

böll.brief

DEMOKRATIEREFORM #1

Dezember 2016

Demokratische Vielfalt wagen

Wie die Bundesländer
zu Pionieren für
demokratiepolitische
Reformen werden können

PROF. DR. ROLAND ROTH

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**

Das **böll.brief – Demokratiereform** bietet Analysen, Hintergründe und programmatische Impulse zu Demokratieentwicklung und Politikforschung. Der Fokus liegt auf den Feldern Partizipation, Öffentlichkeit, Digitaler Wandel und Zeitgeschichte.

Das **böll.brief** der Abteilung Politische Bildung Inland der Heinrich-Böll-Stiftung erscheint als E-Paper im Wechsel zu den Themen «Teilhabe-gesellschaft», «Grüne Ordnungspolitik» und «Demokratiereform».

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Warum wir mehr Demokratie brauchen	4
Ein weltweiter Markt der Möglichkeiten	5
Die föderale Demokratie partizipativ vertiefen	6
Föderale Unterschiede und Handlungsspielräume	8
Perspektiven beteiligungsorientierter Landespolitik	10
Mögliche Initiativen der Länder auf Bundesebene	16
Fazit	17
Mehr zum Thema	18
Impressum	18

Zusammenfassung

Die repräsentative Demokratie steht unübersehbar unter Druck. Eine Antwort liegt dabei in einer besseren Verbindung von «guter Vertretung» und «guter Beteiligung» der Bürgerinnen und Bürger. Der Beitrag untersucht, in welchem Maße innerhalb des föderalen Systems die Landespolitik dazu eine passende Arena bietet, welche Erfahrungen bislang in Bundesländern gemacht wurden und welche rechtlichen, institutionellen und politischen Veränderungen notwendig sind, um demokratische Partizipation auszubauen und zu verstetigen. Richtungsweisend sind Erfahrungen, die in Baden-Württemberg mit einer «Politik des Gehörtwerdens» und in Rheinland-Pfalz mit der Enquete-Kommission «Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie» gemacht wurden. Es zeigt sich, dass Landespolitik in den Bereichen ihrer originären Zuständigkeit und über ihre Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung sowie durch ihre Zuständigkeit für die kommunale Selbstverwaltung über eine Fülle an Möglichkeiten verfügt, Bürgerbeteiligung zu stärken. Für die Grünen birgt das die Chance, ihrem basisdemokratischen Gründungsimpuls eine zeitgemäße Form zu geben. Dazu ist es erforderlich, politische Partizipation, die noch vielen Unwägbarkeiten und starken konjunkturellen Schwankungen unterliegt, zu einem konstitutiven Bestandteil der Landespolitik auszubauen. Eine Reihe von Maßnahmen kann dazu dienen, aus der bisherigen Vielfalt der Initiativen ein langfristig angelegtes Projekt mit eigenem politischem Gewicht zu machen:

- Vielfältige Demokratie muss zu einem Leitbild werden, um Organisationskulturen und Politikroutinen zu verändern und der Verwaltung, dem politischen Personal, aber auch den Bürgerinnen und Bürgern eine zeitgemäße demokratische Orientierung zu geben.
- Um das erforderliche Handlungswissen zur Verfügung zu stellen, ist Mut zu demokratischen Experimenten erforderlich. Es gilt, die dabei gemachten Erfahrungen zu sammeln, auszuwerten und strategisch zuzuspitzen.
- Organisationen und Netzwerke, die sich für eine Beteiligungsdemokratie engagieren, sind wichtige Treiber dieses demokratiepolitischen Prozesses. Sie gilt es zu stärken.
- Beteiligungspolitik ist mehr als ein einzelnes Politikfeld; sie muss als eine Querschnittsaufgabe begriffen werden, die in alle klassischen Politikfelder hineinwirkt.
- Um Bürgerbeteiligung zu verstetigen, bedarf es rechtlicher Normierungen und institutioneller Garantien.
- Erforderlich ist nicht zuletzt eine bessere materielle und professionelle Ausstattung, um die Qualität der Beteiligungsverfahren und damit auch deren Akzeptanz zu gewährleisten.

Mit dem Bundesrat verfügen die Bundesländer über ein Organ, über das sie in weit stärkerem Maße demokratiepolitisch aktiv werden können, als das bislang der Fall war. Wünschenswert ist ein föderaler Wettbewerb um die wirksamste und erfolgreichste Beteiligungspolitik auf Landesebene.

Warum wir mehr Demokratie brauchen

In Deutschland steht, wie in vielen Ländern der OECD, das Nachkriegsmodell der repräsentativen Demokratie vor weitreichenden Veränderungen. Zwar sind dessen Institutionen und Verfahren auf nationaler, transnationaler und EU-Ebene weiterhin Pfeiler der demokratischen Selbsteinwirkung und unabdingbar, um zentrale politische Herausforderungen wie den Klimawandel, die Regulierung der Finanzmärkte und die Stärkung der krisengeschüttelten europäischen Südländer oder die Flüchtlingsbewegungen anzugehen. Zugleich müssen sie jedoch durch neue dialogische und direkte Formen demokratischer Beteiligung ergänzt und erweitert werden, um angesichts stärker werdender antidemokratischer Strömungen die politische Kultur demokratisch zu festigen sowie die Legitimation und die Leistungsfähigkeit des demokratischen Systems zu stärken. Nicht zuletzt die vielfältige Willkommenskultur, die seit dem Sommer 2015 die lokale Flüchtlingspolitik prägt, hat die eigensinnige Kraft und Gestaltungsfähigkeit einer engagierten Bürgerschaft sichtbar werden lassen. Rechtspopulistische Gegenbewegungen und fremdenfeindliche Gewalt machen demokratische Antworten noch dringlicher. Innerhalb der föderalen Ordnung Deutschlands kommt dabei aktuell den Ländern und Kommunen eine treibende Rolle zu. Sie bieten ein weites Feld des demokratischen Experimentierens, dessen Potenzial auch von Parteien, die sich wie die Grünen der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger programmatisch verschrieben haben, noch nicht ausgeschöpft wurde.

Die repräsentative Demokratie steht unter Anpassungsdruck; vermehrten Gestaltungsanforderungen auf transnationaler und nationaler Ebene stehen begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten und -fähigkeiten gegenüber. In der Konsequenz nimmt die Teilnahme an Wahlen ab, ganze soziale Gruppen und Milieus fühlen sich abgehängt und ziehen sich von der politischen Willensbildung zurück oder nehmen an ihr nur noch als Wutbürgerinnen und -bürger oder in populistischen Protesten teil. Zugleich sind viele Bürgerinnen und Bürger bereit, sich in öffentlichen Belangen zu engagieren, wie aktuell die Flüchtlingsthematik eindrücklich unter Beweis stellt. Die Politik ist gut beraten, auf beide Entwicklungen Antworten zu geben, die mehr sind als eine Verteidigung des institutionellen Status quo. Es geht um vielfältige Erneuerungen und Ergänzungen repräsentativer Demokratie, deliberative, partizipative und assoziative und auch direktdemokratische Formen der Demokratie, die insgesamt zu einer Stärkung und nicht zu einer Infragestellung repräsentativer Formen führen sollen.

Warum sollte sich Landespolitik diesem Anliegen widmen? Die Landes- und Kommunalpolitik hat unmittelbaren Einfluss auf die Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger und kann Beteiligungsformen schaffen, die den Dialog zwischen der Wohnbevölkerung, Parlamenten/Räten und Verwaltungshandeln fördern. Eine solche Kultur vielfältiger Beteiligung, zu der auch viele Formen des freiwilligen Engagements gehören, kann gesellschaftliche Auseinandersetzung zivilisieren und verhindern, dass sich die beteiligten Gruppen zu politischen Lagern verfestigen.

Ein weltweiter Markt der Möglichkeiten

Neue Beteiligungsformen haben Konjunktur. Auf einem weltweiten «Markt der Möglichkeiten» verbreiten sich Ideen und Formate, vielfach unterstützt durch internationale Organisationen und Stiftungen. Ein prominentes Beispiel sind lokale Bürgerhaushalte, die inzwischen in vielen Ländern und in sehr unterschiedlichen Ausprägungen umgesetzt werden. Internationale Zusammenkünfte haben wichtige Impulse gegeben: Der Weltgipfel in Rio 1992 stieß die lokalen Agenda-21-Prozesse an, ähnliche Anregungen gingen vom Weltsozialforum 2001 in Porto Alegre aus. Aktuell ist der Kampf gegen den Klimawandel einer der wichtigsten Impulsgeber. Auch internationale Verträge und Abkommen können Beteiligungsprozesse fördern, das zeigen die Umsetzungen der Kinderrechtskonvention, der Anti-Rassismus-Konvention oder der Aarhus-Konvention. Mit dem Beitritt zu völkerrechtlich verbindlichen Verträgen ist meist ein Umsetzungsmechanismus verbunden, der Länderberichte der Regierungen, aber auch zivilgesellschaftliche Stellungnahmen und Aktionen einschließt. So entstanden z.B. die Leitlinien der «kinderfreundlichen Städte» (Child Friendly Cities) als Umsetzungsmechanismus der Kinderrechtskonvention, die inzwischen auch in deutschen Städten aufgegriffen werden und die Bildung lokaler Kinderrechtsgruppen und Jugendvertretungen stimuliert haben.

Auch Lernprozesse zwischen den Bundesländern und im gesamten deutschsprachigen Raum haben sich als fruchtbar und folgenreich erwiesen. Beispiele wie die Bürgerräte in Vorarlberg oder die Vernetzungskonferenzen «Grenzen-Los!» im Themenfeld «Freiwilliges Engagement» verdeutlichen die grenzüberschreitenden Möglichkeiten. Solche Diffusionsprozesse sind hilfreich und anregend. Zugleich können sie gezielte Anstrengungen für eine strategische Demokratiepoltik nicht ersetzen.

Die föderale Demokratie partizipativ vertiefen

Mehr Partizipation und mehr Inklusion sind die Maßstäbe, die von der Bevölkerung an die Reform repräsentativ-demokratischer Institutionen, der Parteien und des Parlaments angelegt werden. An ihnen muss sich auch eine gelungene Vertiefung und Erweiterung repräsentativer Demokratien messen lassen. Solche Erwartungen an die Wirkungen verstärkter politischer Beteiligung sind heute in der Bevölkerung mehrheitsfähig und werden auch von einer beachtlichen Anzahl von Mandats- und Entscheidungsträgerinnen und -trägern geteilt wie die Kommunalstudie der Bertelsmann Stiftung und des Staatsministeriums von Baden-Württemberg gezeigt hat.[1]

Ausmaß und Tiefe dieser partizipativen Neubegründung repräsentativer Demokratie sind freilich weiterhin Gegenstand politischer Kontroversen. Eine experimentelle, auf Lernnetzwerke und Rückkoppelungen setzende Grundorientierung und Suchbewegungen in Richtung Beteiligungsdemokratie bleiben angemessen, weil sich bislang keine Best Practice abzeichnet. Dies gilt sowohl für die erhofften Wirkungen von mehr Bürgerbeteiligung – wie bessere und kostengünstigere Lösungen, breitere Interessenberücksichtigung, mehr Transparenz, größere Legitimation und Akzeptanz der Ergebnisse – als auch für die Frage, wie mehr politische Gleichheit in anspruchsvollen, dialogorientierten und direkt-demokratischen Beteiligungsprozessen garantiert werden kann – eine Norm, die in den sozial prekärer werdenden allgemeinen Wahlen bereits beschädigt wird.[2] Die wachsende soziale Ungleichheit in der Wahlbeteiligung sollte als Aufforderung zu innovativen Wegen und Formen der Partizipation verstanden werden.

Eine neue Beteiligungspolitik wurde auf Landesebene programmatisch zuerst von der grün-roten Koalitionsregierung in Baden-Württemberg und der rot-grünen in Rheinland-Pfalz aufgegriffen: von Ersterer mit dem in vielen kleinen Schritten umgesetzten programmatischen Versprechen einer «Politik des Gehörtwerdens»[3], von Letzterer u. a. mit der mehrjährigen Enquete-Kommission des Landtags «Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie». Der Enquete-Bericht spannt einen anspruchsvollen Bogen, der

- 1** Vgl. Gabriel, Oscar W./Kersting, Norbert: Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. In: Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Gütersloh, S. 43–181.
- 2** Vgl. Schäfer, Armin (2015): Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt: Campus.
- 3** Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung/Kiderlen, Elisabeth/Metzner, Helga (Hrsg.) (2013): Experiment Bürgerbeteiligung. Das Beispiel Baden-Württemberg. Schriften zur Demokratie Bd. 32. https://www.boell.de/sites/default/files/SchriftenreiheDemokratieBd32-ExperimentBuergerbeteiligung_V01_kommentierbar.pdf

auf eine partizipative Neubegründung parlamentarischer Landespolitik orientiert, und wartet auf seine Umsetzung (<http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/4444-16.pdf>). Demokratiepolitisch interessante Ansätze in unterschiedlichen Handlungsfeldern finden sich aber auch in anderen Bundesländern.[4]

Dass Grüne in ihrer jeweiligen Landespolitik den neuen Beteiligungsformen einen solch breiten Raum gegeben haben, entspricht auch ihren stark föderal geprägten Traditionen. Ihnen bietet sich nunmehr die Chance eines innerparteilichen Lernprozesses, der aus den länderspezifischen Erfahrungen mit Reformschritten in Richtung partizipativer Demokratie ein kohärentes Programm destilliert, das den Zentralbegriff des grün-bunten Gründungsprozesses «Basisdemokratie» zeitgemäß fortschreibt. Die Akzeptanz einer solchen Fortschreibung ist schon allein dadurch gewährleistet, dass die Anhängerschaft der grünen Partei heute von Personengruppen geprägt ist, die nach Bildungs- und Einkommensstatus in besonders starkem Maße mehr Beteiligung einfordern.[5]

4 Heinrich-Böll-Stiftung (2015) und www.gutvertreten.boell.de/demokratiereformen

5 Vgl. Seeliger, Martin (2012): Grüne Politik unter Bedingungen «neuer Komplexität», in: dms – der moderne Staat (5)1, S. 229–239. <http://budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/10470/9038>

Föderale Unterschiede und Handlungsspielräume

In der öffentlichen wie der wissenschaftlichen Debatte werden die Charakteristika des deutschen Föderalismus meist negativ bewertet (Politikblockaden, Politikverflechtungsfälle, geringe finanzielle und rechtliche Gestaltungskraft, dysfunktionaler und kostspieliger Eigensinn). Doch es mehren sich die Stimmen, die für einen Perspektivenwechsel plädieren.^[6] Ihnen zufolge sollten die Bundesländer trotz aller Einbindungen und Verflechtungen als Akteure mit eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten betrachtet werden. Sie gehen trotz aller Restriktionen eigene Wege und können voneinander lernen. Ein kooperativer und wettbewerbsorientierter Föderalismus eröffnet Möglichkeiten der politischen und programmatischen Reformprofilierung.

Die Bundesländer verfügen im Rahmen des Grundgesetzes über weithin unterschätzte politische Gestaltungsspielräume. Dazu gehören:

- die Gestaltung zentraler institutioneller staatlicher Strukturen wie Landesverfassung, Landesparlament, Landesverwaltung, Landeswahlgesetze;
- autonome Handlungsfelder der Länder, in denen sie über eigene Kompetenzen verfügen bzw. über solche, die nicht bundesgesetzlich geregelt sind (wie z. B. in der Kultur-, Schul- und Bildungspolitik sowie in der Engagementpolitik);
- die Zuständigkeit für die kommunale Selbstverwaltung (Kommunalverfassung, Landkreisordnung etc.). Länder können z. B. ihre Städte, Gemeinden und Landkreise zur Schaffung von gruppenspezifischen Beteiligungsformen (Integrationsräte, Kinder- und Jugendparlamente etc.) verpflichten – oder auf solche Vorgaben verzichten. Sie können Programme auflegen, mit denen sie ihre Kommunen und Landkreise dabei unterstützen, spezifische Beteiligungsangebote zu entwickeln und auszugestalten (lokale Nachhaltigkeitskonzepte, lokale Flüchtlingsdialoge, Förderung lokaler Flüchtlingsnetzwerke etc.).
- Formen der kooperativen Politikgestaltung, die es den Ländern ermöglichen, mit EU, Bund und den Kommunen eigene Akzente zu setzen (EU-Sozial- und Strukturfonds, Umweltpolitik, Agenda 21 etc.);

6 Vgl. Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.) (2008): Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Stuttgart: Verlag Barbara Budrich, S. 13; Blumenthal, Julia von (2011): Föderalismus als Chance, Berlin: Humboldt-Universität (Antrittsvorlesung, <http://edoc.hu-berlin.de/ovl/>); Blätte, Andreas/Hohl, Karina: Gestaltungsspielräume des Regierens in den Ländern. In: Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo (Hrsg.) (2013): Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 207–215; sowie systematisch Bühlmann, Marc et al. (2009): Demokratiequalität im subnationalen Labor: Auf dem Weg zu einem neuen Messinstrument. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2, S. 454–467.

- Handlungsspielräume, die sich aus der Implementationshoheit der Länder ergeben. Dabei geht es nicht nur um die Auslegungsspielräume in den Bundesgesetzen, sondern auch um Ausmaß und Form ihrer Umsetzung. Dass diese Spielräume genutzt werden, verdeutlichen z. B. die unterschiedlichen Einbürgerungsquoten, auf die u. a. durch gezielte Kampagnen und die Förderung einer Willkommenskultur in Ausländerämtern und Kommunen Einfluss genommen wird.[7]
- die Mitwirkung bei Bundesgesetzen und Bundesratsinitiativen sowie bei Abstimmungs- und Transferprozessen, die durch Institutionen wie die Innenminister- oder Integrationsministerkonferenz garantiert sind;
- Gestaltungsmöglichkeiten bei der Umsetzung von Bundes- und EU-Programmen (z. B. bei den Bundesprogrammen gegen Rechtsextremismus oder dem Bund-Länder-Programm «Soziale Stadt»).

Ob und in welchem Umfang eine konsistente Landespolitik in Sachen Bürgerbeteiligung möglich ist und bereits praktiziert wird, ist somit strukturell nicht vorentschieden. Vieles ist denk- und machbar!

7 Vgl. Gesemann, Frank/Roth, Roland (2015): Integration ist (auch) Ländersache. Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (erweiterte und überarbeitete Neuauflage); <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/11197.pdf>

Perspektiven beteiligungsorientierter Landespolitik

Im Rückblick zeigt sich, dass Bürgerorientierung auf allen Ebenen der Politik starken konjunkturellen Schwankungen unterliegt. Seit Mitte der 1960er-Jahre lassen sich mehrere Beteiligungswellen unterscheiden – eine davon war die Bildung von grün-alternativen und bunten Listen auf kommunaler Ebene in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre. Ob und in welchem Umfang eine institutionelle Verankerung und Stabilisierung von Bürgerbeteiligung gelingt, dürfte von erheblicher Bedeutung für die Dauerhaftigkeit der angestoßenen Beteiligungsprozesse sein. Ein Vergleich von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und anderen Bundesländern macht deutlich, dass es sehr unterschiedliche Zugänge zu einer Beteiligungs politik geben kann. Offensichtlich helfen überzeugende Leitbilder, die bereits eingeführt sind (Baden-Württemberg beschrieb sich schon zu CDU-regierten Zeiten als «Bürgerland»), und im Bürgerdialog gestaltete Großvorhaben (z. B. die Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz), die sich auf verwandte und naheliegende Themen beziehen.

Folgende Strategien können dazu beitragen, dass aus den aktuellen bunten Aufbrüchen, aus einem noch weitgehend unverbindlichen «Markt der Möglichkeiten» ein längerfristig angelegtes politisches Projekt mit eigenem Gewicht wird:

1. Leitbilder entwickeln

Auch wenn Bürgerbeteiligung in aller Munde ist, bedarf es gerade auf der Landesebene überzeugender Leitbilder, um über punktuelle Initiativen in einigen wenigen Politikfeldern hinaus zu einer demokratiepolitischen Agenda zu gelangen, die in alle Politikfelder ausstrahlt. Während solche Leitbilder auf der kommunalen Ebene unter dem Stichwort «Bürgerkommune» bereits intensiv durchbuchstabiert worden sind, steckt dieser Prozess auf Landesebene noch in den Anfängen. Dies dürfte auch daran liegen, dass der deutsche Föderalismus sich bisher wenig um Leitbilder gekümmert hat und die vorhandenen – wie unitarischer Bundesstaat, kooperativer Föderalismus oder Wettbewerbsföderalismus – politisch unbestimmt und keineswegs nur positiv besetzt sind.[8]

Leitbilder sind notwendig, um Organisationskulturen und Routinen gezielt zu verändern, indem sich unterschiedliche Akteurinnen und Akteure entlang ihrer jeweiligen Interessen auf eine gemeinsame Perspektive verständigen, die ihr alltägliches Handeln prägen soll. Unstrittig scheint dabei, dass es auf dem Weg von einem professionellen, repräsentativ-etatistisch geprägten Demokratieverständnis zu einer stärker bürgerschaftlich geprägten

8 Vgl. Mehde, Veith (2012): Föderalismusbilder im Wandel – Rechtliche Perspektiven zwischen Empirie und Ideologie. In: dms – der moderne staat (5)2, S. 443–458. www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/download/10453/9021

Demokratie um eine neue Beteiligungskultur geht, die mit stark veränderten Erwartungen an die Verwaltung, das politische Führungspersonal, die Mandatsträger und Parteien und die Bürgerschaft selbst verbunden ist.

Leitbildprozesse ermöglichen eine Verständigung über diese neuen Anforderungen und binden, sofern sie gelingen und nicht auf der Ebene von werbeträchtigen Schlagworten stecken bleiben, die Beteiligten mit ein. Entscheidend ist dabei nicht nur das Ergebnis, sondern die Beteiligungsqualität des Leitbildprozesses selbst. In Rheinland-Pfalz wurde im Kontext der Kommunal- und Verwaltungsreform erfolgreich ein breiter, mehrstufiger Beteiligungsprozess durchgeführt, bei dem es nicht zuletzt darum ging, welche Erwartungen die Bürgerinnen und Bürger an die kommunale Ebene haben. Anregend sind auch die Erfahrungen mit der Entwicklung kommunaler Leitbilder, die in jüngster Zeit bei der Erarbeitung kommunaler Beteiligungssatzungen gesammelt werden konnten (Heidelberg, Bonn, Potsdam, Wolfsburg u. a.).

Den politischen Parteien kommt in der Leitbildentwicklung eine besondere Rolle zu. In verschiedenen Bundesländern ist zu sehen, dass dieser Impuls bei den Grünen vorhanden ist, allerdings durchaus mit noch mehr Energie vorangebracht werden könnte.

2. Wissensbestände aufbauen

Neue Handlungsfelder benötigen akkumulierte Wissensbestände, in denen Erfahrungen gesammelt, ausgewertet und aufbereitet werden. Politische Akteurinnen und Akteure wollen wissen, welche Strategien Erfolg versprechen und mit welchen Wirkungen und Nebenwirkungen zu rechnen ist. Es geht nicht zuletzt um abrufbares Handlungswissen.[9] Auch wenn die wissenschaftliche Debatte über Beteiligungsdemokratie in Deutschland an Fahrt aufgenommen hat, fehlt es noch immer an grundlegenden demokratiepolitischen Informationen. Bislang existieren – im Kontrast zu vielen anderen westlichen Ländern – kein bundesweiter Demokratie-Monitor und keine regelmäßige Demokratie-Berichterstattung, die verlässlich über alle Formen der Bürgerbeteiligung und ihre Wirkungen auf repräsentative Institutionen informieren würden. Ansätze bieten die Länder-Monitore in Thüringen und Sachsen-Anhalt sowie neuerdings der Demokratie-Monitor für Baden-Württemberg[10]. Hilfreich könnten auch «Reallabore» sein, die sich im engen Verbund von Wissenschaft und politischer Praxis der Entwicklung lokaler Beteiligungskulturen widmen.

Die letzte repräsentativ angelegte Studie zu Bürgerinitiativen, der auch heute populärsten Form der Einmischung, stammt aus den 1970er-Jahren. Gleichzeitig wächst das Wissen

9 Vgl. zu den folgenden Punkten auch Noweski, Michael (2011): Ausreifende Politikfelder – Perspektiven einer Theorie, in: dms – der moderne staat (4)2, S. 481–494. www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/download/5694/482

10 Baden-Württemberg Stiftung (2015): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014, Wiesbaden: Springer VS.

über einzelne Beteiligungsformate und deren besondere Einsatzmöglichkeiten. Die Zahl der Handbücher und Qualitätskataloge in Sachen Bürgerbeteiligung ist nur noch schwer überschaubar. Geht der Blick über die Landesgrenzen hinaus, tut sich zudem eine noch wesentlich breitere Palette an Beteiligungserfahrungen auf, die systematisch genutzt werden kann.[11] Noch fehlt es vor allem an verlässlichen und umfassenden vergleichenden Wirkungsanalysen, die Auskunft darüber geben, wie weit die angestrebten Ziele in Beteiligungsprozessen auch erreicht werden konnten. Dies wäre nicht nur hilfreich, um Skeptiker zu überzeugen und aus einer bei allen Akteurinnen und Akteuren verbreiteten Misstrauenskultur auszusteigen, sondern auch um einen Typus von Handlungswissen zu erzeugen und verfügbar zu machen, der dabei hilft, Fehler zu vermeiden. Neben entsprechenden Schwerpunkten in Wissenschaft und Forschung sind bei dieser Aufgabe vor allem die politischen Stiftungen gefordert.

3. Netzwerke und Organisationen schaffen

Die Entwicklung einer demokratischen Beteiligungskultur ist kein Selbstläufer. Nationale und internationale Vorbilder, Beispiele guter Praxis in Kommunen und Bundesländern sind wichtig, aber sie reichen nicht aus, wenn es um die strategische Ausweitung von demokratiepolitischen Initiativen geht. Organisationen und Netzwerke, die sich dauerhaft für eine beteiligungsdemokratische Stärkung der repräsentativen Demokratie stark machen, sind wichtige Treiber, wenn es um deren Etablierung geht. Zwar gibt es bereits seit Jahren einige verdienstvolle Vereinigungen auf diesem Feld (Stiftung Mitarbeit, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, Mehr Demokratie e. V., Freudenberg Stiftung u. a. m.), und neue Zusammenschlüsse sind hinzugekommen (Netzwerk Bürgerbeteiligung, Allianz für Beteiligung Baden-Württemberg, die bundesweite «Allianz Vielfältige Demokratie»), aber ihre politische Präsenz auf Bundes- und Landesebene ist – verglichen mit Netzwerken etablierter Politikthemen – noch sehr bescheiden. Es fehlen gemeinsame professionelle Netzwerke der Anbieter von beteiligungsorientierten Dienstleistungen, Akademien für Fort- und Weiterbildung, und es fehlt eine starke demokratiepolitische Lobby.

4. Beteiligung als Querschnittsaufgabe verankern

Beteiligungspolitik kann zwar als eigenes Politikfeld betrachtet werden, wenn es um die institutionelle Ausgestaltung von dialogorientierten, direkt-demokratischen und repräsentativen Partizipationsformen sowie um deren Verknüpfungen geht, aber sie reicht weiter. Schließlich geht es auch um das Zusammenspiel repräsentativer Institutionen mit Bürgerinitiativen, Protesten und sozialen Bewegungen, ohne die der aktuelle beteiligungspolitische Aufbruch nicht denkbar gewesen wäre. Und es geht um Engagement und Beteiligungsprozesse im Alltag – von Familien, Kitas und Schulen über öffentliche Verwaltungen,

11 Vgl. u. a. www.participedia.net/de, www.ncdd.org.

Unternehmen, Genossenschaften und Bürgerstiftungen bis hin zu Heimen und Alteneinrichtungen. Von besonderer Bedeutung sind dabei frühe Lernchancen in Kitas und anderen Bildungseinrichtungen, die eine aktive Bürgerschaft inklusive Selbstwirksamkeitserfahrungen auf ihre Fahnen geschrieben haben.

Der Weg zu einer Beteiligungskultur führt durch alle klassischen Politikfelder. Bislang sind dort partizipative Ansätze noch sehr unterschiedlich ausgeprägt, teilweise noch gar nicht entwickelt. In der Kinder- und Jugendpolitik gibt es mit der UN-Kinderrechtskonvention einen anspruchsvollen normativen Rahmen, aber bislang haben nur Schleswig-Holstein und Hamburg Kinder- und Jugendbeteiligung zur kommunalen Pflichtaufgabe gemacht. Jüngst ist ihnen Baden-Württemberg in der Jugendbeteiligung gefolgt. Für die politische Beteiligung von Migrantinnen und Migranten aus Nicht-EU-Ländern fehlt ein derart verbindlicher Rahmen, und die Bundesländer experimentieren in sehr unterschiedlicher Weise mit Ersatzformen (Ausschüsse, Beiräte, Integrationsräte). Bislang haben lediglich Berlin, Nordrhein-Westfalen und kürzlich Baden-Württemberg Integrations- und Partizipationsgesetze verabschiedet, die den Landesregelungen mehr Verbindlichkeit verschaffen.

Wer sich um die Beteiligung von Menschen in benachteiligten Quartieren bemüht, stößt auf das Programm «Soziale Stadt», das mit Quartiersräten und Quartiersbudgets wichtige Impulse gegeben hat. Zwar sind Nachhaltigkeitsstrategien außerhalb der beteiligten Quartiere auf allen föderalen Ebenen auf dem Vormarsch, aber nach einer kurzen Aufschwung der lokalen Agenda-Politik scheint die Beteiligungskomponente gegenüber expertokratischen und administrativen Ansätzen deutlich an Gewicht verloren zu haben.

Der Aufschwung der Bürgerbeteiligung, der Bürgerinitiativen und Genossenschaften zu den Themen Energiewende und Klimawandel wird durch starke Schwankungen in den bundespolitischen Rahmensetzungen gedämpft. Immerhin gibt es eine Fülle von hoffnungsvollen lokalen und regionalen Beispielen[12]. Wie die von den Grünen jüngst ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückte neue Landwirtschaftspolitik beteiligungspolitisch durchbuchstabiert werden kann, dürfte angesichts der starken Bauernverbände, Verbraucherorganisationen und EU-Verflechtungen eine besondere Herausforderung darstellen.

Diese Stichworte lassen ein politikfeldspezifisches Beteiligungspatchwork sichtbar werden, das unterschiedlichen Dynamiken geschuldet ist.[13] Gerade wenn es gelingen soll, überzeugende Leitbilder für eine beteiligungsorientierte Landespolitik zu entwickeln, wird es darauf ankommen, sie in den verschiedenen Politikfeldern deutlich sichtbar und erfahrbar zu machen.

12 Kunze, Conrad/Becker, Sören (2015): Wege der Energiedemokratie. Emanzipatorische Energiewenden in Europa, Stuttgart: Ibidem-Verlag.

13 Vgl. hierzu ausführlich Roth, Roland: Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation. In: Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014), S. 233–293.

5. Rechtliche Sicherheit schaffen

Während repräsentative und direkt-demokratische Verfahren in ihrer Ausgestaltung stark durch Gesetze normiert sind, verbleibt das Gros der dialogorientierten Formate – der eigentliche Wachstumsbereich der Beteiligungspolitik – meist im Unverbindlichen. Sie werden fallweise von unten erstritten und/oder von oben «gewährt». Politische Opportunitäten, Konflikte und Mehrheiten oder die Kassenlage entscheiden zumeist, ob Beteiligungsprozesse aufgelegt werden. Eine verlässliche Beteiligungskultur kann jedoch nur entstehen, wenn es gelingt, wichtige Rahmenbedingungen auch für informelle Beteiligungsprozesse verbindlich zu regeln.

Diese Einsicht ist aktuell besonders auf kommunaler Ebene spürbar, wo sich mehrere Dutzend Städte und Gemeinden auf den Weg begeben haben, eigene Beteiligungssatzungen zu erarbeiten (zum aktuellen Stand siehe netzwerk-buergerbeteiligung.de). Eine wachsende Zahl von Kindereinrichtungen gibt sich Satzungen, in denen die Mitbestimmungsrechte von Kindern, Eltern sowie Erzieherinnen und Erziehern geregelt werden. Der Beteiligungsleitfaden der Landesregierung von Baden-Württemberg, der für Landesvorhaben im Infrastrukturbereich verbindlich ist, stellt ein weiteres Beispiel dar.

Auch wenn ein starres rechtliches Korsett für dialogorientierte Beteiligungsprozesse – nach wenig ermutigenden Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung in atomrechtlichen Genehmigungsverfahren – nicht erstrebenswert ist, bedarf es institutioneller Garantien, um deren Qualität zu sichern und über gelegentliche Beteiligungsepisoden hinauszukommen.

6. Materielle und institutionelle Absicherung gewährleisten

Mehr Beteiligung gibt es nicht zum Nulltarif. Der erhoffte Zugewinn an neuen Ideen, Entscheidungsqualität und Legitimation, an Akzeptanz und Koproduktion wird sich nur einstellen, wenn entsprechend in Beteiligungspolitik investiert wird. Bei den Kosten der repräsentativen Demokratie – von der Parteienfinanzierung und Wahlkampfkostenerstattung bis hin zu den Abgeordnetendiäten – ist dies trotz gelegentlicher Kontroversen über deren Höhe weitgehend selbstverständlich. Dies gilt jedoch nicht für rechtlich unverbindliche dialogorientierte Beteiligungsprozesse, die kommunal bestenfalls zu den «freiwilligen Aufgaben» gezählt werden und damit in einer wachsenden Zahl von unter Haushaltszwängen stehenden Kommunen kaum zum Zuge kommen können.

Angesichts der fiskalischen Zwänge von Ländern und Kommunen droht Bürgerbeteiligung zu einem «Nice-to-have» zu schrumpfen. In dieser Situation wird nicht selten zu scheinbar kostengünstigen Lösungen gegriffen (einmalige Bürgerversammlungen oder schnell verwaiste Internetplattformen), die mangels Qualität und Seriosität Beteiligungsprozesse eher in Verruf bringen und kaum in der Lage sind, Bürgerinnen und Bürger zu aktivieren.

Zudem braucht es Beteiligungsfonds und -budgets, wenn es darum gehen soll, den Engagierten die Möglichkeit in Aussicht zu stellen, ihre Vorhaben auch umzusetzen.[14]

Schließlich gehören professionelle Ressourcen zu den unabdingbaren Voraussetzungen, wenn es um die institutionellen Anforderungen für eine verlässliche Beteiligungspolitik geht. Auch auf diesem Feld ist Baden-Württemberg mit entsprechenden Aus- und Weiterbildungsangeboten für das Verwaltungspersonal sowie erweiterten Curricula für den öffentlichen Dienst zum Vorreiter geworden.

Diese strategischen Herausforderungen machen deutlich, dass sich die beteiligungspolitische Vitalisierung der Landespolitik noch in einer frühen Phase befindet. Immerhin gibt es viele gute Beispiele und Initiativen, internationalen Rückenwind, Vorreiter auf Landesebene und nicht zuletzt den erheblichen Druck einer selbstbewusst auftretenden Bürgerschaft – insgesamt also gute Gelegenheiten und Anreize für eine grüne Politik, sich demokratiepolitisch weiter zu profilieren.

14 Vgl. Roth, Roland (2013): Fonds und Budgets – unterschätzte Formen wirksamer politischer Beteiligung. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung (5)1, S. 7–10. http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2013/1_2013/FWS_1_13_Roth.pdf

Mögliche Initiativen der Länder auf Bundesebene

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

Einige Verfassungsänderungen sind in der Tat überfällig:

- ein kommunales Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten;
- die Aufnahme der Normen der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) in die Verfassung (vor allem des Beteiligungsartikels 12 der KRK);
- die Einführung von Referenden/Volksabstimmungen auf Bundesebene;
- die partizipative Neufassung der Artikel 20 und 21 des Grundgesetzes.

Auch eine Demokratie-Enquete im Bundestag, die sich diesen und weiteren Themen intensiv widmen sollte, 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. Die europäische Flüchtlingspolitik bzw. deren Fehlen bietet ein aktuelles Beispiel dafür, wie wenig bisher auf Beteiligungspolitik gesetzt wurde – sehr zum Schaden der Handlungsfähigkeit auf allen politischen Ebenen.

Fazit

Die Landespolitik birgt erhebliche Potenziale für den Ausbau der repräsentativen Demokratie hin zu einer vielfältigen Demokratie, für die Stärkung der Partizipation und damit des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die Politik. Erfahrungen in den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz haben dies deutlich gemacht. Zugleich ist Bürgerbeteiligung kein Selbstläufer, sondern ein voraussetzungsvoller Prozess. Soll das demokratische System dauerhaft von ihr profitieren, müssen dafür institutionelle Voraussetzungen geschaffen, rechtliche Rahmen gesetzt und politische Leitbilder verändert werden. Bürgerbeteiligung ist keine Zugabe zur repräsentativen Demokratie, sie muss vielmehr als einer ihrer konstitutiven Bestandteile verstanden werden. Dazu bedarf es eines Mentalitätswandels in der Verwaltung, bei Politikerinnen und Politikern und bei Bürgerinnen und Bürgern. Bürgerbeteiligung verändert die Kommunikation zwischen diesen Akteurinnen und Akteuren nachhaltig, ist ressortübergreifend und sowohl materiell wie auch personell voraussetzungsvoll. Obgleich die bislang gemachten Erfahrungen mit der partizipativen Erweiterung der repräsentativen Demokratie überwiegend positiv waren, unterliegt sie nach wie vor politischen Unwägbarkeiten, Vorbehalten und Schwankungen. Um diese zu überwinden und die vielfältige Demokratie zu verstetigen, sollte ein klares Leitbild entwickelt und verankert, die wissenschaftliche Begleitung und die Vernetzung der Protagonistinnen und Protagonisten intensiviert und die materielle Ausstattung vielfältiger Verfahren verbessert werden. Den Grünen kommt bei diesem Prozess eine bedeutsame Rolle zu, gehört doch Bürgerbeteiligung zu ihren zentralen programmatischen Pfeilern. Bürgerdemokratie darf nicht länger als ein demokratiepolitisches Sahnehäubchen erfahren werden, das den Konjunkturen der Haushaltsmittel und Personalressourcen unterworfen ist, sondern muss als fester Bestandteil der politischen Willensbildung begriffen werden. Dann sind den Möglichkeiten ihrer Anwendung kaum Grenzen gesetzt.

Roland Roth Prof. Dr., bis 2015 Professor für Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er ist Autor zahlreicher Studien zu Demokratie und Partizipation und war von 2000 bis 2002 sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags «Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements».

Mehr zum Thema

Publikationen

Schriften zur Demokratie – Band 41

Macht Grün den Unterschied? – Demokratiereformen in den Bundesländern

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, Dezember 2015, 188 S

W boell.de/publikationen

Zeitungsbeilage: **Update für Demokratie** – Demokratiereformen in den Bundesländern

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung im Verbund mit ihren Landesstiftungen,
Berlin, September 2016, 4 S

W gutvertreten.boell.de

Website

Online-Dossier «**Gut vertreten? Update für Demokratie**»

Texte und Publikationen sowie Mitschnitte zahlreicher Veranstaltungen

W gutvertreten.boell.de

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Kontakt: Referat Demokratie, Anne Ulrich, **E** ulrich@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Dezember 2016

Lizenz: [Creative Commons.\(CC BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Verfügbare Ausgaben unter: www.boell.de/brief

Abonnement (per E-Mail) unter: themen.boell.de

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.