungspolitik stehen die

Gemeinden: „Bürgerbeteiligung erfolgt in erster Linie in den Gemeinden, Städten und Landkreisen. Diese sind uns deshalb wichtige Partner auf dem Weg zu mehr und systematischer Beteiligung im Land“¹⁰. Zahlreiche kommunale Initiativen, wie z.B. die Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heidelberg, unterstützen diesen Weg, der sich auch auf eine weit entwickelte Förderung des bürgerschaftlichen Engagements beziehen kann.

Wesentliche Einzelschritte sind auf Landesebene

- die Gründung einer „*Allianz für Beteiligung*“ als „von unten wachsendes Netzwerk“ aus allen gesellschaftlichen Bereichen und Wirtschaftsvertretern auf einem Impulskongress im Mai 2012, der von der Baden-Württemberg-Stiftung, der Breuninger und der Robert Bosch-Stiftung getragen wurde. Die Allianz soll eine breite Grundlage für beteiligungspolitische Initiativen schaffen, die nicht per ordre de mufti umgesetzt werden können;

- ein *Leitfaden für eine neue Planungskultur* (11.09.2012 Ministerratsbeschluss). Das Land will bei eigenen Infrastrukturvorhaben mit gutem Beispiel vorangehen mit einer rechtlich verbindlichen Verwaltungsvorschrift, mit der die Bürgerschaft so früh wie möglich in die Planung von Vorhaben des Landes einbezogen werden soll (z.B. beim Verkehrswegebau). Angestrebt werden verbindliche Standards, die allerdings nur für die Landesverwaltung, nicht aber für die Kommunen bindend sind. Es besteht jedoch die Hoffnung und Erwartung, dass sich auch andere Planungsträger an diesen Standards orientieren. Schnittstellen von formellen Planungsverfahren und informeller Bürgerbeteiligung werden kenntlich gemacht, Checklisten und Musterschreiben sollen in einem möglichst praxisnahen Leitfaden festgehalten werden. Insgesamt wird mehr Transparenz angestrebt. Die Empfehlungen werden in einem dreistufigen Verfahren erstellt. Experten, Verbandsvertreter und Wissenschaftler erarbeiten einen Entwurf, der mit den MitarbeiterInnen der Landesverwaltung auf seine Umsetzbarkeit überprüft wird. Danach folgt eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Verabschiedung des Leitfadens, der als verbindliche Verwaltungsvorschrift gelten soll, ist für den Herbst 2013 vorgesehen;

- eine *Zukunftskonferenz* hat im Juli 2012 im Rahmen des 20. Führungslehrgangs der Führungsakademie einem Leitfaden für Bürgerbeteiligung in der Landesverwaltung

¹⁰ Die Zitate stammen aus einer Presseerklärung von Gisela Eler, veröffentlicht vom Staatsministerium am 21.09.2012.

erarbeitet, der mit dem Credo anhebt: „Transparenz und Vertrauen als Grundvoraussetzungen für das Entstehen einer umfassenden Beteiligungskultur“;

- ein *Studiengang Bürgerbeteiligung* an der Führungsakademie Baden-Württemberg setzte sich im Oktober 2012 das Ziel, die Kultur der Bürgerbeteiligung durch gut geschulte Verwaltungsmitarbeiter zu verankern. Eine modulare 15-tägige Seminarreihe für Fach- und Führungskräfte, die sich mit Fragen der Bürgerbeteiligung befasst (von E-Partizipation bis zur Aktivierung von beteiligungsschwachen Gruppen), steht dabei praktisch im Zentrum der Bemühungen;

- mit dem „*Demokratie-Monitoring*“ (getragen von der Baden-Württemberg Stiftung, dem Städtetag Baden-Württemberg und den Universitäten des Landes) soll ein „einzigartiges Projekt zur regelmäßigen Messung der Demokratiezufriedenheit“ (so Gisela Erler) entstehen;

- Forschungsprojekte zur *Wirkung* von Beteiligungsangeboten auf die Institutionen repräsentativer Demokratie sollen Erkenntnisse auf internationaler Ebene zusammentragen;

- auf gemeinsamen Tagungen und Vorortbesuchen hat sich die Landesregierung bemüht, von den fortgeschrittenen Beteiligungsprojekten in den europäischen Nachbarländern und auch international zu lernen. Unter anderem wurde aus dem Vorarlberg das Modell „*Bürger-Räte*“ übernommen und in einigen Kommunen bereits praktiziert;

- ein Gesetzentwurf, der *Volksabstimmungen auf Landesebene und Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene* erleichtert, ist angekündigt. Seine Ausgestaltung wird sicherlich darüber entscheiden, wie stark der Drang in Baden-Württemberg an die Spitze in Sachen Beteiligung wirklich ist. Bayern bildet hier bislang den Maßstab für Deutschland;

- ein *Informationsfreiheitsgesetz* des Landes ist angekündigt, hier setzt bislang Hamburg den Maßstab;

- der *Städtetag Baden-Württemberg* hat im Oktober 2012 umfangreiche „*Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik*“ vorgelegt, die den landespolitisch angestoßenen Beteiligungsprozess kommunal unterstützen sollen.

Diese sicher noch unvollständige Ansammlung von Spiegelstrichen kann sich durchaus sehen lassen. Die Umriss eines Konzepts werden deutlich, das stark auf die Reform der Landesverwaltung in Richtung Ermöglichung von Bürgerbeteiligung setzt. Offen bleibt allerdings zum jetzigen Zeitpunkt, wie die vielfältigen Ankündigungen konkret ausgestaltet und institutionalisiert werden. Deutlich wird aber, dass es in Baden-Württemberg wirklich um eine anspruchsvolle demokratiepolitische Agenda geht – und nicht nur um punktuelle kurzfristige Akzeptanzbeschaffung.

Um, wie immer wieder beansprucht, zum Musterland in Sachen Beteiligung zu werden, braucht es den landespolitischen Mut, zumindest das Beteiligungs-niveau umzusetzen, das für einzelne Themen und Formate in anderen Bundesländern erreicht wurde. Und es braucht eine Reihe von weiteren politischen Vorhaben, die Zivilgesellschaft stärken und Beteiligung ermöglichen. Wichtige Ansatzpunkte sind dabei eine verpflichtende Kinder- und Jugendbeteiligung in der Landesverfassung und der Gemeindeordnung (analog zum § 47f in Schleswig-Holstein), die verstärkte politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund, die demokratische Beteiligung in Bildungsprozessen (demokratische Schulkultur, Beteiligungslernen - TOP SE), aber auch die Beteiligung von Eltern, Kindern und Jugendlichen an Bildungslandschaften und Übergangssystemen. Die von der Landesregierung angekündigten Schulentwicklungsdialoge sind ein Schritt in die richtige Richtung.

Trotz aller Dialoge und Gespräche verläuft die Politikentwicklung noch stark im Blindflug oder entlang von aktuellen Konflikten. Das angekündigte landesweite Demokratie-Auditing kann helfen, aber auch lokal und regional sollte die Bevölkerung ihre eigenen Schwerpunkte in Sachen verbesserter Beteiligung formulieren können. Die Distanz zu vielen Aktiven des Widerstands gegen S 21 ist groß. Weder der landesweite Bürgerentscheid noch die „Filder-Dialoge“ haben verlorenes Vertrauen im gewünschten Umfang zurück gewinnen können. Es gilt zudem noch immer, Politik, Parteien und Parlamente für Beteiligung zu gewinnen. Der Verwaltungsschwerpunkt ist gut gewählt, aber es ist zu befürchten, dass die verbreitete Angst der Mandatsträger vor Funktions- und Machtverlusten zu Beteiligungsblockaden führt („Enteignung des Mandats“, Bedeutungsverlust der Parteien durch verstärkte direkte Beteiligung). Es braucht neue Leitbilder, die Bürgerbeteiligung als politisches Qualitätsmerkmal in der parlamentarischen Arbeit begreift. Nur wenn auch die repräsentativen Strukturen geöffnet und verbessert werden, kann es gelingen, die notwendigen Reformen zugunsten von Bürgerbeteiligung durchzusetzen. Verbesserte Transparenz, gleiche Augenhöhe, Inklusion benötigen öffentliche Unterstützung und Ressourcen, denn auch Beteiligung kostet und erfordert Investitionen, z.B. wenn Freiwilligenagenturen zu lokalen Beteiligungsagenturen ausgebaut werden sollen. Es sind notwendige Zukunftsinvestitionen, die verhindern können, dass aus dem programmatisch gewünschten Mehr an Demokratie in der praktischen Umsetzung ein Weniger wird.

Rheinland-Pfalz – ein beteiligungspolitisches Großprojekt und eine Landtags-Enquete mit offenem Ausgang. Einen anderen Weg hat Rheinland-Pfalz gewählt. Als institutioneller und reformpolitischer Vorlauf kann hier ebenfalls die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements angesehen werden. Dennoch bildete nicht ein Großkonflikt wie S 21, sondern ein Reformprojekt den Startpunkt für die beteiligungspolitische Offensive des Landes. So hat Rheinland-Pfalz seine Verwaltungs- und Kommunalreform mit einem bisher einmaligen Aufwand und vielfältigen Formaten demokratischer Beteiligung vorangebracht (Beck/Ziekow 2011). Bevölkerungsumfragen, regionale Foren, Zukunftswerkstätten und Bürgergutachten wurden eingesetzt, um dieses - zumeist äußerst konflikträchtige - Reformthema nicht nur entlang von verwaltungstechnischen Kennziffern, sondern auch mit Blick auf die Wünsche der Bevölkerung voranzutreiben. Dieser Prozess erfreut sich großer Wertschätzung und scheint weitgehend gelungen, auch wenn die praktische Umsetzung noch nicht abgeschlossen ist. Großkonflikte des Landes, wie z.B. um den Nürburgring oder diverse Rhein- und Moselbrücken, waren nicht in eine beteiligungspolitische Konzeption einbezogen worden und trugen deshalb zu einem eher widersprüchlichen Erscheinungsbild der Landesregierung in Sachen Bürgerbeteiligung.

Eine progressive Antwort war die Einsetzung einer Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ (September 2011) im Landtag von Rheinland-Pfalz. Mit dem Ziel, die Beteiligungsmöglichkeiten auf Länderebene systematisch zu eruieren, hat die Enquete-Kommission eine Aufgabe übernommen, deren Resultate auch für andere Bundesländer von Interesse sein dürften. In einem ersten Abschnitt konzentrierte sich die ihre Arbeit auf die sozialen Dimensionen der Beteiligung. Die Möglichkeiten von Kindern und Jugendlichen, Ansprüche an eine gendergerechte und multikulturelle Demokratie, Beteiligungshemmnisse und Beteiligungsgerechtigkeit gehörten zu den zentralen Themen. Im laufenden zweiten Abschnitt geht es um Fragen der Aktivierung und politischen Bildung, um Demokratie 2.0 und Open Government. Konkrete institutionelle Umsetzungsempfehlungen sind erst in der weiteren Arbeit der Enquete zu erwarten. Die Arbeit der Enquete-Kommission selbst ist von vorbildlicher Transparenz gekennzeichnet (schnelle Dokumentation der Gutachten und Verhandlungen).

In ihrer Regierungserklärung hat die neue Ministerpräsidentin Malu Dreyer Ende Januar 2013 deutlich gemacht, dass sie am eingeschlagenen Weg in Richtung Beteiligungsdemokratie festhalten will, auf eine neue Dialogkultur und die kulturelle Öffnung

der Verwaltung für Bürgerbelange setzt. Auch ihre Ausführungen zur Umsetzung der Verwaltungs- und Kommunalreform im ländlichen Raum atmen den Geist bürgerbeteiligter Politik. Ob die parallel eingesetzte Enquete zu den Kommunalfinzen des Landes auch der Beteiligungspolitik enge Grenzen setzen wird, gehört zu den noch offenen Zukunftsfragen. Ein klares institutionelles Profil der Beteiligungspolitik des Landes lässt sich noch nicht erkennen. Immerhin hat ein aufwändiges, mit breiter Beteiligung durchgeführtes Jugendforum eine eigene politische Agenda entwickelt, auf das sich die Ministerpräsidentin auch in der Regierungserklärung mehrmals bezogen hat. Mit den Vorschlägen und Empfehlungen dürfte die Landespolitik über ein breites Reservoir möglicher Handlungsstrategien verfügen, die auf ihre Umsetzung warten.

Demokratiepolitische Strategien und Handlungsfelder der Länder

1. Wege zur Bürgerdemokratie auf Landesebene

Ein Vergleich von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz macht deutlich, dass es sehr unterschiedliche Zugänge zur Beteiligungspolitik geben kann. Offensichtlich helfen überzeugende Leitbilder (Baden-Württemberg als „Bürgerland“), die sich auf verwandte und nahe liegende Themen beziehen lassen und bereits eingeführt sind. In beiden Ländern ist dies vor allem die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Im Ranking der Freiwilligensurveys nehmen beide Bundesländer eine Position in der Spitzengruppe ein. Die demokratiepolitische Anreicherung und Verknüpfung mit Beteiligungspolitik steht im krassen Gegensatz zu aktuellen Entwicklungen auf Bundesebene, die in Richtung „Verdienstlichung“ und „Inpflichtnahme“ des bürgerschaftlichen Engagements als sozialen Lückenbüßer weisen, wo staatliche Garantien und Leistungen abgebaut werden. Die politische Dimension des bürgerschaftlichen Engagements, der Anspruch „etwas im Kleinen gestalten zu können“, wird z.B. im „Ersten Engagementbericht“ der Bundesregierung (2012) mit einem überbordenden Verantwortungs- und Pflichtdiskurs brüsk zurückgewiesen.

Die demokratiepolitischen Potentiale der Engagementpolitik sind jedoch keineswegs ausgereizt. Es geht verstärkt um die Demokratieförderung in der Zivilgesellschaft. Initiativen, Vereine und Verbände gilt es als Akteure assoziativer Demokratie zu stärken. Dies setzt voraus, dass sie so offen und inklusiv wie möglich aufgestellt sind, in ihren Reihen keine diskriminierenden und antidemokratischen Haltungen dulden und auf Zivilität, Toleranz, Respekt und Beteiligung ausgerichtet sind. In der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus ist deutlich geworden, dass Vereine und andere zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüsse keineswegs naturwüchsig immun gegen fremdenfeindliche und andere abwertenden Einstellungen sind. Aber sie können alltäglich zur Zivilität des Gemeinwesens beitragen. Landesprogramme, die diese Aufgabe unterstützen, stehen auch bei den Bundesländern auf der Tagesordnung, die auf ihre hohen Engagementquoten stolz sind.

Beide beteiligungspolitisch besonders aktiven Landesregierungen signalisieren einen Bruch mit dem Politikstil der Vorgänger, wenn sie eine „Politik des Gehörtwerdens“ und des „Bürgerdialogs“ versprechen. Die massiven Konflikte mit einer aufgebrachten Bürgerschaft (S 21 und lokale Konflikte in Rheinland-Pfalz) haben erheblich zu einer Konstellation beigetragen, in der mehr Bürgerbeteiligung zum Gebot der Stunde geworden ist.

Beide Landesregierungen haben institutionelle Formen gewählt, die über symbolische Reaktionen hinausweisen und das Potential haben, Bürgerbeteiligung als politische Querschnittsaufgabe zu verankern. Mit einer Staatsrätin für Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft am Kabinetttisch bzw. einer Beteiligungsenquete im Landtag werden institutionelle Knotenpunkte geschaffen, die eine dauerhafte und umfassende

Beteiligungspolitik erwarten lassen¹¹. Mit dem in Baden-Württemberg vorbereitetem Demokratie-Monitoring besteht die Chance, die beteiligungspolitischen Ansprüche aus der Bevölkerung unabhängig von Konfliktanlässen aufzugreifen. Länder wie Thüringen und Sachsen-Anhalt lassen bereits seit einigen Jahren regelmäßig Demokratie-Audits bzw. Demokratie-Monitore erstellen. Sie sind jedoch bislang nicht zum Ausgangspunkt für aktivierende Formen der Beteiligungspolitik geworden.

2. Rahmenbedingungen schaffen und verbessern

Beteiligung braucht institutionelle und rechtliche Garantien, wenn sie mehr als ein sporadischer Gnadenerweis oder kurzfristiges Akzeptanzmanagement sein soll. Jenseits der Willensbekundungen der politischen Spitze und der politischen Parteien sind es in erster Linie die *öffentlichen Verwaltungen*, die darüber entscheiden, ob es zu einer beteiligungsorientierten Praxis kommt. Der Weg der öffentlichen Verwaltungen in Richtung alltägliche Beteiligungskultur ist weit. Beteiligen will gelernt sein. Das Wissen um Beteiligungsformate, ihre Einsatzmöglichkeiten, Grenzen und Gelingensbedingungen ist in der Regel ebenso wenig Bestandteil der Verwaltungsbildung wie die Vermittlung der dazu gehörenden kommunikativen Kompetenzen. Strikt rechtlich orientierte Leitbilder wurden in den letzten Jahrzehnten zwar durch managerielle Orientierungen (new public management) ergänzt und teilweise abgelöst, aber dies hat der Verwaltungspraxis keineswegs zu größerer Bürgernähe verholfen. Eine entsprechende „Kulturrevolution“ steht aus und dürfte nur um den Preis zu haben sein, dass sich auch die Binnenstrukturen der Verwaltung beteiligungsorientiert verändern. Sie erfordert auch mehr Transparenz, um Beteiligung nicht zu einer Form des Beutemachens verkommen zu lassen. Sicherlich wird es auch weiterhin Bereiche geben, die weitgehend rechtsstaatlich gesteuert werden. Gleichwohl geht es darum, Verwaltungen für Bürgerbeteiligung fit zu machen. Baden-Württemberg hat den Ansatz über die Aus- und Weiterbildung von Landesbediensteten gewählt und mit dem von der Führungsakademie entwickelten Curriculum einen innovativen Ansatz vorgelegt. Denkbar ist auch die Schaffung von Kompetenzzentren für Beteiligung in den Verwaltungen.

Wünschenswert ist eine möglichst verbindliche Verankerung und Ausgestaltung von Beteiligungsdemokratie in *Landesverfassungen, Gemeindeordnungen und Einzelgesetzen*. Bislang haben wir die Situation, dass die Institutionen der repräsentativen Demokratie (Wahlen, Parteien, Abgeordnete, Parlamente etc.) in Verfassungen und Gemeindeordnungen vergleichsweise präzise ausgestaltet sind, während die Beteiligungsrechte der Bürgerschaft, jenseits des Grundsatzes der Volkssouveränität, eher vage und unbestimmt bleiben. Das österreichische Bundesland Vorarlberg hat nun angekündigt, positive Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in einen entsprechenden Passus der Landesverfassung aufzunehmen. Am weitesten gediehen sind die rechtlichen Normierungen im Bereich der direkten Demokratie, insbesondere von Bürger- und Volksentscheiden (Quoren, Negativ- und Positivlisten etc.). Ranglisten, die in den jährlichen Bürgerbegehrensberichten von „Mehr Demokratie e.V.“ zu finden sind, können einen Ansporn für Verbesserungen bieten. Zwischenbilanzen zu den intensiven Erfahrungen mit Bürgerentscheiden in Bayern zeigen, dass viele der gängigen Befürchtungen und Einwände gegen direkt-demokratische Erfahrungen keine Bestätigung finden (Knemeyer 2011) und in deren Ausgestaltung noch deutlich „Luft nach oben“ besteht.

Ob und wie es möglich und sinnvoll ist, die bislang minimalen, durch Beschleunigungsgesetze noch einmal reduzierten Mitsprachemöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern in *Genehmigungsverfahren von Verkehrs- und anderen Infrastrukturprojekten* durch gesetzliche Garantien auszuweiten, wird gegenwärtig an vielen Orten kontrovers diskutiert. Ein Minimalkonsens besteht darin, die formellen Verfahren durch informelle Beteiligung zu ergänzen, für die es Qualitätsstandards zu entwickeln gilt, an die sich die

¹¹ Dass dies noch keine hinreichenden institutionellen Garantien für eine nachhaltige Beteiligungspolitik sind, versteht sich von selbst.

Genehmigungsbehörden gebunden sehen und auf die sich die betroffene Bürgerschaft berufen kann.

Beteiligungskultur braucht Transparenz. Die Länder haben von der Möglichkeit, das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes auf Landesebene durch eigene *Transparenzgesetze* zu erweitern und auszugestalten, - wenn überhaupt - in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht. Im Oktober 2012 hat Hamburg ein neues Transparenzgesetz verabschiedet, das als wirklich großer Schritt vom Amtsgeheimnis zur transparenten Verwaltung angesehen wird und als neue benchmark gilt.

Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg verdeutlichen, das eine gezielte *Engagementpolitik* den Boden für eine nachhaltige Beteiligungspolitik bereiten kann. Hier können Engagierte eine grundlegende Erfahrung machen, nämlich dass sie selbst etwas bewirken können. Solche Selbstwirksamkeitserfahrungen im Nahraum sind entscheidend, wenn es um die nachhaltige Bereitschaft zur Beteiligung geht.

Politische Beteiligung lebt davon, dass es öffentliche Gestaltungsmöglichkeiten gibt. Umfang und Qualität der *öffentlichen Güter und Dienstleistungen* stecken den Rahmen für politische Beteiligungsprozesse ab. Entscheidend ist dabei, ob es für die verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge gemeinschaftliche und genossenschaftliche Lösungen gibt oder der öffentlich gestaltbare Raum durch Privatisierungen (einschließlich beteiligungsfeindlicher Mischformen in den public private partnerships) eingeschnürt wird - eine vorherrschende Tendenz des letzten Jahrzehnts. In diesem Terrain bewegen sich die Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung der Energiewende, in der vielfältige Formen der Bürgerbeteiligung praktiziert werden. Es gilt ebenso für die anhaltende Auseinandersetzung um die öffentliche Wasserversorgung. Eine Beteiligungspolitik der Länder wird sich daran messen lassen müssen, ob es gelingt, öffentliche Güter zu erhalten und auszuweiten – und sie damit für Bürgerbeteiligung zu erhalten.

Wenn es um Bürgerbeteiligung geht, kommt den *Kommunen* eine zentrale Rolle zu. Mehr als 80 Prozent der Beteiligung spielt sich kommunal ab. Dies gilt auch für das bürgerschaftliche Engagement und leicht abgeschwächt für Bürgerinitiativen, Proteste und soziale Bewegungen. Im Aufbau der Bundesrepublik bilden die Kommunen trotz kommunaler Selbstverwaltung keine eigenständige dritte Ebene der Staatsorganisation sondern sind den Ländern zugeordnet. Sie verabschieden Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen und vertreten die kommunalen Belange im Bundesrat. Wie Bundesländer mit „ihren“ Kommunen umgehen, setzt wichtige Rahmenbedingungen für Beteiligung. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz bekennen sich nachdrücklich zu „starken Kommunen“. Die bürgerbeteiligte Gebiets- und Verwaltungsreform stellt den Versuch dar, Effizienz- und Kostengesichtspunkte nicht zum einzigen Maßstab für Zusammenlegungen zu machen und bürgernahe Kommunen zu erhalten. Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen bieten wichtige Möglichkeiten, Bürgerbeteiligung verpflichtend und nachhaltig auszugestalten, wie dies bereits für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in unterschiedlicher Weise geschieht. Wo eine verpflichtende Praxis nicht angezeigt scheint, können - nach entsprechenden Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen – Experimentierklauseln helfen, die den Kommunen, die dies wollen, entsprechende Gestaltungschancen einräumt. Gerade die anhaltende Überregelung und die häufig defizitäre Finanzausstattung der Kommunen bilden Achillesfersen für jede wirksame Beteiligungspolitik, die über Kürzungs- und Einsparvorschläge hinaus geht.

3. *Zentrale Politikfelder auf Landesebene und in der kommunalen Selbstverwaltung*

Dem klassischen Experimentier- und Gestaltungsfeld der Länder, der *Bildungspolitik*, kommt auch in Sachen Bürgerbeteiligung eine Schlüsselrolle zu. Beteiligung will gelernt sein, eine aktive Bürgerrolle setzt entsprechende Bildungserfahrungen voraus. Diese Aussage erfährt

überwiegend Zustimmung, wenn damit die Vermittlung von Wissen und Kompetenzen verbunden, die notwendig sind, um die „künftige“ Bürgerrolle („citizenship“) verantwortlich auszufüllen. Aber Beteiligung kennt kein Alter. Die von der Bundesrepublik ratifizierte UN-Kinderrechtskonvention sieht in der Partizipation von Kindern und Jugendlichen (Art. 12) ein unveräußerliches Recht, das entlang der wachsenden Fähigkeiten der Kinder auszugestaltet ist. Sie haben das Recht, gehört zu werden, wenn es um ihre Belange geht. Um die Umsetzung dieses Beteiligungsrechts von Kindern und Jugendlichen steht es in der Bundesrepublik nicht zum Besten. Demokratie leben und lernen durch demokratische Beteiligung in allen Bildungseinrichtungen von den Kitas bis zu den Hochschulen ist ein weitgestecktes Ziel. Immerhin gibt es für jede Altersstufe erprobte Modelle, wie dies gelingen kann. In Schleswig-Holstein sind mit Beteiligung von Eltern, Kindern und Erzieher_innen Kita-Verfassungen entstanden, die weitgehende Beteiligungsrechte für alle Gruppen verankern. Im Rahmen eines mehrjährigen Projekts der Bund/Länder-Kommission wurden Vorschläge für eine demokratische Schulkultur (z.B. durch Schülerräte und Schülerhaushalte) entwickelt und erprobt, die durch die Gestaltung der eigenen Schule Kompetenzen für eine aktive Bürgerschaft vermitteln. Engagementlernen innerhalb und außerhalb der Schule (z.B. durch eine Projekt „Verantwortung“) gehört längst zum Angebotskanon progressiver Schulen. Dennoch ist bislang Baden-Württemberg das einzige Bundesland, das ein „Themenorientiertes Projekt Soziales Engagement“ (TOP SE) verbindlich in ein schulisches Curriculum aufgenommen hat, wenn auch nur für Realschulen. Viele Kommunen und Regionen experimentieren heute mit Bildungslandschaften, die eine bessere Vernetzung von lokalen Bildungsangeboten ermöglichen sollen. Bisher verlaufen diese Vernetzungen weitgehend ohne Kinder- und Jugendbeteiligung, der zentralen Zielgruppe dieser Anstrengungen (die Schulentwicklungsdialoge in Baden-Württemberg könnten einen Einstieg darstellen). Die Möglichkeiten des Service Learning an Schulen und Hochschulen sind noch entwicklungsfähig. Beteiligungslernen und Beteiligungsforschung verdienen zudem mehr öffentliche Aufmerksamkeit und Unterstützung¹². Einen unerträglichen Zustand gilt es mit Blick auf die Beteiligungsmöglichkeiten in den Hochschulen zu beklagen. Ohne der „alten“ akademischen Selbstverwaltung nachzutruern, haben die neuen Präsidialstrukturen und ihre externen Einflussgremien zu einer weitgehend Ausgrenzung auch nur minimaler Formen der Beteiligung geführt. Dringend gefragt ist eine Aufwertung demokratischer Verfahren im Hochschulalltag und in der Wissenschaftspolitik.

Bedingt durch heftige Konflikte um Großprojekte von S 21 bis zu den Berliner Flugrouten steht heute die *Infrastrukturpolitik*, konkret die Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten im Zentrum des Interesses. Dafür glaubwürdige und zukunftsfähige Lösungen zu finden, gehört zu den Aufgaben des Tages. „Frühzeitig“ gehört in diesem Zusammenhang zu den unstrittigen Qualitätsmerkmalen von Beteiligungsangeboten. Jenseits des konkreten Einzelvorhabens erfordert dies bereits die Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen in der Regionalentwicklung und der Raumordnung (wie sie Malu Dreyer in ihrer Regierungserklärung für Rheinland-Pfalz angekündigt hat). Zukunftswerkstätten können regionale Leitbilder hervorbringen, die einen Rahmen für konkrete Vorhaben abstecken. Oftmals sind erst vor diesem Hintergrund kompetente und ergebnisoffene Abwägungen über konkrete Infrastrukturvorhaben öffentlicher und privater Träger möglich. Wo solche Leitbilder fehlen, werden Negativkoalitionen wahrscheinlicher. Ein Großteil der vielfältigen Vorschläge zur Bürgerbeteiligung bei Planungsprozessen bewegt sich im Unverbindlichen. Es werden Instrumente und Formate vorgestellt (wie z.B. Beteiligungshandbuch des Bauministeriums) und Qualitätsstandards erarbeitet (wie gegenwärtig vom VDI). Einzig Baden-Württemberg ist bislang mit dem Anspruch angetreten, für die Landesplanungen verbindliche Beteiligungsregeln aufzustellen („Leitlinien für eine neue Planungskultur“).

¹² Die Kooperation von Mehr Demokratie e.V. mit einem Wuppertaler Institut kann als gutes Beispiel gelten, wie eine qualifizierte Dauerberichterstattung zu einzelnen Dimensionen der Demokratieentwicklung möglich ist (Bürgerbegehrensberichte).

Demokratisierung der Wirtschaft und Bürgerbeteiligung in der Wirtschaftspolitik gehören zu den großen Desiderata in der aktuellen Beteiligungspolitik (Demirovic 2007). Das so markierte Themenfeld reicht weit über die klassische, aber immergrüne Mitbestimmungsfrage hinaus. Viele Zugänge stehen nur dem Bundesgesetzgeber offen – wie z.B. die längst überfällige Ausgestaltung der Rechte und des Schutzes von Whistleblowern. Zwei landespolitische Zugänge bieten sich heute an. Einmal geht es um die Ausgestaltung der Konsumentenrechte, die sich als durchaus einflussreicher Hebel auf die Unternehmenspolitik in bestimmten Wirtschaftssektoren erwiesen haben. Die „Politik mit dem Einkaufswagen“ erfreut sich großer Beliebtheit und kann durch Transparenzregelungen etc. unterstützt werden. Mit der Wirtschaftsförderung wartet ein etabliertes landespolitisches und kommunales Handlungsfeld auf seine beteiligungspolitische Öffnung. Einen interessanten Ansatz zur demokratischen Einbindung der Wirtschaftsförderung hat Nordrhein-Westfalen mit seinen Bürgerdialogen entwickelt.

In Zeiten der Energiewende ist *Energiepolitik* zu einem zentralen Handlungsfeld avanciert. Allerdings gibt es – trotz vielfältiger Praxisansätze – bislang kaum Versuche, die bürgerbeteiligte Energiewende als landespolitisches Alleinstellungsmerkmal sichtbar zu machen.

4. Politische Inklusion

Es ist bereits betont worden, dass eine demokratiefördernde Beteiligungspolitik mit erhöhten Ansprüchen an die politische Inklusion und damit die politische Gleichheit einhergeht. Die Enquete-Kommission des Landtags von Rheinland-Pfalz hat sich im ersten Teil ihrer Verhandlungen dieser Frage systematisch gewidmet und die dort erstellten Gutachten können die weitere Debatte befruchten.

Für den politischen Status von *Zugewanderten* ist in erster Linie der Bundesgesetzgeber zuständig. Die Anläufe für ein kommunales Wahlrecht für Drittstaatenangehörige sind bislang gescheitert, obwohl die Bundesrepublik im EU-Vergleich inzwischen im letzten Drittel rangiert. Gleichwohl können Landesgesetze und Landesprogramme für die politische Beteiligung von Zugewanderten einen Unterschied machen¹³. Dies gilt bereits für die gesetzliche Verbindlichkeit von eigenen kommunalen Vertretungsorganen (Integrationsräte etc.), die bislang nur einige Bundesländer in unterschiedlicher Ausgestaltung geschaffen haben (NRW, Hessen etc.), während andere (z.B. Niedersachsen) es bei unverbindlichen Empfehlungen belassen haben. Mit dem „Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration“ (PartIntG) hat das Land Berlin im Dezember 2010 einen umfassenden und detaillierten Katalog vorgelegt, dessen Umsetzungserfolge allerdings noch nicht eindeutig zu bewerten sind (Senat 2012). Als besonders erfolgreich hat sich das Programm „Komm-In“ des Landes Nordrhein-Westfalen erwiesen, das Kommunen bei der Entwicklung von Integrationskonzepten und –strategien unterstützt. Wie sehr gerade auch in den repräsentativen Kerninstitutionen (Wahlen, Parteien, Parlamente) Repräsentationsdefizite und Diskriminierungsprofile erkennbar sind, ist hinreichend bekannt (Schönwälder et al. 2011). Gezielte Anstrengungen zu ihrer Überwindung sind in Deutschland eher die Ausnahme.

Ähnliche Befunde lassen sich noch immer zur Beteiligung von *Frauen* festhalten, auch wenn dieses Thema bereits in den 1970er Jahren in Gleichstellungseinrichtungen etc. aufgegriffen wurde und seither ein Dauerthema und –ärgernis darstellt. Während die Lohndiskriminierung von Frauen regelmäßig in Berichten dargestellt wird, fehlen eine solche Berichterstattung

¹³ Dies ist eines der Ergebnisse einer empirischen Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, die erhebliche Länderdifferenzen sichtbar werden ließ (Gesemann et al. 2012). Die befragten Kommunen sehen sich von ihren jeweiligen Landesregierungen integrationspolitisch teils im Stich gelassen, teils nachhaltig unterstützt.

und darauf gegründete Gegenstrategien für die politische Teilhabe von Frauen weitgehend. Auch dies könnte ein landespolitisches Thema sein, das einen Unterschied sichtbar macht.

Die Debatte über die Folgen der demografischen Entwicklungen konzentriert sich zur Zeit stark auf die ältere Generation. Trotz UN-Kinderrechtskonvention und der damit verbundenen Verifikationsinstrumente (Aktionspläne etc.) stagniert die Beteiligung von *Kindern und Jugendlichen*. Der Versuch, Kinderrechte im Grundgesetz zu verankern, war bislang trotz verschiedener Landesinitiativen nicht erfolgreich. In einigen Landesverfassungen finden sich einige der Schutz- und Versorgungsrechte von Kindern, aber um deren Beteiligungsrechte steht es schlecht. Bislang kennen nur Schleswig-Holstein (§ 47 f der Gemeindeordnung) und in jüngster Zeit Hamburg verpflichtende Beteiligungsregelungen für Kinder und Jugendliche. Eine vollständige Aufnahme der Kinderrechte, wie sie in der UN-Konvention ausgearbeitet sind, in eine Landesverfassung steht noch aus. Immerhin unterstützen einige Länder die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen z.B. durch Ausbildungsangebote für Mentoren und Jugendfonds, die Initiativen der nachwachsenden Generation fördern.

IV. Mögliche Initiativen der Länder auf Bundesebene

Die Bundesländer haben über den Bundesrat zahlreiche Möglichkeiten demokratiepolitisch aktiv zu werden. Dies reicht von einer Initiative von mehreren Bundesländern zur Verankerung des Wahlrechts von Drittstaatenausländern in der Verfassung bis zur Initiative von Baden-Württembergs für eine frühe Bürgerbeteiligung in jenen Planungsbereichen, für die Bundesrecht maßgeblich ist.

Einige Verfassungsänderungen sind überfällig:

- Kommunalwahlrecht für Drittstaaten-Ausländer;
- Aufnahme der Normen der UN-Kinderrechtskonvention in die Verfassung (vor allem der Beteiligungs-Artikel 12 der KRK);
- Ermöglichung von Referenden/Volksabstimmungen auf Bundesebene
- Partizipative Neufassung von Art. 20/21 des Grundgesetzes¹⁴

Auch eine Demokratie-Enquete im Bundestag könnte durch entsprechende Vorstöße der Bundesländer befördert werden. Schließlich besteht die Chance, die Präsenz der Bundesländer in Brüssel zu nutzen, um Initiativen für mehr Bürgerbeteiligung auf EU-Ebene zu starten.

¹⁴ Artikel 20 spricht lediglich allgemein von Wahlen und Abstimmungen, wenn es um die Ausübung der Volkssouveränität geht. Partizipative und deliberative Formen werden nicht erwähnt, die Form der „Abstimmung“ nicht weiter ausgestaltet. Artikel 21 ist – trotz der zurückhaltenden Formulierung des Grundgesetzes „wirken an der politischen Willensbildung mit“ – in der Verfassungswirklichkeit als Parteienprivileg ausgestaltet worden. Die Vorarlberger Landesregierung hat im Januar 2013 eine Gesetzesvorlage verabschiedet, die den repräsentativ gefassten Artikel 1 der Landesverfassung wie folgt ergänzen soll: „Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.“ Den Hintergrund bilden u.a. positive Erfahrungen mit 30 „Bürgeräten“, die das Büro für Zukunftsfragen in Vorarlberg durchgeführt hat.

Anhang

VI. Demokratieaudits als beteiligungspolitisches Reforminstrument

Das zuerst in Großbritannien entwickelte und dann international aufgegriffene Demokratie-Audit bietet den gegenwärtig wohl interessantesten Ansatz für die deutsche Debatte, weil er die Bewertung von Demokratiequalität mit praktischen Reformabsichten verknüpft. Die grundlegende Definition lautet: „Unter Demokratie-Audit versteht man...ein Analyseinstrument, welches ausgehend von einer präzise operationalisierten Definition des Basiskonzepts Demokratie und davon abgeleiteten Beurteilungskriterien Regierungssysteme und ihre Bestandteile, d.h. korporative Akteure, Institutionen und Verfahren der politischen Meinungs- und Willensbildung sowie Entscheidungsfindung auf ihren Demokratiegrad prüft und Defizite diagnostiziert“ (Kaiser/Seils 2005: 133f.). Demokratie-Audits wurden inzwischen in rund 20 Ländern in verschiedenen Regionen der Welt und für die Europäische Union vorgenommen. Es besteht seit 1993 als Orientierungsrahmen für unterschiedliche Projekte zur Erforschung der Demokratiequalität ganzer Nationen, wird aber auch zu kleinteiligen Assessments von verschiedenen institutionellen Bereichen und Handlungsfeldern (von der Parteien- und Wahlkampffinanzierung bis zur Korruptionsbekämpfung), zur Bewertung von Reformregierungen (z.B. der Blair-Agenda in Großbritannien) oder der demokratischen Qualität von wichtigen Einzelentscheidungen genutzt, etwa solchen außenpolitischen Weichenstellungen wie dem Eintritt in die „Koalition der Willigen“ im Kontext des „war on terror“ und dessen innenpolitische Rückwirkungen auf Demokratie und Bürgerrechte in Großbritannien.

Dieses von zuerst David Beetham, Stuart Weir u.a. in reformpolitischer Absicht (im Kontext der britischen Charta 88) entwickelte Konzept hat beachtliche Resonanz vor allem in den angelsächsischen Ländern, aber auch z.B. in Italien, den Niederlanden und in Schweden gefunden. Das seit 2002 geförderte australische Demokratie-Audit zum Beispiel stellt sich neben dem Anspruch, verbesserte Methoden der Demokratiebewertung zu entwickeln, auch die Aufgabe durch internationale Vergleiche benchmarks für Demokratiereformen zu gewinnen und dadurch die Reformdebatte in Australien zu beleben.

Demokratie-Audits müssen sich, wie das australische Beispiel zeigt, keineswegs auf staatliches Handeln und politische Kerninstitutionen beschränken. Zu den veröffentlichten Reports gehört z.B. auch eine Studie über die Repräsentation von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in der australischen Politik durch Nichtregierungsorganisationen (<http://democratic.audit.anu.edu.au>). Auch die Bewertung von neuen direktdemokratischen Formen ist möglich.

Von den üblichen Formen der Demokratiemessung, die sich stark an neuen Demokratien und ihren Konsolidierungsproblemen ausrichten, unterscheidet sich das Demokratie-Audit dadurch, dass es ein hinreichend differenziertes Instrumentarium anbietet, um auch demokratisch bedeutsame Veränderungen und Unterschiede in entwickelten westlichen Demokratien zu erfassen und zu bewerten. Es wendet sich nicht in erster Linie an ein wissenschaftliches Publikum, sondern an demokratische politische Reformkräfte in der Bevölkerung, in Regierungen, Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Interessant scheint besonders die Variante der Selbstevaluation der Demokratiequalität nach niederländischem Vorbild. Im Jahre 2006 haben die Niederlande einen Bericht „The State of Our Democracy“ (Ministry 2006) vorgelegt, dessen Aufbau sich an den Untersuchungsfragen des Stockholmer „International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)“ orientiert.

Diese internationale Organisation hatte dem britischen Team von „democratic audit“ die Chance gegeben, die gemachten Erfahrungen für ein transnational anwendbares Handwerkszeug auszuarbeiten. Im Unterschied zu anderen Demokratiemessverfahren (vgl.

Lauth 2008) richten sich die IDEA-Fragenkataloge nicht an ein wissenschaftliches Publikum, sondern stehen direkt den Bürgerinnen und Bürger eines Landes zur Verfügung, die im Sinne eines „Gesundheitschecks“ die Qualität der Demokratie in ihrem Lande beurteilen und eine entsprechende Reformagenda entwickeln wollen. Die Ergebnisse dieser Bemühungen wurden in Form eines Praxishandbuchs (Beetham u.a. 2008) und in einer Überblicksbroschüre (Landman 2008) zusammengefasst. Das Verfahren wurde zwar auch in der deutschsprachigen Politikwissenschaft – überwiegend positiv - wahrgenommen (Kaiser/Seils 2005; Lauth 2004 und 2008), allerdings ist es bislang nicht reformpolitisch genutzt worden¹⁵.

Im Zentrum des Demokratie-Audits stehen zwei demokratische Schlüsseldimensionen, die als relativ unumstritten gelten können: politische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger in der Einflussnahme auf die Regierungspraxis (political equality) und die öffentliche Kontrolle staatlichen Handelns (popular control). Auch die Agenda von „International IDEA“ setzt dort an: Politische Entscheidungen können von allen Bürgerinnen und Bürgern beeinflusst und kontrolliert werden, und alle Bürgerinnen und Bürger haben die gleichen politischen Rechte. Aus diesen Prämissen ergibt sich implizit ein demokratischer Sollwert: Ein demokratisches politisches System ist inklusiv, partizipatorisch, repräsentativ, verantwortlich, transparent und reagiert auf Wünsche und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger. Zwischen diesen Prinzipien können Spannungen bestehen, die besonders bei Reformvorschlägen zu berücksichtigen sind, wenn Interdependenzen und Rückwirkungen nicht zu unbeabsichtigten Nebenfolgen führen sollen.

Am Anfang von Länderbeobachtungen steht deshalb ein möglichst umfassendes repräsentatives Audit, denn reformpolitische Schwerpunktsetzungen sollen nicht (allein) die Aufgabe von Wissenschaftlern, sondern Ergebnis der Präferenzen in der Bevölkerung und/oder Ausdruck von benchmarks sein, die durch internationale und subnationale Vergleiche gewonnen werden. Ihre Konkretisierung erfahren die demokratischen Grundprinzipien in verschiedenen Varianten. Für die deutsche Debatte dürfte die zusammenfassende Version von International IDEA die interessanteste sein. Aus den beiden Grundprinzipien öffentliche Kontrolle und politische Gleichheit werden sieben Mittlerwerte abgeleitet: Partizipation, Autorisierung, Repräsentation, Verantwortlichkeit, Transparenz, Responsivität und Solidarität (Landman 2008: 11), die als Maßstäbe für die Untersuchung von vier Säulen demokratischer Gemeinwesen geltend gemacht werden:

Bürgerstatus, Gesetze und Rechte

- i. Nationaler Rahmen und Bürgerstatus
- ii. Rechtsstaatlichkeit und Zugang zu Gerichten
- iii. Zivile und politische Rechte
- iv. Ökonomische und soziale Rechte

Repräsentative und verantwortliche Regierung

- v. Freie und faire Wahlen
- vi. Demokratische Rolle politischer Parteien
- vii. Effektive und responsive Regierung
- viii. Demokratische Effektivität des Parlaments
- ix. Zivile Kontrolle von Militär und Polizei
- x. Integrität des öffentlichen Lebens

Zivilgesellschaft und öffentliches Engagement

¹⁵ Immerhin wurden ähnlich gerichtete Audits für die demokratische Schulentwicklung oder den Umgang mit gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit entwickelt und eingesetzt (vgl. Eikel 2009).

- xi. Demokratische Medien
- xii. Politische Partizipation
- xiii. Dezentralisierung

Demokratie jenseits des Staates

- xiv. Externe Einflüsse auf die Demokratie des Landes
- xv. Die demokratische Wirkung des Landes im Ausland

Aus dieser Struktur ergeben sich 15 übergreifende Fragen, die durch 75 spezifische Auswertungsfragen ergänzt werden (Landman 2008: 25ff.). All diese Fragen sind inzwischen im Rahmen von Länderstudien durch eine Serie von empirischen Indikatoren konkretisiert und den jeweiligen nationalen Gegebenheiten angepasst worden, die zudem Anschluss an die üblichen Demokratiemesskonzepte halten (Beetham et al. 2008: 70-282).

Gleichzeitig betonen die Vertreter des Demokratie-Audits, dass es sich dabei selbst um ein demokratisches Verfahren („democratic audit“) handeln muss (aktuelle Informationen auf: www.democraticaudit.com). Die Qualität der Bewertung von Demokratie lebt davon, dass sie sich auf eine möglichst breite öffentliche Beteiligung stützen kann und dabei möglichst detailliert die Vorstellungen der Bevölkerung aufgreift, wie eine qualitative Verbesserung der Demokratie aussehen könnte und sollte. Die Chance, dass Demokratie-Audits zu demokratischen Reformprozessen beitragen können, steigt in dem Maße, wie bereits der Prozess der Bewertung gesellschaftlich getragen und von wichtigen Nichtregierungsorganisationen sowie anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützt wird, d.h. nicht ausschließlich in der Hand einer Regierungskommission oder wissenschaftlichen Expertengruppe bleibt.

Mit dem Prozess der Demokratie-Bewertung ist in jedem Fall eine *Selbstaufklärung über die Stärken und Schwächen* der aktuellen demokratischen Verfassung verbunden. Der Einfluss von Demokratie-Audits auf den demokratischen Prozess ist umso größer, je stärker eine *allgemeine Reformbereitschaft* in einem Land zu spüren ist. Zu einer Reflexion und Stärkung der demokratischen Ansprüche der Zivilgesellschaft und zu einer Vitalisierung der Demokratie können solche Demokratie-Audits, so eine Zwischenbilanz der gemachten Erfahrungen (Beetham et al. 2008: 285ff.), längerfristig auf jeden Fall beitragen.

Die vorliegenden Audits verdeutlichen den Nutzen einer umfassenden Demokratiemessung und Demokratiebewertung durch die Bevölkerung. National spezifische Stärken und Schwächen können deutlicher hervorgehoben werden. Die Kluft zwischen den großen Krisendiagnosen einerseits und oft sehr pragmatischen Reformvorschlägen mit geringer Reichweite andererseits, die sich zudem meist auf einzelne Instrumente konzentrieren, wird zumindest sichtbar. Bei *wiederholten Bewertungen* lässt sich zudem überprüfen, ob die realisierten *Reformen* den erwarteten *demokratischen Mehrwert* erbracht haben (für Großbritannien liegt inzwischen das vierte Audit vor). Zudem wird in den Studien sichtbar, dass Demokratisierungsprozesse gerade in „alten“ Demokratien in nationale Pfade eingebettet sind und voller Widersprüche stecken. Steigerungen der demokratischen Qualität in einer Dimension können durch Rückbildungen in anderen Dimensionen konterkariert werden - von den regelmäßig zu erwartenden nicht-intendierten Folgen einmal ganz abgesehen.

Es dürfte deutlich geworden sein, dass ein beteiligungsorientiertes Demokratie-Audit selbst ein wichtiger Beitrag zur Vitalisierung von Demokratie sein kann. Es konzentriert sich nicht nur auf eine Leistungsbilanz der bestehenden politischen Institutionen und der sie tragenden Zusammenschlüsse, sondern nimmt auch die demokratische Verfassung der Zivilgesellschaft in den Blick. Zudem wird die zunehmend bedeutende Frage des Einflusses transnationaler Institutionen und regionaler Zusammenschlüsse (EU) auf den nationalen

Politikprozess gestellt, ohne wiederum dessen transnationale Wirkungen zu vernachlässigen.¹⁶

Die Abstinenz der Bundesrepublik in Sachen Demokratie-Audit ist erstaunlich, gibt es doch zahlreiche Gründe, den Zustand der Demokratie in Deutschland genauer auszuloten und nach Reformansätzen zu suchen. Das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit gewählter Regierungen befindet sich ebenso auf einer Talfahrt wie der Legitimationsglaube der Bevölkerung, die in ihrer Mehrheit an der Gemeinwohlorientierung der politischen Repräsentanten zweifelt. Gleichzeitig wächst der Anspruch, intensiver an politischen Entscheidungen beteiligt zu werden, den heute vier Fünftel der Bevölkerung erheben (vgl. Arbeitskreis 2012). Diese Befunde decken sich mit internationalen Befunden, die darauf aufmerksam machen, dass die Bürgerschaft nicht nur an der einen oder anderen Stelle kritischer geworden ist, sondern zunehmend mit einer „minimalistischen“ Version von Demokratie unzufrieden ist. Gefragt sind tiefgehende politische Reformen, die dem von Aushöhlung bedrohten repräsentativen Gefüge zusätzliche direkt-demokratische, deliberative und assoziative Substanz verschafft.

Dies gilt für alle Ebenen der Staatsorganisation. Während der Bund keine positive Resonanz auf eine demokratisch anspruchsvollere Bürgerschaft zeigt, gibt es auf Landesebene bereits beachtliche Versuche. Einige östliche Bundesländer (Thüringen-Monitor, Sachsen-Anhalt-Monitor) haben ein regelmäßiges Berichtssystem (Monitoring) entwickelt, das mehr oder weniger detaillierte Auskünfte zur Demokratiezufriedenheit der Bevölkerung erhebt. Es ist jedoch nicht in partizipative Prozesse mit reformpolitischer Zielsetzung im Sinne des „democratic auditing“ eingebunden.

Die größte Nähe zu den demokratiepolitischen Intentionen von Demokratie-Audits lässt sich bei verschiedenen kommunalpolitischen Initiativen feststellen. Zwei Anknüpfungspunkte verdienen besondere Aufmerksamkeit:

(1) Im Zusammenhang mit verschiedenen Netzwerken von „bürgerorientierten Kommunen“ (dem von Bertelsmann betreuten „Civitas-Netzwerk“, dem der Böckler-Stiftung „Kommunen der Zukunft“ und dem regionalen Städtenetzwerke in NRW), die bereits vor mehr als einem Jahrzehnt entstanden, wurde auch die skandinavische Tradition „kleiner Demokratiebilanzen“ aufgegriffen. Im Zentrum steht dabei die Leistungsfähigkeit kommunaler Einrichtungen und politischer Vertretungen, aber auch die Zufriedenheit mit den Möglichkeiten politischer Einflussnahme vor Ort insgesamt. Einige Kommunen haben mit einer Reihe solcher lokalen Demokratie-Bilanzen praktische Erfahrungen gesammelt (Viernheim, Heidelberg, Leipzig, Nürtingen, Weyarn etc.) und sie zur Grundlage kommunaler Reformprozesse gemacht (s. www.buergerorientierte-kommune.de/schwerpunkte/demokratiebilanz.html). Qualität und Ansprüche der Studien sind sehr unterschiedlich, ebenso die Ausdauer, mit der sie betrieben wurden. Für eine Studie zu Viernheim gab es auch eine nationale Vergleichsuntersuchung, die benchmarks zur Verfügung stellen sollte (Gensicke 2003). In den letzten Jahren hat es vor allem lokale Bürgerhaushalte umfassendere Beteiligungs- und Bewertungsverfahren gegeben, in denen die lokale Bürgerschaft ihre Prioritäten zum Besten gegeben hat.

Während der Beginn der Reformnetzwerke stark unter den Vorzeichen des „neuen Steuerungsmodells“ stand und der demokratischen Eigentätigkeit der Gemeindebürger wenig Aufmerksamkeit widmete, können heute manageriell orientierte Reformansätze wenig

¹⁶ Die übergreifende Fragestellung lautet: „Ist die Wirkung externer Einflüsse unterstützend für die demokratische Entwicklung des Landes?“. Und umgekehrt: „Trägt die Außenpolitik eines Landes dazu bei, globale Demokratie zu stärken?“ (Landman 2008: 30) Auf der subnationalen Ebene der Länderpolitik kommt es besonders auf deren bundespolitische Initiativen zur Vitalisierung der Demokratie an. Umgekehrt gilt es bundes- und europapolitische Vorhaben abzuwehren, die demokratische Gestaltungsansprüche auf Länderebene und in den Kommunen aushöhlen.

überzeugen. Allerdings ist mit der tiefen Finanzkrise der Kommunen nicht nur der Steuerungsoptimismus geschwunden. Ihre demokratische Handlungsfähigkeit steht insgesamt zur Disposition (vgl. DStGB 2010).

(2) Demokratie ist zu einem zentralen Fokus kommunaler Strategien gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit geworden, die seit einem Jahrzehnt auch durch Bundesprogramme gefördert werden. Dies gilt besonders für die „Lokalen Aktionspläne“ (LAPs), die inzwischen in beachtlicher Zahl seit mehreren Jahren gefördert werden. Es wäre zu prüfen, in welchem Umfang und mit welchen Ausformungen das Demokratiepостulat der LAPs ernst genommen worden ist (anspruchsvolle positive Beispiele bieten Dessau-Roßlau oder Wiesbaden). Die Maßnahmeförderung der Bundesprogramme ist besonders in Berlin durch umfangreiche Sozialraumanalysen unterstützt worden. Innovativ sind sicherlich auch die „Sozialraumanalysen zum Zusammenleben vor Ort“ (SoRA-ZO) mit dem Fokus auf soziale Desintegration und Engagementbereitschaft gegen Rechtsextremismus. Während die LAPs in der Regel eher pragmatisch angelegt sind, gehen die Sozialraumanalysen stark theoriegeleitet vor. Beide Ansätze lassen den Deutungen der Befragten jedoch wenig Raum und beleuchten nur einen kleinen, wenn auch wichtigen Ausschnitt des demokratischen Geschehens vor Ort.

Das demokratiepolitische Potential von Demokratie-Audits als Bestandteil ist in der Bundesrepublik bislang kaum genutzt worden. Ob dies an einer notorisch überheblichen Selbstzufriedenheit im politischen Betrieb und/oder einer politikwissenschaftlichen Begleitforschung liegt, die sich von den in der Bevölkerung angestauten Unzufriedenheiten mit der real existierenden Demokratie nicht ankränkeln lässt, mag hier offen bleiben. In ihrer Abschiedsrede hat die professionell angesehene Politikwissenschaftlerin Heidrun Abromeit (2007) diese Überanpassung an den politischen Betrieb gerade in der Frage der demokratischen Maßstäbe einer (selbst-) kritischen Inspektion unterzogen. Dennoch sind Spekulationen über eine Leerstelle in der Regel müßig.

Zu demokratischen Audits wird es vermutlich nur kommen, wenn das Unbehagen sich in Gestalt von „Wutbürgern“ verstärkt und eine Ausweitung demokratischer Mitsprache und Mitentscheidung demonstrativ eingefordert wird. Nach vorliegenden Erfahrungen geschieht dies am wahrscheinlichsten auf kommunaler Ebene, weil sie in der Reichweite der meisten Bürgerinnen und Bürger liegt. Die Demokratiebilanzen der Bürgerkommunen kommen den Absichten des britischen Vorbilds der „democratic audits“ vermutlich am nächsten. Dass es nur bei einigen Dutzend Kommunen geblieben ist, die sich auf diesen Weg begeben haben, dürfte an den erheblichen Widerständen liegen, auf die nachhaltige Formen der demokratischen Beteiligung gerade auch in den Kommunen stoßen (vgl. Roth 2009). Dass die Impulse aus einzelnen Institutionen (demokratische Schulen und Kindergärten) und Politikfeldern (Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus in LAPs) kommen, verweist auf vorhandene Potentiale. Sie machen gleichzeitig die Wegstrecke deutlich, die noch zu bewältigen ist, um zu umfassenden Demokratie-Audits auf allen politischen Ebenen zu kommen.

VII. Reformansätze auf kommunaler Ebene

Eine der Hauptaufgaben einer beteiligungsorientierten Landespolitik besteht darin, die demokratische Beteiligung auf lokaler Ebene zu vertiefen. Vor zehn-fünfzehn Jahren gab es eine verbreitete Stimmung, erst einmal die Wirkungen der Ausweitung direktdemokratischer Verfahren abzuwarten, die der Siegeszug der süddeutschen Ratsverfassung nach der Vereinigung mit sich gebracht hat. Ohne hier auf die Effekte einzugehen, scheint deutlich, dass damit die alltäglichen Beteiligungswünsche nicht erfüllt worden sind. Gegenwärtig werden 60-100 demokratische Beteiligungsverfahren weltweit erprobt, die Mehrzahl davon auf lokaler Ebenen. Partizipative Haushalte sind nur eines davon. Ihr Schwerpunkt liegt auf deliberativen Formen, d.h. auf öffentlichen Debatten um angemessene Lösungen für

abgrenzbare Probleme und Aufgaben. Nicht gefragt zu werden, dürfte gegenwärtig eine der zentralen Quellen politischer Verdrossenheit in der Bürgerschaft in liberalen Demokratien sein. Es geht also nicht um die oft beschworene Alternative repräsentativ oder direktdemokratisch oder gar die Abschaffung repräsentativer Formen. Gefordert sind vielmehr eine umfassende demokratische Öffnung des öffentlichen Sektors (Kita-Verfassungen, Klassenräte als Elemente einer demokratischen Schulkultur etc.) und eine nachhaltige Beteiligung bei wichtigen kommunalen Weichenstellungen, die sich in der Regel nicht in ein Ja/Nein-Schema oder in parteipolitische Schnittmuster zwängen lassen. Dies kann sogar zu einer Belebung kommunaler Mandate führen, wenn sich die Ratsmitglieder als Moderatoren und Impulsgeber von Beteiligungsprozessen verstehen – und mit solchen Verfahren keine Aushöhlung ihres Mandats verbinden. Die Dimension demokratische Beteiligung ist zudem bedeutsam, weil sie gegenwärtig auch das stärkste Motiv im bürgerschaftlichen Engagement ist.

Kommunale Beteiligung wird zur „Treppe ins Nichts“, wenn sie nicht mit einer erfahrbaren (Re-)Kommunalisierung von Politik verbunden wird, d.h. lokal wirklich etwas entschieden und gestaltet werden kann. Kommunen sollten die erweiterten demokratischen Ansprüche ihrer Bürgerschaft nutzen, um größere Handlungs- und Gestaltungsspielräume gegen Land, Bund und Europäische Union zu beanspruchen. „Landespolitik soll Kommunen und Verwaltungen vor Ort stark machen, die kommunale Handlungsfähigkeit soll gestärkt und nicht geschwächt werden“, lautet nicht von ungefähr eine zentrale Empfehlung des Bürgergutachtens zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Dazu braucht es mehr Bürgerbeteiligung: „Bürger wollen Verantwortung übernehmen und sich an politischen Prozessen und Entscheidungen beteiligen, dafür soll die Politik die Bedingungen verbessern. Neue Partnerschaften sollen da entstehen, wo Kommunen nur noch begrenzten Spielraum haben“ (Bürgergutachten, S. 14).

Die demokratische Zukunftsfähigkeit der Kommunen steht heute stärker denn je in Frage. Seit mehr als 40 Jahren ist von kommunalen Finanzkrisen die Rede („Rettet unsere Städte jetzt!“ lautete schon 1972 der Schlachtruf) und die Regelungsdichte durch die Gesetzgeber in Bund und Land hat auch nicht abgenommen. Zudem hat die Orientierung der kommunalen Verwaltungsreformen am Leitbild des New Public Management demokratische Gestaltungsansprüche nicht gerade beflügelt. Angesichts massiver Privatisierungen und finanzieller Folgelasten von Public Private Partnerships und Cross Border Leasings haben kritische Beobachter schon vor einigen Jahren vom „Ende der kommunalen Selbstverwaltung“ gesprochen (Zühlke/Wohlfahrt 2005). All dies hat vielerorts zu einer paradoxen Situation geführt. Kommunen bieten generell weit mehr verfasste und projektbezogene Beteiligungsmöglichkeiten als alle anderen politischen Ebenen. Gleichzeitig sind sie so ressourcenschwach, unter Kuratel und in diverse Politikverflechtungsfallen eingebunden, dass diese Angebote in bloßer Symbolpolitik zu enden drohen. Dies lässt sich am Beispiel S 21 im Detail studieren. Vor der Klammer muss es also darum gehen, die Kommunen in ihren Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten so zu stärken, dass sie Beteiligungswilligen mehr anbieten können als die Entscheidung, wo zuerst gekürzt werden soll. Als nachrangige „unechte“ dritte Ebene wird sie auf die Dauer keine demokratische Zukunft haben.

Dennoch gibt es auch gute Gründe für verstärkte kommunale Partizipationsprozesse, die nachfolgend in Thesenform präsentiert werden:

1. Demokratie lässt sich vor allem lokal verwirklichen! Politische Gleichheit, gemeinsame Debatten, Beteiligung an der Entscheidungsfindung und die öffentliche Kontrolle ihrer Umsetzung sind kommunal ungleich leichter umzusetzen als auf den anderen politischen Ebenen. Bürger- und Beteiligungsdemokratie ist in erster Linie eine lokale Aufgabe. Es geht vor allem um direkte und deliberative Erweiterungen und Verstärkungen repräsentativer Formen. Es gilt das bekannte Motto demokratischer Beteiligung: Nichts für uns, ohne uns!

2. Die Leistungsdefizite und der Legitimationsschwund repräsentativer Demokratien verlangen kommunale Antworten. Heute gehen mehr als 60 % der Bevölkerung davon aus, dass die gewählten Regierungen die anstehenden großen Probleme nicht lösen werden. Mehrheiten zweifeln an der Gemeinwohlorientierung politischer Repräsentanten, an ihrer Bereitschaft, sich auf die Nöte der „kleinen Leute“ einzulassen. Die Wahlbeteiligung geht auf längere Sicht zurück, gerade die Volksparteien leiden unter Mitgliederschwund. Gleichzeitig sind das politische Interesse und die Partizipationsbereitschaft angestiegen. Mehr als 80 Prozent der Bevölkerung fordern heute mehr direkte politische Beteiligung. Wie eine neuere Parlamentarierstudie gezeigt hat, trauen sich weniger als 20 % der Befragten politischen Repräsentanten großen persönlichen Einfluss auf die notwendigen gesellschaftlichen Veränderungen zu (Klewes et al. 2011: 11). Selbst ohnmächtig, ist ihre Erwartungen an die Veränderungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger dagegen enorm – 72,8 % erwarten dies z.B. für den Umwelt- und Klimaschutz (Klewes et al. 2011: 13). Was fehlt, sind ausgebaute institutionelle Wege für die Einflussnahme der Bürgerschaft. Erst sie könnten die Parlamente stärken. Wo sie versperrt sind, bleiben den Bürgerinnen und Bürgern – außer dem Rückzug ins Private - nur das Engagement in Bürgerinitiativen oder in den Protestmobilisierungen sozialer Bewegungen.

3. Vielerorts lassen sich vor allem politische Blockaden beobachten. „Zu selten, zu wenig, ohne Wirkung“, dieses Fazit des Bundesjugendkuratoriums zur Lage der Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland (2009) gilt für Beteiligung insgesamt. Jedenfalls ist es bisher kaum gelungen, die gesteigerten Beteiligungsansprüche und Protestenergien für eine gute Stadt- und Gemeindepolitik zu nutzen. Die demokratische Beteiligungsenergie reibt sich im – oft folgenlosen – Protest auf. Lernprozesse in der etablierten Politik werden eher beschworen als wirksam vollzogen. Proteste und soziale Bewegungen sind zwar unverzichtbare Formen unmittelbarer demokratischer Meinungsäußerung, wenn sie aber dauerhaft auf taube Ohren treffen, können sie nur wenig bewirken.

4. Deliberative und direktdemokratische Formen sind heute besonders notwendig, weil in den vielfältigen und heterogenen Stadtgesellschaften nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass Milieus und intermediäre Organisationen (Parteien, Gewerkschaften, Verbände) eine Organisationskultur entfalten, die Menschen in großer Zahl einbinden und mitnehmen könnten. Diese Vermittlungsleistung, die aus der bunten Vielfalt vorhandener Interessen gemeinsame und mehrheitsfähige Projekte werden lässt, muss heute durch entsprechende politische Verfahren und Beteiligungsangebote selbst erbracht werden.

5. Demokratische Beteiligung lässt sich nicht durch professionelle Politik ersetzen. Gerade die Stadtentwicklungspolitik weist eine lange Reihe dramatischer Irrtümer auf (etwa in den 1960er Jahren die „Unwirtlichkeit unserer Städte“: Funktionalismus, autogerechte Stadt, zweite Zerstörung der Städte durch Stadtautobahnen und Flächensanierungen). Lebenswert sind Städte zumeist erst durch den massiven Widerspruch und das Beharrungsvermögen in der Bevölkerung geworden. Gescheiterte Leitbilder finden sich auch in der Bevölkerung selbst – etwa die „moderne Art zu leben“ als suburbanes Leitbild. Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit haben zwar einen harten ökologischen Kern, aber sie benötigen, um konkret zu werden, die Ideen, die Mitwirkung und die Veränderungsbereitschaft der Vielen.

6. Was für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen beansprucht wird, gilt auch für die Erwachsenen. Die „Weisheit der Vielen“, d.h. deliberativ angelegte Beteiligung steigert die Qualität von Planungen. Politik braucht heute die Beratung durch die Bürger, wenn sie erfolgreich sein will.

7. Die von den kommunalen Freiwilligenagenturen bis zur EU beförderten Erwartungen an eine aktive Bürgerschaft als politische Ressource (s. auch die Parlamentarier-Studie) nötigt zu mehr Beteiligung (inklusive bürgerschaftliches Engagement, Koproduktion etc.). Die

Zeiten eines anspruchslosen und beliebig funktionalisierbaren Ehrenamts sind vorüber. Wer heute aktiv wird, will mitgestalten – wenigstens „im Kleinen“.

8. Das „Recht auf die Stadt“ klagt heute eine vielgestaltige transnationale soziale Bewegung ein. Dabei melden sich vor allem die Gruppen zu Wort, die im neoliberalen Stadtbau in Richtung „Konzern Stadt“ auf der Strecke geblieben sind. Gerade die sozial benachteiligten Gruppen benötigen eine starke kommunale Infrastruktur und eine funktionierende öffentliche Daseinsvorsorge. Sie fordern ihren Erhalt bzw. ihre Rekommunalisierung ein und wollen sie entlang ihrer Bedürfnisse mitgestalten.

9. Dabei spielen auch lokale Traditionen eine Rolle, die auf eine starke Demokratie durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure und weitgehende politische Gleichheit jenseits des minimalistischen Konzepts repräsentativer Demokratie setzen. Die Wiederentdeckung einer kommunalen Selbstbestimmung jenseits der Verwaltung kann heute als weltweite „Bewegung“ beobachtet werden, die von den Bürger-Räten in Vorarlberg, den Bürgerhaushalten in Brasilien bis zu den durch Internetpartizipation revitalisierten Town Hall Meetings in den USA reichen. Die interessantesten und weitreichendsten Vorschläge kommen dabei heute aus dem globalen Süden.

10. In der Praxis gibt es freilich sehr unterschiedliche Erfahrungen mit diesen demokratischen Teilnehmungsformaten. Je nach Design und Kontext reichen sie vom Ornament bis zur prägenden Gestaltungskraft. Es existieren bereits zahlreiche Kataloge, in denen Qualitätsanforderungen an gute Beteiligung festgehalten sind - etwa in der Kinder- und Jugendbeteiligung oder in der Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen (ein „Code of Good Practice“ des Europarats unterscheidet z.B. die Stufen Information, Konsultation, Dialog und Partnerschaft) oder in der Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen, deren Spektrum vom Steuerungsobjekt, Info-Geber, aktiven Bittsteller und Mittler für andere Institutionen zu Trägern, die bestimmte Aufgaben übernimmt, zum Koproduzenten wird, Vertragspartner, Berater, funktional integriert bis zur strategischen Zusammenarbeit reichen kann.

11. Kommunalpolitik liefert wichtige Kontexte, in denen Beteiligung gelernt werden kann. Es geht um biografisch früh ansetzende Formen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, aber auch um das Empowerment von „bildungs- und beteiligungsfernen“ Gruppen. Frühes Beteiligungslernen hebt an in Familien, Kindergärten, Schulen und kommunalen Einrichtungen. Dies setzt auch die Qualifizierung des hauptamtlichen Personals voraus: Beteiligen und Beteiligung kann man lernen. Die Handbücher für Beteiligungsmoderatorinnen sind längst geschrieben. Aber kommunal können auch weiterreichende Ansätze erprobt werden, die seit mehr als einem Jahrzehnt von einigen Dutzend Gemeinden unter den Stichworten Bürgerkommune und Bürgerhaushalt praktiziert werden.

Es kann mit Blick auf die Beteiligung von Kindern (und nicht nur diesen) als gesichert gelten, dass Beteiligung als umso gelungener erfahren wird,

- je stärker sie Einfluss auf Themen und Ausgestaltung nehmen können,
- je mehr Handlungsspielräume, Ressourcen und Unterstützung ihnen zur Verfügung stehen,
- je stärker es um für sie bedeutsame Anliegen und reale Lösungen geht,
- je mehr Unterstützung und Anerkennung sie dabei durch Erwachsene erfahren, ohne bevormundet werden,
- je mehr es gelingt, in überschaubaren Zeiträumen sichtbare Ergebnisse zu erzielen.

Können solche Voraussetzungen nicht garantiert werden, wirken Beteiligungsangebote dauerhaft abschreckend. Umgekehrt kann gelungene Beteiligung als sich selbst verstärkende Lernchance erfahren werden. Förderlich ist dabei eine bürgerorientierte politische Kultur und beteiligungsorientierte Verwaltungskultur, aber auch Medien, die mehr Beteiligung nicht als Schwäche von Entscheidungsträgern, sondern als Stärke verbuchen, eine selbstbewusste Bürgerschaft zum Zuge kommen zu lassen.

12. Heute kommt vermutlich der größte Widerstand gegen mehr Bürgerbeteiligung aus der Verwaltung (bürokratisches Modell, rechtliche Steuerung, ohne Gesprächsfähigkeit mit dem Bürger auf gleicher Augenhöhe) und aus der professionellen Politik, die im eigenen Machtinteresse ein minimalistisches Demokratiemodell verteidigt, mit dem sie sich die Bürgerinnen und Bürger vom Leib halten kann.

13. Es braucht eine verfassungsrechtliche Ausgestaltung erweiterter politischer Beteiligung, die den gegenwärtigen repräsentativen Überhang abbaut und den Grundgesetz-Artikel 20,2 „Wahlen und Abstimmungen“ zeitgemäß ausgestaltet. Es braucht rechtliche Garantien und Verpflichtungen für Beteiligungsprozesse – wie z.B. den Paragraphen 47f der Kommunalverfassung Schleswig-Holsteins. Es braucht gleichfalls einen starken politischen Willen und massive Investitionen in politische Beteiligungsprozesse. Repräsentative Formen funktionieren nur durch erhebliche öffentliche Gelder, Beteiligung aber soll möglichst umsonst sein. Südamerikanische Städte lassen z.B. mehrere Dutzend Hauptamtliche unterstützt von einer großen Zahl von Freiwilligen ausschwärmen, um die Voten der Bürgerschaft für Haushaltsprioritäten von Tür zu Tür einzusammeln. In der Bundesrepublik herrscht zuweilen der Irrglaube, es genüge, solche Beteiligungsmöglichkeiten auf eine Netzseite zu stellen.

14. Unabdingbar ist eine Entschleunigung politischer Prozesse: Beteiligung braucht Zeit, dafür steigt in der Regel die Akzeptanz – es kann aber auch sein, dass deliberative Prozesse scheitern (das Risiko schlechter Entscheidungen gibt es jedoch auch in repräsentativen Strukturen). Die Bundesebene präsentierte häufig das Gegenbild einer auch handwerklich schlechten, gehetzten Politik, die in nächtlichen Eilentscheidungen am Parlament vorbei agiert. Im günstigen Fall zahlt sich jedoch die zeitliche Investition in Beteiligung aus: bessere Resultate, schnellere Umsetzung, keine Blockaden.

15. Es gilt, Überforderungen der Bürgerinnen und Bürger zu vermeiden. Gefordert ist nicht der Übergang vom „Parteisoldaten“ zum „Partizipationsprofi“, der sich jederzeit in alles und jedes einmischt. Sinnvoll und realistisch scheint das bescheidenere Leitbild des „stand-by citizen“: Politisch wach und informiert – und bereit sich zu beteiligen, wenn es um Dinge geht, die individuell besonders wichtig erscheinen. Einmischen sollte stets möglich sein. An entsprechenden institutionellen Angeboten, die unterschiedlichen Aufwand abverlangen, sollte es nicht fehlen.

VIII. Literaturnachweise

- # Abromeit, Heidrun: Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontextes. In: Politische Vierteljahresschrift 45 (2004) 1, S. 73-93
- # Abromeit, Heidrun: Gesellschaft ohne Alternativen. Zur Zukunftsunfähigkeit kapitalistischer Demokratien. Darmstadt: TU, 2007
- # Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland: Open Government – Demokratie neu erleben. Ergebnisse und Analysen einer repräsentativen Befragung, 2012 (www.opengovpartnership.de)
- # Barber, Benjamin: Starke Demokratie. Berlin: Rotbuch, 1994
- # Beck, Kurt/Ziekow, Jan (Hg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wiesbaden: VS Verlag, 2011
- # Beetham, David/Carvalho, Edzia/Landman, Todd/Weir, Stuart: Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide, Stockholm: IDEA, 2008
- # Blumenthal, Julia von: Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung. Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung. Bade-Baden: Nomos, 2009
- # Blumenthal, Julia von: Föderalismus als Chance. Berlin: Humboldt-Universität (Antrittsvorlesung), 2011 (<http://edoc.hu-berlin.de/ovl>)
- # Bühlmann, Marc et al.: Demokratiequalität im subnationalen Labor: Auf dem Weg zu einem neuen Messinstrument. In: ZParl (2009) 2, S. 454-467
- # Bühlmann, Marc et al.: Demokratiebarometer – ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 6 (2012) 1 Supplement, S. 115-159
- # Campbell, David/Schaller, Christian: Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven. Opladen: Leske + Budrich, 2002
- # Campbell, David et al.: Democracy Ranking 2012 (Scores). Vienna: Democracy Ranking, 2012
- Deutscher Städte- und Gemeindebund: Rettet die lokale Demokratie! Berlin: DStGB, 2010
- # Demirovic, Alex: Demokratie in der Wirtschaft. Positionen, Probleme, Perspektiven. Münster: Westf. Dampfboot, 2007
- # Diemel, Hans-Ludiger et al. (Hg.): Planungszellen und Bürgergutachten. Berlin, 2013
- # Eikel, Angelika: Demokratie und Partizipation lernen in der Schule. In: Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 5 (2009), S. 1-10
- # Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 2008
- # Geißel, Brigitte: Kritische Bürger. Gefahr oder Ressource für die Demokratie. Frankfurt/New York: Campus, 2011
- # Gesemann, Frank et al.: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin: BMVBS, 2012
- # Häusler, Alexander (Hg.): Rechtspopulismus als „Bürgerbewegung“. Kampagnen gegen Islam und Moscheebau und kommunale Gegenstrategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008
- # Herzberg, Carsten et al. (Hg.): Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa. Frankfurt/New York: Campus, 2012
- # Kaiser, André/Seils, Eric: Demokratie-Audits. Zwischenbilanz zu einem neuen Instrument der empirischen Demokratieforschung. In: Politische Vierteljahresschrift 46 (2005) 1, S. 133-143
- # Kriesi, Hanspeter et al.: Democracy in the Age of Globalization and Mediatization. Houndsmills: Plagrove Macmillan, 2013
- # Landesregierung Baden-Württemberg (Hg.): Das Bürgerland Handbuch. 50 Jahre Baden-Württemberg. Stuttgart: Sozialministerium, 2001
- # Knemeyer, Franz-Ludwig: Wenn Bürger begehren. Bilanz und Ausblick nach 16 Jahren Bürgerbeteiligung. In: Bayerische Verwaltungsblätter 22 (2011), S. 681-686
- # Landman, Todd (ed.): Assessing the Quality of Democracy. An Overview of the International IDEA Framework. Stockholm: IDEA, 2008
- # Lauth, Hans-Joachim: Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag, 2004
- # Lauth, Hans-Joachim: Demokratieentwicklung und demokratische Qualität. In: Gabriel/Kropp 2008, S. 33-61
- # Mehr Demokratie e.V.: Bürgerbegehrensbericht 2012. Berlin: Mehr Demokratie e.V., 2012
- # Merkel, Wolfgang/ Bühlmann, Marc: Die Vermessung freier Gesellschaften. Das Demokratiebarometer bietet ein differenziertes Bild. In: WZB Mitteilungen 131, März (2011), S. 34-37
- # Ministry of the Interior and Kingdom Relations: The State of Our Democracy 2006. The Hague, 2006
- # Norris, Pippa: Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited. Cambridge: Cambridge UP, 2011

- # Pateman, Carole: Participatory Democracy Revisited. In: Perspectives on Politics 10 (2012) 1, S. 7-19
- # Power, Michael: The Audit Society. Rituals of Verification. Oxford: Oxford UP, 1997
- # Roth, Roland: Die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (2009) 3, S. 123-130
- # Roth, Roland: Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation. Hamburg und Bonn
- # Sarcinelli, Ulrich u.a. (Hg.): Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag, 2010
- # Senat von Berlin: Erster Bericht zur Umsetzung des Partizipations- und Integrationsgesetzes des Landes Berlin (PartIntG), Berlin: Senat, 2012
- # Sozialministerium Baden-Württemberg (Hg.): Bürgerland Baden-Württemberg. Wissenschaftlicher Jahresbericht zum Bürgerschaftlichen Engagement. Stuttgart: Sozialministerium, 2001
- # Teufel, Erwin (Hg.): Von der Risikogesellschaft zur Chancengesellschaft. Frankfurt/M: Suhrkamp, 2001
- # Wolin, Sheldon S.: Tocqueville between two worlds. The making of a political and theoretical life. Princeton: Princeton University Press, 2001

Weitere Nachweise für einzelne demokratiepolitische Handlungsfelder und zur internationalen Debatte bei Roth (2011).