

BAND 41

Macht Grün den Unterschied?

Demokratiereformen in den Bundesländern

GUT
VERTRETEN?
—
UPDATE FÜR
DEMOKRATIE
X



MACHT GRÜN DEN UNTERSCHIED?

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 41**

Macht Grün den Unterschied?

Demokratiereformen in den Bundesländern

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

«Gut vertreten – Update für Demokratie» ist ein Verbundprojekt der Heinrich-Böll-Stiftungen (Bund und Länder).



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Macht Grün den Unterschied? – Demokratiereformen in den Bundesländern

Band 41 der Reihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, S. Langer (nach Entwürfen von State Design)

Druck: Druckerei Arnold, Großbeeren

Titelphoto: Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg – Flickr (cc 2.0 by-sa, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/>)

ISBN 978-3-86928-148-3

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
I ERFAHRUNGEN VON POLITIKERINNEN UND POLITIKERN	
Gisela Erler Zwischen Habermas und der Schweiz: Zur Politik des Gehörtwerdens in Baden-Württemberg	10
Sylvia Löhrmann Bestehendes nutzen, statt neue Rahmen zu setzen	16
Robert Habeck Vom Bewegungsmoralismus zum aufgeklärten Republikanismus	20
Interview mit Pia Schellhammer (MDL) Gestärkte Demokratie in Rheinland-Pfalz	25
Robert Bücking Bürgerbeteiligung in Bremen – Ein grüner Denkanstoß aus aktuellem Anlass	31
II «GRÜN, WIE WIR SIND» – AKTUELLE DEMOKRATIEREFORMEN IN DEN BUNDESLÄNDERN	
Christine Schwarz und Franziska Wolters Anspruch mit Luft nach oben: Demokratiereform in Niedersachsen	36
Inken Behrmann Bremen: Kommunal repräsentiert	41
Tine Stein und Ines Weber Schleswig-Holstein – Demokratie zwischen den Meeren	46
Anne Ulrich Politik des Gehörtwerdens: Demokratielabor Baden-Württemberg	52
Frank W. Heuberger Demokratieentwicklung in Rheinland-Pfalz: Mehr Bürgerbeteiligung unter Rot-Grün?	57
Hubert Kleinert Grüne Demokratiepoltik in Hessen	62
Andreas Blätte und Karina Hohl Nordrhein-Westfalen – Land der demokratiepolitischen Mitte	69
Norbert Krause und Marco Schrul Thüringen: Bündnis für «Mehr Demokratie» an der Macht?	75
Kurt Edler Die Hamburger Grünen und ihre Demokratiepoltik	81

III FALLSTUDIEN ZU PROJEKTEN DER DEMOKRATIEREFORM

Lisa Dittrich und Rudolf Speth	
Bürgerschaftliches Engagement als Arbeitsfeld in den grünen Landtagsfraktionen	86
Lothar Probst	
Die Reform des Bremer Wahlrechts: Gelungenes Beispiel für politische Partizipation im rot-grün regierten Bremen?	91
Elisabeth Kiderlen	
Baden-Württemberg zwischen Aufbruch und Ernüchterung	98
Jürgen Kegelmann und Jürgen Fischer	
Die Baden-Württemberger Reform der Verwaltungsaus- und Weiterbildung	102
Wolfgang Beutel und Michael Ridder	
Demokratie-Lernen als schulpolitisches Programm – Das Beispiel Nordrhein-Westfalen	108
Lars Holtkamp	
Reformen der Kommunalverfassung in NRW	113
Swantje Tobiassen	
Förderung demokratischer Kultur ist mehr als Rechtsextremismusbekämpfung	117
Petra Kirberger	
Transparenz staatlichen Handelns in den Ländern	123
Frank Gesemann	
Integrations- und Partizipationspolitik in den Bundesländern	129
Filiz Keküllüoglu	
Partizipationspolitik auf Augenhöhe – Macht Grün einen Unterschied?	136
Raingard Knauer, Rüdiger Hansen und Benedikt Sturzenhecker	
Demokratie lernen: Kampagne zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen in Schleswig-Holstein	145

IV META-PERSPEKTIVEN

Roland Roth	
Democratic experimentalism! – Wie die Bundesländer zum demokratiepolitischen Reformlaboratorium werden können	154
Angelika Vetter und Ulrich Eith	
Was bringt Bürgerbeteiligung?	164
Dietrich Herrmann	
Der sächsische Weg: 25 Jahre CDU-Regierungen haben auch demokratiepolitisch Spuren hinterlassen	171
Robert Müller-Török	
Vor welchen Aufgaben steht die elektronisch gestützte Bürgerbeteiligung?	178
Die Autorinnen und Autoren	184

VORWORT

«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.»

Roland Roth

In den letzten Jahren ist das Thema «Innovationen in der repräsentativen Demokratie» neu in den Vordergrund getreten. Verdruss richtet sich nicht gegen die Demokratie als Idee und Grundwert, sondern gegen Verfahren und Gepflogenheiten, die politische Entscheidungen monopolisieren, dem Machterhalt unterwerfen, intransparent zustande kommen lassen und sie am Ende gar als «alternativlos» präsentieren. Das führt zu dem Gefühl, «die Politik» interessiere sich zu wenig für Meinungen, für Probleme vor Ort und für Lösungsvorschläge des Souveräns.

Für demokratische Ordnungen ist es zu wenig, wenn ihre Institutionen geräuschlos funktionieren. Demokratie als Wertegemeinschaft und als Verfahrensprinzip lebt davon, dass Legitimation aus Dialog und Gestaltungskompetenz, aus Aushandlung und Kompromiss entsteht und dass demokratische Zivilgesellschaft, Parteien und Repräsentation sich wechselseitig stärken und vertrauen. «Demokratie ist nicht dort in Gefahr, wo Menschen sich einbringen und (...) für ihre Standpunkte einsetzen, sondern dort, wo sie sich von der Demokratie abwenden und gleichgültig werden», betont der grüne Ministerpräsident Baden-Württembergs, Winfried Kretschmann. Dass die Zahl der Nichtwähler/innen wächst, ebenso wie die Zahl der Eigeninitiativen und Beteiligungsbegehren in unterschiedlichsten Formen, ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass die klassisch-traditionellen Formen der repräsentativen Parteiendemokratie vielen nicht mehr genügen. Gefragt sind Beispiele guter Praxis, wie mehr Beteiligungsmöglichkeiten in Parlamenten und politischen Parteien, in den verschiedenen politischen Ebenen und gesellschaftlichen Bereichen geschaffen werden können, die das repräsentative System vitalisieren und stärken und die Bürger/innen in ihrer Vielfalt integrieren. Bündnis 90/Die Grünen, selbst geboren aus Initiativen, Protesten und Selbstorganisationen, ist heute eine etablierte Partei – die programmatisch den Anspruch vertritt, die Demokratie zu verbessern. Nach diesem hohen Anspruch fragen unsere Beiträge.

Im Jahr 2013 stellte die Heinrich-Böll-Stiftung die Studie «Demokratiereformen auf Länderebene» von Roland Roth vor, aus der das Eingangszitat stammt (zu finden unter: <https://www.boell.de/de/node/277175>). Die Studie fragte nach Möglichkeiten der Landespolitik, Felder und Prozesse für Partizipation und dialogische

Politikformen zu öffnen und Beteiligung und Teilhabe zu befördern. Für innovative Erweiterungen und Verbesserungen der Demokratie gibt es viele Baustellen, und die Bundesländer spielen dabei eine besondere Rolle: Sie sind näher an den Bürger/innen als die Bundes- und EU-Ebene und verfügen über eine Palette eigener Handlungsmöglichkeiten und spezifischer Profilierungsmöglichkeiten. Nicht zuletzt haben die Länder die Kommunalaufsicht inne und damit die Chance, politischer Beteiligung vor Ort neue Möglichkeiten zu eröffnen.

Mittlerweile gibt es grüne Regierungsbeteiligungen in neun Bundesländern! Daher gehen wir im Rahmen des gemeinsamen Projekts der Heinrich-Böll-Stiftung und ihrer Landesstiftungen «Gut vertreten? Update für Demokratie!» nun einen Schritt weiter und fragen nach, wie Landesregierungen mit grüner Beteiligung diese Handlungsfelder nutzen, welche Themen angegangen werden und welche Erfahrungen damit gemacht werden. Welche Projekte und Politikfelder haben sie sich vorgenommen, und was wollen sie erreichen? Wie weit sind mögliche Reformen bereits umgesetzt, was sind die Hindernisse und Herausforderungen, die sich im Prozess der Realisierung stellen? Politisch Aktive und Wissenschaftler/innen kommen zu Wort und beschreiben Erfolge, Effekte, Konflikte und Aussichten der Demokratie- und Beteiligungsansätze.

Diese Publikation versammelt Beiträge, die seit März 2015 im Online-Dossier «Demokratiereformen auf Länderebene» zusammengetragen wurden (siehe unter: <https://gutvertreten.boell.de/macht-gruen-den-unterschied-demokratiereformen-auf-laenderebene>). Verfolgt werden unterschiedliche Ansätze: Wir haben, erstens, grüne Politiker/innen nach ihrer Meinung zum Thema gefragt. Die Umfragen zu den Bundesländern mit grüner Regierungsbeteiligung untersuchen, zweitens, kritisch die demokratiepolitischen Ambitionen und Aktivitäten der Landespolitik. Im dritten Teil skizzieren kurze Fallstudien einige Politikfelder, in denen Länder demokratiepolitisch handeln können: Kommunalverfassungen und Transparenzgesetzgebungen, Förderung der politischen Inklusion migrantischer Bevölkerung, demokratische Schulpolitik, Regelungen für bürgerschaftliches Engagement oder Landesprogramme zur Toleranzförderung. Im vierten Teil schließlich werden übergeordnete Fragen untersucht: Welche Chancen bietet der Föderalismus für Demokratiereformen? Vor welchen Herausforderungen steht die elektronisch gestützte Bürgerbeteiligung?

Wir danken allen Beteiligten an dieser Publikation ganz herzlich und hoffen, mit den Beiträgen wichtige Impulse für eine lebhafte demokratisch-innovative Bewegung in den Bundesländern geben zu können.

Besonderer Dank geht an die Redaktionsmitglieder Petra Kirberger, Rudolf Speth und Inken Behrmann, die mitgelesen und debattiert, geschrieben und lektoriert haben.

Berlin, im November 2015

Anne Ulrich

Referentin Demokratie und Grüne Akademie der Heinrich-Böll-Stiftung

I

**ERFAHRUNGEN VON
POLITIKERINNEN UND
POLITIKERN**

Zwischen Habermas und der Schweiz: Zur Politik des Gehörtwerdens in Baden-Württemberg

Nachdem etwa vier Fünftel der grün-roten Regierungszeit abgelaufen sind, lässt sich vorläufig Bilanz ziehen: Ist die «Politik des Gehörtwerdens», die der grüne Ministerpräsident Winfried Kretschmann zu seinem Markenzeichen erkoren hat, mehr als ein griffiger Slogan? Steht dahinter ein neues Demokratieverständnis? Wie wird es tatsächlich umgesetzt? Inwiefern ist dieses Konzept «grün»? Und welche systematischen Differenzen mit dem sozialdemokratischen Koalitionspartner oder der CDU ergeben sich daraus?

Das Konzept der «Politik des Gehörtwerdens» zielt darauf ab, die Bürgerinnen und Bürger insgesamt in alle wesentlichen Entscheidungsprozesse «auf Augenhöhe» stärker einzubeziehen. Äußeres Zeichen für dieses Konzept war die Berufung der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, in meiner Person. Dieses Amt hat die Aufgabe, das Thema in der gesamten Landesregierung und im Land voranzutreiben. Die Praxis der Umsetzung bezieht sich dabei auf drei Kernelemente: die Weiterentwicklung der direkten Demokratie, die Stärkung der beratenden Beteiligung, die Stärkung der Zivilgesellschaft.

Die Weiterentwicklung der direkten Demokratie

In vielen Details – lange auch koalitionsintern strittig – steht nun die Veränderung der Gemeindeordnung und der Verfassung inhaltlich fest. Kernpunkt ist die Erleichterung von Bürgerentscheiden und Volksentscheiden durch Absenkung der Quoren auf 20 Prozent Zustimmung aller Wahlberechtigten. Dieses Quorum wird weiterhin kontrovers diskutiert. Ist es vielen Anhängern der grünen Basis noch deutlich zu hoch – etwa im Vergleich zu Bayern oder der Schweiz –, so ist es aus Sicht vieler Kommunalpolitikerinnen und -politiker, darunter auch (grüne) Oberbürgermeister, zu niedrig.

Besonders umstritten war neben dem Quorum die Einbeziehung der Bauleitplanung in Bürgerentscheide, die es in anderen Bundesländern längst gibt. Es sei auch daran erinnert, dass ein Volksentscheid die Voraussetzung für die Bildung der grün-roten Landesregierung war: die Abstimmung über die finanzielle Beteiligung des Landes an «Stuttgart 21». Das Resultat führte, wenn auch mit großen Nachwehen aufseiten der Bahnhofsgegnerinnen und -gegner, zu einer Entspannung des Konflikts.

Sowohl insgesamt in der Bevölkerung als auch bei den meisten Gegnerinnen und Gegnern von «Stuttgart 21» fand die Abstimmung hohe Akzeptanz und trug erheblich zur Glaubwürdigkeit der Grünen als Regierungspartei bei – weil sie die Niederlage respektierten.

Baden-Württemberg will und wird sich nicht in eine direkte Demokratie verwandeln. Die Stärkung von direktdemokratischen Elementen wird zwar insgesamt von über 79 Prozent der Bevölkerung in Deutschland stark befürwortet.¹ In Baden-Württemberg sind etwa ein Drittel der Menschen – besonders die unter 35-Jährigen und die eher bildungsfernen – sehr starke Befürwortende einer fast ausschließlich direktdemokratischen Regierungsform mit geringer Unterstützung für ein repräsentatives Demokratieverständnis – so die Ergebnisse des Demokratie-Monitors, der im Frühjahr erstmalig vorgestellt wird.

Die «Politik des Gehörtwerdens» ist aber ein anderes Konstrukt. Wie der frühere Schweizer Botschafter Tim Guldemann einmal formulierte, sei der Begriff für die Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz in unzumutbarer Weise obrigkeitlich geprägt: Die Regierung leiht der Bevölkerung zwar gnädig ihr Ohr, erhört sie aber nicht zwingend. In der Schweiz hingegen entscheidet letztlich fast immer das Volk selbst. In Deutschland – wie auch in Baden-Württemberg – verbleibt die Letztentscheidung für fast alle Fragen jedoch in den Parlamenten. Die Volksabstimmung bleibt die eher seltene Ausnahme – auch wenn sie in Zukunft mehr Gewicht bekommen soll.

Die Stärkung der beratenden Beteiligung

Für Jürgen Habermas ist das Wesen der Demokratie vor allem durch den Begriff der politischen Partizipation gekennzeichnet. Im Sinne dieses Verständnisses wirken Bürgerinnen und Bürger bei Entscheidungen nicht nur mittels (Volks-)Abstimmungen mit, sondern auch durch andere Formen der Teilhabe. Im Idealfall sieht diese Teilhabe einen öffentlichen Diskurs über politische Themen in Form einer gemeinsamen Beratschlagung und eines ausgewogenen Austausches von Informationen und Argumenten mit allen relevanten Positionen vor. Deswegen ist die zweite Säule, die in Baden-Württemberg eine zentrale Rolle bei der Erweiterung der Demokratie einnimmt, die Bürgerbeteiligung – und zwar zunächst vor allem bei Infrastrukturvorhaben.

Die Thematik stand nach der Wahl 2011 ganz oben, nicht zuletzt aufgrund des Großkonflikts um «Stuttgart 21», und führte zur Entwicklung einer Verwaltungsvorschrift sowie eines Planungsleitfadens für die Landesverwaltung, die inzwischen breit umgesetzt werden. Auch das umfassend neu geregelte Umweltverwaltungs-gesetz vertieft analog die Partizipationsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger. Bereits nach der Protestwelle der 1960er-Jahre war im Baugesetzbuch die Bürgerbeteiligung als formelles Beteiligungsrecht der Betroffenen verankert worden. Nun aber

1 Bertelsmann Stiftung: Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie «Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Mitentscheiden», Gütersloh 2014; https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/140905-_Demokratie-Studie.pdf.

ging es darum, die Menschen deutlich früher einzubinden und auch alle interessierten Gruppen einzubeziehen – nicht nur Expertinnen und Experten sowie Verbände. Hierfür werden informelle Formate gewählt, die auf inhaltliche Diskussionen statt auf juristische Dispute angelegt sind. Entscheidend ist dann, dass die Verwaltung die Vorschläge tatsächlich prüft und Rechenschaft darüber ablegt, warum sie diese gegebenenfalls ablehnt. Im Englischen wird dies mit «accountability» bezeichnet.

Kein anderes Bundesland hat die Beteiligung bisher so verbindlich und systematisch für die Landesebene geregelt und damit eine Art Standard geschaffen, der inzwischen auch außerhalb auf großes Interesse stößt. Für die kommunale Planung gilt der Leitfaden nicht, aber das Vorgehen wirkt durchaus stilbildend. Kein Bundesland führt ferner eine so intensive interne Fortbildung für die verantwortlichen Beamtinnen und Beamten durch, die sie zum sicheren Umgang und vor allem einer offenen Haltung in der Umsetzung befähigt.

Indes ist das Konzept der beratenden Bürgerbeteiligung auch anfällig für Missverständnisse und Konflikte. Häufig wird von Menschen, die ein Projekt kritisieren, die grundsätzliche Ablehnung gefordert, auch wenn dafür gar kein Spielraum besteht, sondern nur für die Ausgestaltung. Bei Planfeststellungsverfahren steht praktisch immer nur das «Wie», aber nicht das «Ob» eines Projektes zur Debatte.

Bereits politisch, meist im Parlament entschiedene Großvorhaben, wie seinerzeit das Atomkraftwerk in Wyhl oder auch die heute umstrittene Trassenführung von Nord nach Süd, lassen sich durch starke Bürgerproteste zwar manchmal bremsen oder umkehren; Adressat der Proteste müssen aber letztlich die Parteien und Regierungen sein: Verwaltungen können keine Entscheidungen aufheben.

Auch die Privatwirtschaft legt inzwischen Wert darauf, nicht zwischen die Fronten bei Bürgerprotesten zu geraten. Deshalb wurde dem Ministerpräsidenten 2014 das Stuttgarter Manifest der Bauwirtschaft übergeben, in dem diese sich verpflichtet, Bürgerbeteiligung systematisch und konsequent selbst umzusetzen. Auch der Verband Deutscher Ingenieure (VDI) hat zwei Leitlinien verabschiedet, die seine Mitglieder gewissermaßen zur Umsetzung fachlich ernsthafter Beteiligung anhalten, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Unternehmen wieder herzustellen. Das Land begrüßt diese Schritte sehr und stimmt sich eng mit den Akteuren aus der Wirtschaft ab.

Trotz alledem bietet die Bürgerbeteiligung immer wieder Anlass für Häme und Abwertung: Die Regierung, so heißt es, herrsche nach Gutsherrenart und setze letztlich doch durch, was sie wolle. Dies ist völlig falsch und trifft dennoch ein wenig zu. Bei einem Vorhaben wie dem Nationalpark Schwarzwald etwa wurden die Hinweise aus der Bevölkerung intensiv einbezogen: Form, Gestalt und Nutzungskonzept dieses Parks wurden intensiv durch die Beteiligung geprägt. Grundsatzgegnerinnen und -gegner fanden sich in den Entscheidungen indes nicht wieder – trotz lokaler Abstimmungen, die in mehreren Gemeinden stattgefunden hatten und das Projekt deutlich ablehnten. Anwohnerinteressen, auch wenn sie als Abstimmungen auftreten, sind nur dann eine legitime Entscheidungsgrundlage, wenn die Anwohnerinnen und Anwohner für ein Thema auch formal abstimmungsberechtigt sind. Im Fall des Nationalparks, eines Landesvorhabens, lag die Entscheidungskompetenz jedoch beim

Land. Mit einem konsequenten Anwohner veto lässt sich keine übergreifende Politik gestalten.

Bei der Suche nach einem neuen Standort für eine Justizvollzugsanstalt im südlichen Baden-Württemberg hatten hingegen die Bürgerinnen und Bürger in Tuningen das letzte Wort, eben weil sie über Bebauungsfragen abstimmen dürfen. Und sie haben sich im Rahmen eines Bürgerentscheids gegen die Ansiedelung einer Justizvollzugsanstalt in Tuningen ausgesprochen, obwohl dieser Standort nach eingehender Prüfung als optimal ausgewiesen wurde. Die Politik hatte das Vorgehen der Gemeinde, die Entscheidung in die Hände der Bürgerinnen und Bürger zu legen, akzeptiert und musste dann ihren Suchlauf fortsetzen.

Auf der abstrakten Ebene verstehen dies die meisten Bürgerinnen und Bürger, konkret liegt hier viel Spielraum für Demagogie und Populismus aus allen Richtungen. Auch bei der Erweiterung der repräsentativen Demokratie spielen Politik und die politische Grundausrichtung der gewählten Regierung weiterhin eine wichtige Rolle. Zwar finden beispielsweise im neuen Beteiligungsportal der Landesregierung Kommentierungen und Anregungen zu Gesetzen statt, aber selbstverständlich behalten Gesetze eine politische Farbe und Richtung. Ein grünes Baugesetz etwa fordert Fahrradstellplätze und Hausbegrünung ein, auch wenn es dagegen von anderer Seite Bedenken gibt.

Beteiligung setzt politische Entscheidungen nicht außer Kraft, sondern ermöglicht fundiertere Begründungen und verbesserte Projekte. Sie vertieft die Argumente auf allen Seiten, auch von denen, die Kritik üben oder lediglich Interessen vertreten. Beteiligung ermöglicht den Entscheidern, Fehlerquellen zu erkennen und sinnvolle Kompromisse zu finden, wobei politische Grundanliegen dennoch bestehen bleiben. Nicht jedes Bauprojekt hat zwar eine politische Farbe, aber gesellschaftspolitische Entscheidungen, etwa in der Gesundheits- oder Bildungspolitik, sind meist mehr oder minder stark von grünen, schwarzen, roten oder gelben Elementen geprägt. Es ist falsch, davon auszugehen, dass Bürgerentscheidungen «neutral» und politische Entscheidungen «ideologisch» seien. Allen Entscheidungen liegen letztlich auch politische Wertvorstellungen zugrunde.

Die Stärkung der Zivilgesellschaft

Damit kommen wir zur dritten wichtigen Komponente grün geprägter Landespolitik: der Stärkung der Zivilgesellschaft. Der Begriff beschreibt den Zusammenschluss und das Handeln von Bürgerinnen und Bürgern, das jenseits staatlicher Strukturen stattfindet und gesellschaftliche Fragen zu lösen versucht. Oft wird Zivilgesellschaft mit allen Gruppierungen gleichgesetzt, die in nicht staatlicher Regie handeln, also im weiteren Sinne gemeinnützig sind. Angesichts der vielen Flüchtlingsarbeitskreise, die sich im Moment bilden, oder der Gruppen zur Lokalen Agenda 21, die seit den 1980er-Jahren aktiv sind, wird aber auch die ursprüngliche Zielrichtung der Zivilgesellschaft deutlich: gesellschaftliche Offenheit, Toleranz, Respekt, Wahrung von demokratischen Standards und Menschenrechten, Nachhaltigkeit sowie Klima- und Umweltschutz. Die Zivilgesellschaft gerade in diesem politischen Sinne ist heute in

vielen Staaten akut bedroht – etwa in Ungarn, Russland, der Türkei oder in Ägypten. Zivilgesellschaft ist jedenfalls mehr als die enge Interessenvertretung. Sie ist mit öffentlichen Debatten für ein besseres Gemeinwesen verknüpft. Dahingehend lässt sich trefflich streiten, ob Pegida zur Zivilgesellschaft zählen würde.

In Baden-Württemberg wurden die Strukturen bürgerschaftlichen Engagements bereits seit den 1990er-Jahren von den CDU-Regierungen flächendeckend durch Netzwerkstrukturen auf kommunaler Ebene gefördert. Es gab früh ein Verständnis dafür, dass Ehrenamt und Engagement für die Qualität und Kreativität einer Gesellschaft unschätzbar wertvoll sind. Dabei betonten die CDU-geführten Regierungen gerade den Wert des unbezahlten Ehrenamtes und stärkten auch besonders traditionelle Verbands- und Vereinsstrukturen, von Musikvereinen über die Kirchen bis hin zu den Sportvereinen. Auch der Gedanke, staatliche Ausgaben durch solche Strukturen zu vermeiden, spielte eine Rolle, war aber nicht zentral.

Im sozialdemokratischen Umfeld ist die Nähe zu informellen autonomen Strukturen kulturell und politisch meist geringer ausgeprägt – insbesondere im Sozialbereich, da hier stets die Sorge vor «Selbstaussbeutung» durch unbezahlte Arbeit eine wichtige Rolle spielt. Bei der Debatte um den Mindestlohn bedurfte es z.B. einer großen Kraftanstrengung gegenüber dem Bundesarbeitsministerium, um die Fußballamateure aus diesem Modell herauszulösen, da es die Arbeit vieler Organisationen unmöglich gemacht hätte.

In der Politik der grün-roten Landesregierung ist die Fragestellung der Zivilgesellschaft jedoch zentral, wobei auch neue Akteure stärker berücksichtigt werden. Im Moment werden die zahlreichen Initiativen im Bereich Asyl- und Flüchtlingsarbeit gemeinsam von den sozialdemokratischen Sozial- und Integrationsministerien durch ein großes Paket an Beratungs- und Qualifizierungsangeboten, eigene Projektmittel, ein Ombudswesen sowie neue hauptamtliche Akteure zur Unterstützung der Ehrenamtlichen gefördert. Als Staatsrätin habe ich hier treibende Impulse gesetzt. Es geht dabei um den Dreiklang von Verwaltung, großen Trägern und neuen freien Initiativen. Im tieferen Sinne um Koproduktion und Kooperation von Zivilgesellschaft und Verwaltung. Das Spannungsfeld zwischen staatlicher Förderung und inhaltlich kritischer Autonomie wird jetzt elastischer definiert, mit deutlich mehr Bereitschaft der Regierung, auch autonome Äußerungen und widerspenstige Inhalte zu respektieren.

Das Spannungsfeld zwischen Zivilgesellschaft und Staat ist verwandt mit einem weiteren Konflikt, der immer wieder zu Diskussionen zwischen Sozialdemokratie und Grünen bei Gesetzen führt: Im Sozialbereich geht es beispielsweise darum, welche Rolle Patienten oder Klientinnen einnehmen. In dem Gesetz, das die Wohnungssituation von pflegebedürftigen und dementen Personen regelt, ging es darum, ob und wie selbstverwaltete Wohngemeinschaften gefördert werden können. Ab einer Größe von zwölf Personen könnten diese Menschen beispielsweise ihre eigenen Küchen nicht mehr betreten, weil sie dann unter die Hygienevorschriften der Heimaufsicht fallen. Bei solchen Fragen betonen Sozialdemokraten und auch konservative Fachleute eher das Ordnungsrecht, die Professionalität, während Grüne eher den Verbraucherschutz und vor allem die Eigenständigkeit der Betroffenen ins Zentrum setzen. Fürsorge und Sicherheit sollten nicht zur Entwürdigung führen. Die Gesetze, die in

diesen Bereichen heute aus dem sozialdemokratischen Sozialministerium in Stuttgart kommen, berücksichtigen nach langen Debatten Aspekte dieser grünen Haltung.

Fazit

Insgesamt ist das Konzept der Demokratievertiefung hin zu einer Demokratie der Vielfalt heute politisch konsensfähig – wobei die Eliten diese Öffnung kritischer bewerten als viele Bürgerinnen und Bürger. Dies zeigen die neuen Studien. In der Schweiz ist die Entwicklung der direkten Demokratie gerade in letzter Zeit bedenklich – die aktuellen Debatten dort zeigen Anzeichen einer Mehrheitstyrannie gegenüber Randgruppen, die dann nicht mehr wirklich demokratisch und rechtsstaatlich sein kann.²

In unseren bunten Gesellschaften mit sehr unterschiedlichen Vorstellungen über politische Ziele bedarf es einer proportional gewichteten Parlamentsstruktur und vieler Instrumente, um möglichst gute Konsense zwischen den Betroffenen zu finden. Dazu gilt es, die Beteiligung weiterzuentwickeln, um Konflikte konstruktiv zu bewältigen. Respekt vor anderen Meinungen ist dabei eine zentrale Voraussetzung. Die Fähigkeit zur Kompromissbildung ist gerade in einem Zeitalter aufgeputschter Medien und enthemmter sozialer Netzwerke nicht gestiegen. Sie ist aber entscheidend für eine vielfältige Demokratie, nicht nur in Baden-Württemberg. Der neue Stil und die positive Haltung zum Dialog in allen Bereichen sind in Baden-Württemberg ein gutes Stück vorangekommen – und, ja, Grün macht dabei einen Unterschied.

2 Moritz Leuenberger (2015): Von der Idealisierung zur Ernüchterung, in: *Neue Züricher Zeitung*, 9.3.2015; <http://bit.ly/1B3F0r1>.

Bestehendes nutzen, statt neue Rahmen zu setzen

Seit langem wird auf allen Ebenen und in vielen Gremien über eine Reform unserer repräsentativen Demokratie debattiert. Das Thema kocht immer wieder hoch, geht durch die Medien und wird in den Feuilletons diskutiert, verschwindet und taucht wieder auf, wenn beispielsweise Parteien mit den vermeintlich besten Rezepten zur Reform unserer Demokratie Wahlerfolge feiern oder neue Negativrekorde bei der Wahlbeteiligung vermeldet werden müssen.

Gerade auf Landesebene werden diese Diskussionen mit Verve geführt, denn hier treten die zweifellos vorhandenen Defizite am sichtbarsten hervor. Denn abgesehen von der Europawahl ist die Wahlbeteiligung bei Landtags- und Kommunalwahlen am niedrigsten; hier ist am ehesten zu spüren, welche Probleme das Nicht-Interesse der Öffentlichkeit an politischen Fragestellungen auslöst.

Die stetig wachsenden Aufgaben und die enormen finanziellen Probleme der Kommunen, die an Rhein und Ruhr herrschen, führen zu einem diffusen Gefühl in der Bevölkerung, dass Politik keine Probleme mehr lösen kann und damit zu einer stetig sinkenden Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen.

Das Urteil des Landesverfassungsgerichts 1999, mit dem die Sperrklausel bei Kommunalwahlen gekippt wurde, hat die Zersplitterung der kommunalen Parlamente befördert. Die Folge: keine klare Mehrheits- und Verantwortungsbildung, Zufallsmehrheiten, oft verlängerte Sitzungszeiten und endlose Debatten. In Verbindung mit den meist geringen Ressourcen der Fraktionen vor Ort und den im Vergleich zum steigenden Aufwand niedrigen Entschädigungen für die Ausübung des Mandats schlägt das Pendel interessierter Menschen daher immer öfter in Richtung Familie und Freunde und/oder projektbezogenem Engagement aus, jedoch immer seltener in Richtung eines kommunalpolitischen Engagements.

Vom Grundsätzlichen zum Praktischen

Dennoch werden viele Debatten zu fundamental geführt. Ist es denn tatsächlich so, dass unser System an tiefgreifenden Problemen leidet? Steht es wirklich kurz vor dem Kollaps und braucht grundsätzliche Veränderungen? Sind die Parteien schuld? Sind die Verwaltungen zu träge und zu selbstfixiert? Sind die Politikerinnen und Politiker betriebsblind geworden? Werden die Bürgerinnen und Bürger nur alle vier oder fünf Jahre zum Wahltermin als «Stimme» wahrgenommen, die es zu gewinnen gilt?

Ich meine: Nein. Wir in Nordrhein-Westfalen haben gezeigt und zeigen, dass wir die Menschen auch im Rahmen der bestehenden Verhältnisse mitnehmen und gemeinsam mit ihnen und für sie Politik machen können.

Statt nach der einen, der ganz großen Reform zu rufen, sollten wir daher schauen, ob der vorhandene Rahmen nicht doch eine gute Grundlage bietet, um die Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen zu beteiligen.

Die «Koalition der Einladung»

Wie man den bestehenden Rahmen für Beteiligung nutzen kann – genau das haben wir in Nordrhein-Westfalen seit 2010 unter vermeintlich schwierigen Bedingungen gezeigt. Nach einem sehr schwierigen Ergebnis bei der Landtagswahl haben wir unsere Chance genutzt und eine Minderheitsregierung gebildet. Eine Regierung braucht aber Mehrheiten, nicht nur im Kabinett, sondern auch im Parlament, um ihre Ziele zu verwirklichen. Wir haben deshalb den Auftrag, gesellschaftliche Mehrheiten auch in politische Mehrheiten zu verwandeln, sehr ernst genommen. Wir mussten alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen frühzeitig in unsere Vorhaben und Planungen einbeziehen, um dann gemeinsam mit der Gesellschaft auch im Landtag die benötigten Mehrheiten zu suchen und zu finden.

Das war keine einfache Aufgabe; dennoch haben wir sie nicht als Zwang empfunden. Die von uns postulierte «Koalition der Einladung» war keine leere Worthülse, sondern wurde und wird von uns mit Leben gefüllt. Sie hat zwei Jahre hervorragend funktioniert und ist nicht an sich selbst gescheitert, im Gegenteil.

Wir haben Betroffene in allen politischen Themenfeldern zu Beteiligten gemacht und konnten mithilfe dieser Strategie einige Projekte entwickeln und umsetzen, an denen ganze Politikergenerationen in den Jahrzehnten vor uns gescheitert waren – und die Bevölkerung hat bei der vorzeitigen Landtagswahl 2012 sicher auch diesen Weg positiv gewürdigt.

Der Schulkonsens

Eines der entscheidenden Projekte war die Erarbeitung des Schulkonsenses. Kein politisches Thema ist derart schwierig, komplex und mit Ideologie behaftet wie die Bildungspolitik mit all ihren Facetten. In keinem anderen Gebiet finden sich derart viele Betroffene. Die sicherlich unvollständige Liste umfasst nicht nur Schülerinnen und Schüler, ihre Eltern sowie Lehrerinnen und Lehrer. Auch Kirchen, Kommunen, Sportverbände, musikalisch Engagierte, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und viele andere mehr können und wollen in diesem Bereich mitreden und Einfluss nehmen.

Deshalb haben wir eine mindestens jährlich tagende Bildungskonferenz eingerichtet, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der oben genannten Gruppierungen zusammensetzt und in vielen langen, aber immer konstruktiven Sitzungen Empfehlungen erarbeitet hat, die schließlich im nordrhein-westfälischen Schulkonsens mündeten. Der Schulkonsens wurde auch formal zwischen den Parteien

vereinbart, damit die tiefgreifenden strukturellen und inneren Veränderungen, die sich über viele Jahre im Schulsystem abgezeichnet haben, institutionalisiert werden können, die Schulen bis 2023 Planungssicherheit haben und nicht vor und nach jedem Regierungswechsel eine Rolle rückwärts fürchten müssen.

Der zivilgesellschaftliche Konsens hat dem politischen den Boden bereitet. Eine breite Akzeptanz war die Folge. Die Gewinnerinnen und Gewinner sind unsere Kinder. Es gilt: Pragmatismus statt Ideologie. Wir haben mit dem Konsens unser Schulsystem zukunftsfähig gemacht und das Recht auf Bildung für alle Kinder mit Leben gefüllt.

Ohne auf Details einzugehen, ist auch eine größere Verantwortungsübernahme der Kommunen und damit der Bürgerinnen und Bürger für die Schulentwicklung vor Ort Teil des Schulkonsenses. Auch dies ist eine mittelbare Stärkung der Demokratie.

Mit der Bildungskonferenz war und ist es möglich, eine fachlich fundierte, breite Diskussion zu führen, füreinander Verständnis zu wecken und gemeinsam Lösungswege für die bestehenden Herausforderungen zu entwickeln. Wäre nicht dieser Weg gewählt worden, sondern hätte beispielsweise die Möglichkeit einer Volksabstimmung über die Schulstruktur bestanden, dann wäre von vielen Menschen eventuell eine Entscheidung in Unkenntnis ihrer Auswirkungen getroffen worden, mit unabsehbaren Folgen für unsere Kinder.

Aber auch in anderen Bereichen beteiligen wir die Menschen – zum Beispiel bei der Erstellung des Klimaschutzgesetzes. Vor dem Entwurf des Gesetzes haben über 400 Vertreterinnen und Vertreter aus der Gesellschaft Vorschläge für ein solches Gesetz entwickelt, die anschließend in einem Online-Verfahren von allen Bürgerinnen und Bürgern diskutiert werden konnten. Erst danach haben wir das Gesetz erarbeitet und dem Landtag zugeleitet.

Ähnliches gilt für den Maßregelvollzug, wo die Diskussion um neue Forensik-Standorte vom zuständigen Ministerium in vielen Regionalveranstaltungen mit den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern breit geführt wurde.

Reformen mit Augenmaß

Trotz der von uns genutzten Beteiligungsinstrumente haben wir dort, wo es uns notwendig erschien, im kleineren Rahmen Reformen durchgesetzt, um unsere Demokratie und Partizipation generell zu stärken.

Dazu gehörte die Wiedereinführung der Drittelparität in den Schulkonferenzen, damit Eltern, Schülerinnen und Schüler sowie Lehrerinnen und Lehrer zu gleichen Teilen an sie betreffenden Entscheidungen in der Schule mitwirken können. Insbesondere Schulen sind wichtige Akteure, wenn es darum geht, unser demokratisches System zu gestalten. Dort erleben und erlernen unsere Kinder die Übernahme von Verantwortung, Solidarität mit anderen, Engagement für die Gesellschaft und Formen der Beteiligung. So wachsen sie zu mündigen Bürgerinnen und Bürgern heran und sichern unsere Zukunft als Demokratie.

Zudem haben wir die Stichwahl bei den Bürgermeisterwahlen wieder eingeführt, die Wahltermine von Bürgermeister- und Ratswahlen wieder zusammengelegt und die Hürden und Ausschlusskriterien für Bürgerbegehren und -initiativen gesenkt.

Fazit

Die formalen Fragen zur Demokratie sind das Eine; zu echter gelebter Demokratie gehört aber mehr. Ich kann nur jeder bzw. jedem politisch Aktiven raten, sich auf diese nicht verbindlich festgelegten Formen der Beteiligung, die ja ganz unterschiedlich sein können, einzulassen. Schließlich machen wir für die Menschen und mit den Menschen Politik – und nicht über ihre Köpfe hinweg. Gerade dadurch, dass diese Beteiligungsformen nicht rechtlich verankert sind, haben wir die Möglichkeit, die Menschen flexibel und kreativ in unsere Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Was aber nicht unterschätzt werden darf und in vielen Diskussionen zu kurz kommt: Nicht nur Nordrhein-Westfalen ist ein sozial enorm heterogenes Land, was unweigerlich Auswirkungen auf die politische Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen hat. Deswegen sind «weiche» Beteiligungsformen besser als die institutionelle Reform der repräsentativen Demokratie in Richtung direktdemokratischer Elemente. Vor allem über die Beteiligung von Interessenverbänden wird gewährleistet, dass auch diejenigen, die am Rand der Gesellschaft stehen, eine wirkungsvolle Stimme bekommen. Und natürlich muss auch der Erwartung vorgebeugt werden, dass alle einzubinden nicht bedeutet, dass sich auch alle durchsetzen.

Die Welt wird komplexer, unsere Aufgaben und Herausforderungen werden es auch. Umso wichtiger ist es, dass ein Land regierbar und das politische System berechenbar bleibt. Deshalb bin ich der festen Überzeugung, dass es nicht immer der große Wurf, die tiefgreifende Reform oder die visionäre Idee sein muss, um Beteiligung sicherzustellen. Der Interessenausgleich gelingt häufiger und ist tragfähiger, als allgemein vielleicht bekannt ist.

Gerade im Vergleich zu vielen anderen Staaten auf der Welt haben wir ein verlässliches, professionelles und bürgernahes politisches System, und zwar auf allen Ebenen. Natürlich muss immer wieder überprüft werden, ob es unseren Ansprüchen noch genügt und für die Herausforderungen unserer Zeit noch adäquate Antworten bietet. Aber es muss eben auch mit Leben gefüllt und genutzt werden. Die Beteiligung der Menschen, für die Politik arbeitet, kann im bestehenden Rahmen gelingen – das zeigt das Beispiel Nordrhein-Westfalen.

Vom Bewegungsmoralismus zum aufgeklärten Republikanismus

Das Stöhnen über die Parteien, die angeblich immer nur partikuläre Interessen verfolgen, hat in Deutschland lange Tradition. Und die Krise der Demokratie ist so alt wie die Demokratie selbst. Sie begann mit den Staatsreformen von Solon im antiken Athen und endet auch nicht mit Colin Crouchs Diagnose einer «Postdemokratie». Dazwischen haben sich im Grunde alle Staatsdenker und -lenker mehr oder weniger sinnreich zum Zustand der Demokratie geäußert. «Krise» ist dabei nur allzu oft das negative Wort für ein demokratisches Faktum: Dass nämlich unsere Staatsform ein lernendes System ist, das sich immer weiter fortentwickelt, ja, fortentwickeln muss.

Alle Versuche und alle Ideen, die Demokratie zur Perfektion zu bringen, verkennen ihren performativen Charakter. Alle Superlative der politikverdrossenen Rhetorik verhöhnern das Wachsende, die lernende Dimension der Herrschaft des Volkes. Demokratie ist die Staatsform der unspektakulären Bescheidenheit. Deshalb scheint es so attraktiv, sie gering zu schätzen, womöglich zu missachten in einer unbescheidenen Gesellschaft. Und sofern man es bei Politikerinnen und Politikern mit Charakteren zu tun hat, müssen sie – um sichtbar, erkennbar und unterscheidbar zu sein – prinzipiell eine Form von Eitelkeit leben wollen. Aber Politik als «schmutziges Geschäft» abzutun, pauschal zu diffamieren, sich zu Komplizen des allzu selbstgerechten Parteien-Bashings zu machen, verkennet eben den grundsätzlichen, den grundlegenden moralischen Wert von Aushandlungsprozessen, der nämlich in der Achtung für die andere Meinung liegt. Zudem fügt sich das wohlfeile Parteien-Bashing in eine unrühmliche Unterströmung der deutschen Seelenlandschaft ein, die auf Führung durch Autoritäten setzt und die Entmündigung der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger mindestens billigend in Kauf nimmt. Damit Entscheidungen von einzelnen Berufenen, Legitimierten, den Repräsentanten des Gemeinwesens breit und allgemein akzeptiert werden, brauchen diese Systeme und Institutionen die Aura der Staatlichkeit, ein Ethos der Herrschaft, um ihnen eine Autorität zu verleihen, die über die der einzelnen, der «natürlichen» Person hinausgeht.

Die Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass sich nicht nur Politik, sondern auch aus Politik resultierendes Verwaltungshandeln erklärt. Ich bin als Minister für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume in Schleswig-Holstein immer da politisch unter Druck geraten, wo wir es nicht geschafft oder nicht daran gedacht haben, unsere Entscheidungen frühzeitig zu kommunizieren. Erlasse oder Verordnungen zum Tierschutz etwa habe ich stets zuvor mit allen Beteiligten, den

Repräsentanten der Tierschützer und der Bauern, an einem Runden Tisch abgestimmt und letztlich wurden die gesetzten Normen gemeinsam mitgetragen. Aber als ich Ostern 2013 politisch angeboten hatte, dass im Land Schleswig-Holstein Castoren aus der Wiederaufbereitung in Sellafeld an ihren Standorten lagern, damit nicht weitere Castoren nach Gorleben gehen müssen und Deutschland nochmals über ein neues Endlager diskutieren kann, wäre es nicht undenkbar gewesen, dass ich hätte zurücktreten müssen. Und wenn es so gekommen wäre, dann wohl deshalb, weil ich zuerst mit den Medien und nicht mit den Bürgerinnen und Bürgern in Brunsbüttel, den politischen Verbänden, der Anti-AKW-Bewegung gesprochen hatte. Ich hatte ihre Zustimmung vorausgesetzt bzw. gar nicht daran gedacht, dass sie meine Abwägung, meine Einschätzung, meine Entscheidung nicht teilen würden. Insofern ist eine Analyse des grünen Regierungshandelns zwingend notwendig – nicht nur für die Partei, sondern auch als Beitrag zur demokratischen Positionsbestimmung. Allerdings sollte sie den politischen Ansatz und einige Rahmenbeobachtungen nicht ignorieren.

Zum Ersten ist festzustellen, dass Protest bürgerlich geworden ist. Das war schon bei den Demonstrationen gegen Stuttgart 21 zu beobachten. Auch in meinem Umfeld sind es meist Akademikerinnen und Akademiker, Selbständige oder Beamtinnen und Beamte – häufig älteren Jahrgangs –, die sich Sorgen um die Zukunft machen. In Schleswig-Holstein gibt es ein vorbildlich niedriges Quorum für Bürgerbegehren. Die bisher stattgefundenen Initiativen wollten die Rechtschreibreform verhindern, die Aufhebung von G8 an Gymnasien und den Bau der Autobahn A20 – alles klassische Mittelstandswünsche.

Was politische Bewegungen – Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie – in die Debatte einbringen, ist die Skepsis, dass verabredete Werte einer Gesellschaft – Fortschritt, Zivilisation und immer weiter optimierter Wohlstand – das Gegenteil von dem bewirken können, was sie eigentlich wollten. Sie fordern das Bewusstsein und das Bewusstmachen ein, dass Techniken auch das Gegenteil von dem bewirken können, was sie versprochen und verhiessen. Heute artikuliert sich dies im Widerstand gegen Fracking, gegen Windkraftanlagen und Stromtrassen: Ich habe in den letzten Jahren viele Bürgerkongresse zur Planung und Errichtung von Stromtrassen durchgeführt. Berechtigterweise haben die Menschen Sorge vor elektromagnetischer Strahlung, Werteverlust ihrer Häuser und Grundstücke, vor Eingriffen in die Natur. Aber während man bei Windkraftanlagen auch auf die eine oder andere Mühle verzichten kann, wenn es höherwertige Güter gibt, so kann eine Stromleitung nicht mitten im Gelände abbrechen. Sie muss sinnvoll von A nach B. Und so ist es mit politischen Herausforderungen und Entscheidungen insgesamt. Viele können häufig nicht sagen, was sie wollen, allerdings können nicht wenige sich schnell auf die Summe der Ablehnung einigen. Allein: Die Summe aus lauter Einzelinteressen und individuellem Nein-Sagen bringt keine Lösung. Die reine Summe aus vielen individuellen Interessen kann nicht automatisch zu einem funktionierenden Gemeinwesen führen. Irgendwann muss sich eine Gesellschaft auf etwas verständigen, das mehr ist als ein «Nein».

Aber damit nicht genug: Mit Pegida gibt es eine Bürgerbewegung gegen eine angebliche «Islamisierung des Abendlandes», und mit der AfD eine politische Partei, welche die europäische Integration desintegrieren möchte. Es gibt Wutbürgerinnen

und -bürger auf der Straße, Trolle im Internet und in den Online-Leserbriefen von Zeitungen jede Menge unappetitliche Äußerungen und Erscheinungen. Die Partizipation als neue demokratische Form, welche die repräsentative Demokratie bereichert, hat ihre Unschuld verloren. Im Overkill der Informationen und Schlagzeilen können mit Ressentiments beladene Menschen alles und jedes für sich als Bedrohung reklamieren. Und wenn alles als eine Verschwörung gesehen wird, dann sind eben auch alle Argumente gegen die Verschwörungsthese keine Argumente, sondern «Lügen».

»Egoisten, Hohlköpfe und Psychopathen« (Karen Duve) oder «Frauen, Homosexuelle und Zuwanderer» (Akif Pirinçci) – ganz so einfach ist der offenen Gesellschaft und ihrem Freiheitsversprechen wohl nicht beizukommen. Dabei ist das Muster durchschaubar: Angst, Ressentiments und Intoleranz prägen ein simples Weltbild aus Vorurteilen. Irgendjemand ist immer an allem schuld. Der empörte Fingerzeig ist aber selten ein analytischer Beitrag und noch seltener geht er der Frage nach, was der systematische Kern eines Problems ist. Sobald eine Personengruppe zum Problem erklärt wird, statt das Problem an sich zu analysieren, hat der überhebliche Bewegungsmoralismus sein Opfer gefunden. Das gilt für das Schimpfen auf Flüchtlinge und Homosexuelle ebenso wie für das Fingerzeigen auf Bäuerinnen und Bauern, Bankerinnen und Banker oder Politikerinnen und Politiker – gleich, ob der Finger von rechts nach links oder umgekehrt zeigt.

Nur ist der Weg der Analyse über das System schwieriger und schwerer zu kommunizieren. Analyse verlangt Genauigkeit, Beurteilung verlangt Gesetze, politische Akteure verheddern sich leicht in Zahlen und Rechtsnormen, und was sie ausführen, klingt in manchen Ohren wie Ausreden. Ein in sich geschlossenes Weltbild ist auch als Protestform kein Beitrag zur Meinungsbildung und meistens auch nicht besonders substanzvoll.

Hannah Arendt hat einmal gesagt, dass Macht nicht einem Menschen gehört, sondern zwischen den Menschen steht. Das ist ein starker Gedanke und ein schönes Bild. In einer Demokratie muss verhandelt werden. Gesellschaftliche Werte bilden sich im Gespräch und im Streitgespräch zwischen den Menschen. Insofern ist das Wutbürgertum der abgründige Spiegel Merkelscher Erfolge. Ohne Frage hat die Bundeskanzlerin es verstanden, die Republik zu einem parteien- und schichtenübergreifenden Konsens zu führen, wie er in Deutschland selten zuvor erreicht wurde. Und das ist eine Leistung! Allerdings ist diese um den Preis erzielt worden, dass manche Beiträge und Bewegungen immer schwieriger zu integrieren sind in den großen, flauschigen innenpolitischen Konsens.

All die Diskussionsforen und partizipativen Angebote, die Parteien und Regierungen unternehmen, sind insofern auch als weitere Instrumente zur Durchsetzung der jeweiligen politischen Pläne zu werten. Sie funktionieren wie «Nudges», wie Anreize, welche die Wege der Entscheidungsfindung zwar attraktiver machen, aber letztlich nicht zu grundsätzlich anderen Entscheidungen führen. Vielleicht sind diese virtuellen politischen Debatten aber auch nur vorgetäuscht: Da wird mal richtig Luft abgelassen, gearbeitet wird dort eher nicht!

Neue Wege zur Mehrheitsfähigkeit verlangen neue Formen, um dem Ergebnis Verbindlichkeit zu geben. Ein Beispiel: Im Sommer 2013 wollte ich vor den

Ostseeküsten Schleswig-Holsteins drei stellnetzfreie Gebiete einräumen. Vorausgegangen war ein umfänglicher Beteiligungsprozess, ich hatte die Küste abgereist und mit den jeweiligen Fischerinnen und Fischern in ihren Wohnstuben die konkreten Fahrrouten und Fischgebiete der Kutter durchgespröchen. Ich war überzeugt davon, einen Vorschlag präsentieren zu können, der alle Belange ausgewogen berücksichtigt. Dennoch erwies er sich unter dem politischen Trommelfeuer als nicht durchsetzbar. Irgendwann zog ich den Regelungsentwurf zurück und verhandelte mit den Fischerinnen und Fischern erneut. Heraus kam jetzt keine staatliche Regelung, sondern eine Vereinbarung, die nicht einzelne Gebiete adressiert, sondern die Gesamtnetzmenge pro Kutter reduziert.

In der Summe ist für die Schweinswale mehr erreicht – allerdings kritisieren die Naturschutzverbände die Form der Lösung stark. Sie wollen hier staatliches Ordnungsrecht, keine zivilgesellschaftlichen Beteiligungsverträge. Das weist auf ein weiteres grundsätzliches Problem neuer demokratischer Partizipation hin. Im schlimmsten Fall entlassen Beteiligungsformen die Verantwortlichen aus ihrer Pflicht. Entsprechend tun sich die traditionellen Verbände der Ökologie oder der Umwelt-, Natur- und Meeresschützer, ja sogar die Bürgerinitiativen mit neuen partizipativen Formen, mit freiwilligen Vereinbarungen, Runden Tischen sowie einem ordnungsliberalen Ansatz, der zwar das Allgemeine regelt, aber das Konkrete nicht, am schwersten. Sie wollen Verordnungen und Erlasse bis ins Detail, während sich die Verbände der Nutzerinnen und Nutzer, der Bauernverband, Haus und Grund, Industrie- und Handelskammer sehr wohl fühlen mit den neuen Partizipationsangeboten – sie verstehen es allerdings auch, diese sehr geschickt für sich zu nutzen.

Und noch eine verstörende Beobachtung möchte ich nicht verschweigen. Man kann sie übrigens auch an der Debatte über die bundesgrüne Partei- und Fraktionsführung ablesen: Je moderner, vielfältiger und pluraler die Formen der Beteiligung, desto wichtiger und entscheidender werden altmodische Werte und archaische Formen von Macht: Authentizität, Charisma, Glaubwürdigkeit und Vertrauen. Genau diese Kriterien sollten ja durch die modernen Beteiligungsformen und demokratischen Kontrollmechanismen überwunden werden, zumindest in ihrer Bedeutung zurückgedrängt. Es ist aber genau andersherum. Je facettenreicher das Spielfeld der Demokratie, desto einladender für die Akteurinnen und Akteure, die sich auf ihm breit machen möchten – und desto größer der Wunsch der Menschen, genau solche zu erleben und zu erfahren.

Aus all dem kann man schlussfolgern, dass wir nicht nur neue und breitere demokratische Beteiligung brauchen, sondern mindestens ebenso dringend ein neues republikanisches Bewusstsein. Es ist eben nicht so, dass die bewegten, engagierten Laien immer recht haben (so wenig wie die informierten Profis). Es ist eben nicht so, dass alle Menschen, die Politikerinnen oder Politiker werden, nur korrupt und böse sind. Dennoch gab es in der letzten Zeit ein Übergewicht des Misstrauens gegen Institutionen und gegen die Regierenden. Diese haben versucht, sich dem zu entziehen, indem sie nicht mehr erklärt haben, worum es in der Politik eigentlich geht. Beteiligungsformen, die nicht aus der Verantwortung entlassen, müssen erstens stärker institutionalisiert werden und als Recht auszuüben sein. Zweitens müssen Politikerinnen

und Politiker klarer machen, was sie eigentlich wollen und worum es geht. Politik wird attraktiv, wenn es ihr um etwas Ernstes geht. Politik ist keine demokratiepädagogische Übung, sie verändert Wirklichkeit. Sie hat konkreten Einfluss auf die Lebensumstände. Und drittens, gerade wenn es um etwas Ernstes geht, muss man sich klar machen, dass nicht alle kommenden Entscheidungen formalisiert und vorhersehbar sind. Entsprechend brauchen wir wieder einen Sinn für den Grundvertrag, auf dem eine Republik aufbaut: Wir statten Menschen mit Macht auf Zeit aus, um Recht zu setzen und auf der Grundlage des Rechts gesellschaftliche Antworten zu verabreden, in der Annahme und entlang des Versprechens, dass sie diese Macht zum Wohle der Allgemeinheit ausüben.

Gestärkte Demokratie in Rheinland-Pfalz

Anne Ulrich: *Der Landtag Rheinland-Pfalz hat 2011 beschlossen, die Enquete-Kommission «Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie» einzusetzen. Sie hat am 14. Nov. 2014 ihren Schlussbericht vorgelegt. Aufgabe sollte es sein, «eine umfassende Bestandsaufnahme der bestehenden Möglichkeiten zur Beteiligung auf den unterschiedlichen staatlichen Ebene vorzunehmen und konkrete Vorschläge zu erarbeiten, die zu einer stärkeren Beteiligung der Bevölkerung führen sollen».¹ In welchem Maß ist das durch die Arbeit der Enquete-Kommission gelungen?*

Pia Schellhammer: Die umfassende Bestandsaufnahme spiegelt sich im Aufbau der Enquete-Kommission wider. Wir haben unsere Beratungen in drei Phasen eingeteilt, die sich mit verschiedenen Aspekten von Beteiligung beschäftigt haben. Die erste Phase galt der «sozialen Dimension von Beteiligung» mit umfangreichen Fragen zu Beteiligungschancen von bestimmten Gruppen wie Kinder und Jugendlichen, Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund sowie Menschen mit Behinderungen. In der zweiten Phase haben wir uns dem Thema «Informationsgrundlage und Aktivierung» und dabei in Expertenanhörungen mit den Unterthemen Aktivierung durch politische Bildung, Demokratie 2.0 sowie staatlicher Transparenz und Open Government gewidmet. In der letzten Phase haben wir uns dann konkret mit «Beteiligungsverfahren» auseinandergesetzt und wie diese verbessert werden können. Insgesamt haben wir jeweils in zwei Zwischenberichten und einem Schlussbericht sehr konkrete Empfehlungen ausgesprochen, von denen sich einige bereits in der Umsetzung befinden. So haben wir umfangreiche Empfehlungen zu Leitlinien für gute Beteiligung, Vorschläge zur Änderung der Gemeindeordnung sowie konkrete Vorschläge zur Änderung der Landesverfassung für mehr direkte Demokratie ausgesprochen.

Insgesamt kann man also sagen, dass wir eine umfangreiche Bestandsaufnahme der Beteiligungsmöglichkeiten erstellt haben. Dafür haben wir spannende Anhörungen und Stellungnahmen von mehr als 100 renommierten Bürgerbeteiligungsfachleuten durchgeführt und haben über 300 Vorlagen bearbeitet. Aber vor allem haben wir wichtige Diskussionen im Land angestoßen, wie wir die Menschen stärker am politischen Prozess beteiligen können. Dabei ist auch die Enquete-Kommission selbst neue Wege gegangen und wurde beispielsweise als erstes Gremium des Landtags via

¹ <http://bit.ly/1l8iYUj>

Live-Stream übertragen und hat Bürgerinnen und Bürger zur Diskussion auf einem eigenen Blog eingeladen. Sehr erfolgreich war auch unser moderiertes Besucherprogramm, bei dem Sitzungen mit den Gruppen intensiv vor- und nachbereitet wurden. Weniger gut wurde unsere Postkartenaktion angenommen, was aber auch an der Konzeption lag, die wir nach unseren Anhörungen sicherlich anders vorgenommen hätten.

Werden die Empfehlungen der Enquete-Kommission jetzt vom Parlament mit Wohlwollen aufgenommen und umgesetzt?

Für uns GRÜNE und auch die SPD stand von vorneherein fest, dass die Enquete-Kommission keine Alibi-Veranstaltung ist, sondern sie am Ende zu konkreten Verbesserungen für Bürgerinnen und Bürger führen soll, zum Beispiel zu Veränderungen der Landesverfassung, der Gemeindeordnung und der Wahlgesetze. Deshalb arbeiten wir nun daran, wie die zahlreichen Empfehlungen aus den Enquete-Berichten vom Parlament umgesetzt werden können. In einigen Punkten ist dafür eine Verfassungsänderung nötig, für die wir auch die Stimmen der CDU-Opposition brauchen. Auch deshalb befinden wir uns nun in Gesprächen mit der Opposition und hoffen, dass wir gemeinsam die Hürden für direkte Demokratie in Rheinland-Pfalz senken können.

Informationsfreiheit ist eine Grundlage aller Beteiligung. Einen Schwerpunkt soll ein Transparenzgesetz bilden. Was ist hier geplant, welche Bedeutung hat dieses Vorhaben für die Bürgerbeteiligung, und welche Hürden stellen sich?

Das Transparenzgesetz ist neben den Empfehlungen im Bereich direkte Demokratie eine zentrale Forderung der Enquete-Kommission. Dieses Gesetzgebungsverfahren ist ein Beispiel dafür, dass die Arbeit der Enquete-Kommission bereits konkrete Auswirkungen hat. Der Kern des Gesetzes besteht darin, dass die bisherige Holschuld der Bürgerinnen und Bürger in eine Bringschuld des Staates umgekehrt wird. Zahlreiche Informationen, die bisher auf Antrag durch das Landesinformationsfreiheitsgesetz erbeten werden konnten, sollen auf einer Online-Plattform automatisch von der Verwaltung veröffentlicht werden und können dort von jeder und jedem eingesehen werden. Zusätzlich besteht weiterhin die Möglichkeit, Informationen auf Antrag zu bekommen. Der Gesetzgebungsprozess selbst wird von einem umfangreichen Beteiligungsverfahren mit Workshops und einer Online-Plattform begleitet.

Für die Bürgerbeteiligung bedeutet diese Änderung einen großen Fortschritt. Dadurch, dass zentrale Informationen ohne großen Aufwand verfügbar sind, werden Bürgerinnen und Bürger auf Augenhöhe mit Verwaltung und Politik gebracht und die Meinungsbildung wird angeregt.

Die größten Hürden bestehen darin, die erforderlichen Informationen elektronisch zur Verfügung zu stellen. Dazu gehört vor allem die Umstellung der Verwaltung auf die elektronische Aktenführung. Das erfordert viel Organisations- und finanziellen Aufwand. Deshalb sieht das geplante Transparenzgesetz auch eine Übergangszeit vor, bis zu der die Daten eingestellt werden müssen.

Ein klassisches Beteiligungsthema ist die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten. Welche Regeln wird das Land hierzu festlegen?

Hier empfiehlt die Enquete-Kommission, eine Verbesserung der frühzeitigen Beteiligung bei Planungsvorhaben in Verwaltungsvorschriften verbindlich festzuschreiben. Wir wollen prüfen, ob wir ähnlich wie in Baden-Württemberg einen Planungsleitfaden und eine Verwaltungsvorschrift zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben erlassen können. Ein besonderes Anliegen ist es uns, bei der Anmeldung von Projekten zum Bundesverkehrswegeplan mehr dialogorientierte Bürgerbeteiligung zu erreichen, die dann aber auch bei der Bewertung der Verkehrsprojekte auf Bundesebene eine deutlich größere Rolle spielen muss.

Nun habt Ihr in Rheinland-Pfalz ja auch schon Erfahrung damit, dass gute Vorsätze realpolitisch scheitern können: Die Brückenprojekte Hochmoselübergang bzw. Mittelrheinbrücke wurden aufgrund der Koalitionsverhandlungen ohne Bürgerbeteiligung entschieden. Kann so etwas vermieden werden?

Zunächst einmal muss man zwischen dem Hochmoselübergang und der Mittelrheinbrücke unterscheiden. Das Projekt Hochmoselübergang war zu Beginn unserer Koalition bereits so weit fortgeschritten, dass wir ohne rechtliche Probleme nicht mehr hätten aussteigen können. Da ergibt dann auch eine Bürgerbeteiligung keinen Sinn mehr. Bei der Mittelrheinbrücke haben wir aus verschiedenen sachlichen Gründen entschieden, den Bau nicht weiter zu verfolgen. Wenn es aber in den betroffenen Kreisen eine ausreichende Mehrheit für ein Bürgerbegehren gibt oder die Kreistage ein Ratsbegehren beschließen, wäre es jederzeit möglich, dazu einen Bürgerentscheid durchzuführen. Unter der Voraussetzung, dass die beteiligten Kreise die Finanzierung selbst übernehmen wollen. Gleichzeitig haben wir aber bei Vorhaben der Landesregierung neue Standards in Sachen Beteiligung gesetzt. Beispielsweise hat ein breit angelegter Dialogprozess zur Einrichtung eines Nationalparks geführt. Gemeinsam mit dem Saarland werden wir 2015 den Nationalpark Hunsrück-Hochwald eröffnen. Darüber hinaus findet erstmals im Rahmen eines formalen Gesetzgebungsverfahrens eine breite Bürgerbeteiligung bei der Erstellung des Transparenzgesetzes statt. Ebenso findet ein Online-Beteiligungsverfahren bei der Erstellung des Klimaschutzkonzeptes für Rheinland-Pfalz statt. Insgesamt steht die rot-grüne Landesregierung für eine dialogorientierte transparente Politik.

Das Paritégesetz war ein wichtiges Thema in der Arbeit der Enquete-Kommission und sollte bereits zur Kommunalwahl umgesetzt werden. Es ist aber gescheitert. Was waren hierfür die Gründe? Ist das Thema «Mehr Geschlechtergleichheit bei Wahlen» damit erst einmal vom Tisch?

Wenn man den geringen Frauenanteil in unseren Kommunalparlamenten betrachtet, kann dieses Thema nicht vom Tisch sein. Es sind auch nicht alle Regelungen des Paritégesetzes gescheitert, die wir geplant haben. So sind die Parteien weiterhin

aufgefordert, bei ihrer Listenaufstellung Geschlechterparität anzustreben und paritätsbezogene Angaben festzuhalten. In wenigen Wochen wird auf Grundlage dieser Daten erstmals eine Paritätsstatistik sowie ein Paritätsbericht erstellt werden. Wir werden damit mehr Öffentlichkeit für die Unterrepräsentanz von Frauen auf kommunaler Ebene herstellen und dadurch stärker über gendergerechte Demokratie diskutieren. Wir werden uns aber natürlich weiterhin für Geschlechtergerechtigkeit bei Wahlen einsetzen.

Wichtig war Euch auch das Thema Demokratielernen und Demokratiebildung für Kinder und Jugendliche. Was schlägt Ihr hierzu vor? Wer wird oder muss euch unterstützen, wenn das erfolgreich laufen soll?

Wir wollen die bereits vorhandenen unterschiedlichen Formen der Partizipationsmöglichkeiten in Kitas und Schulen möglichst flächendeckend ausweiten. Dafür soll in der Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern und Lehrerinnen und Lehrern im Rahmen übergreifender pädagogischer Prinzipien das Wissen über die Wichtigkeit von Kinder- und Jugendbeteiligung als Bestandteil der Bildungsgänge vermittelt werden. Außerdem empfehlen wir regelmäßige und verbesserte Informationen und Handreichungen für die Kitas und Schulen, um auf die Verbesserung der Demokratiebildung durch Projektstage und -wochen zum Thema Demokratie/gesellschaftliches Miteinander/Beteiligung hinzuweisen. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen muss in Bildungseinrichtungen, in den Kommunen und im Land Standard sein. In der Novellierung des Schulgesetzes haben wir bereits die Mitbestimmungsrechte der Vertretungen von Eltern sowie von Schülerinnen und Schülern ausgeweitet. In der beruflichen Bildung wollen wir die Tage beim Anspruch auf Bildungsfreistellung bei Auszubildenden auf fünf Tage erhöhen und die betriebliche Mitbestimmung für Auszubildende, respektive der Jugendvertretungen, stärken.

Darüber hinaus fordern wir mit allem Nachdruck die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre – auch hierfür ist eine Verfassungsänderung erforderlich, der sich die CDU im Landtag weiterhin versperert.

Was empfiehlt ihr, um dem großen Problem der sozial unausgewogenen Beteiligung zu begegnen? Was wird hier praktisch aus den Analysen folgen, die die Enquete-Kommission im Zwischenbericht beschreibt?

Das wurde in der Tat von allen Fachleuten als eines der größten Probleme der Bürgerbeteiligung beschrieben. Wir haben dafür in unseren Leitlinien Grundsätze formuliert. Um möglichst alle sozialen Schichten zu erreichen, muss sehr viel in die gezielte Ansprache verschiedener Gruppen investiert werden – sowohl Zeit als auch Geld muss sein. Dabei muss darauf geachtet werden, dass alle Kanäle bedient werden, also nicht nur Online-Plattformen, sondern auch Präsenzveranstaltungen, auch Telefonanrufe oder Postkartenaktionen. Grundprinzip ist, nicht nur mit den Menschen zu arbeiten, die sich proaktiv melden, weil sie selbst betroffen und gut informiert sind, sondern gezielt auch andere Gruppen anzusprechen. Als sehr erfolgreich wurde uns

das Prinzip der Planungszellen beschrieben, bei denen mehrere gezielt repräsentativ ausgewählte Gruppen eingeladen werden, sich mit einem Thema zu beschäftigen. Hier ist wichtig, dass in solchen Fällen auch für Kompensierung des Arbeitszeitsausfalls, Organisation von Kinderbetreuung oder Ersatz zur Betreuung von kranken Angehörigen usw. gesorgt wird. Damit können viel mehr Menschen motiviert werden, sich zu beteiligen.

Welchen Stellenwert hat das Instrument der Direkten Demokratie für die Demokratieentwicklung aus deiner Sicht – auf kommunaler und auf Landesebene? Welche Quoren strebt ihr an? Welche Aussicht auf Unterstützung im Landtag gibt es dafür?

Das gezielte Abgeben von Entscheidungen der Parlamente und kommunalen Räte an die Bürgerinnen und Bürger bedeutet für uns keinen Machtverlust, sondern einen Akzeptanzgewinn. Eine lebendige Demokratie besteht nicht nur aus regelmäßigen Wahlen. Wir wollen, dass sich die Bevölkerung auch in Einzelfällen die Entscheidungsgewalt zurückholen kann. Auf Landesebene haben wir ein Quorum von 100.000 Unterschriften bzw. drei Prozent der Wahlberechtigten innerhalb einer sechsmonatigen Sammelfrist bei freier Unterschriftensammlung für Volksbegehren empfohlen. Derzeit sind 300.000 Unterschriften bei Amtseintragung innerhalb von zwei Monaten notwendig, um ein Volksbegehren in Rheinland-Pfalz zu initiieren. Für den Volksentscheid wollen wir von 25 Prozent Beteiligungsquorum auf ein niedrigeres Zustimmungsquorum umstellen. Für diese beiden Änderungen muss aber die Verfassung geändert werden, und wir brauchen deshalb die Stimmen der CDU. Hier sind wir in Gesprächen. Auf kommunaler Ebene empfehlen wir eine Staffelung der Quoren für Bürgerbegehren je nach Größe der Kommunen zwischen fünf und neun Prozent. Das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden soll in Gemeinden bis 50.000 Einwohner/innen 20 Prozent, in Gemeinden ab 50.001 Einwohner/innen 15 Prozent betragen. Diese Änderung können wir gemeinsam mit der SPD in einem einfachen Gesetz umsetzen.

Welche Chancen seht Ihr im Feld der digitalen Demokratie?

Diesem Feld haben wir eine eigene Anhörung gewidmet. Zum Informationsaustausch, zur Diskussion und zur politischen Willensbildung können Online-Beteiligungsverfahren sehr gut geeignet sein und Offline-Verfahren sinnvoll ergänzen. Hier sehen wir durchaus große Chancen. Wir haben angeregt zu prüfen, ob es möglich ist, online Unterschriften für Bürger- oder Volksbegehren zu sammeln. Wir sehen aber auch Grenzen. So sollten Online-Verfahren aus Datenschutzgründen nicht für die Entscheidungsfindung, also Abstimmung, genutzt werden. Außerdem dürfen Beteiligungsverfahren nicht ausschließlich online stattfinden, da sonst wieder die Gefahr der sozialen Ausgrenzung besteht.

Würdest Du das Mittel einer Enquete-Kommission zu diesen Themen auch anderen Landtagen empfehlen? Siehst Du rückblickend auch Schwächen des Instruments und

würdest rückblickend andere Wege empfehlen, um politische Initiativen für mehr Bürgerbeteiligung voranzubringen?

Es ist absolut sinnvoll, von Zeit zu Zeit die demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten zu überprüfen und weiter zu entwickeln. Eine Enquete-Kommission kann sicherlich ein geeignetes Instrument sein, da man hier Raum und Zeit hat, sich tiefgehend mit der Materie auseinander zu setzen. Es gibt den Abgeordneten die Freiheit, sich außerhalb der Tagespolitik mit einem Thema intensiv zu beschäftigen. Auch die Arbeit mit den externen Sachverständigen als ständige Mitglieder der Kommission war eine große Bereicherung. Ich kann wirklich behaupten, in den drei Jahren der Enquete-Kommission sehr viel gelernt zu haben. Auf der Basis konnten wir viel fundierter unsere Empfehlungen aussprechen. Angenehm war im Vergleich zu den regulären Ausschüssen auch die Arbeitsatmosphäre in der Kommission. Bis auf wenige Ausnahmen liefen die Diskussionen sehr konsensuell und jenseits der sonst üblichen Konfrontation zwischen Regierung und Opposition ab. Diese Arbeitsatmosphäre wurde auch von unseren zahlreichen Besucherinnen und Besuchern immer wieder positiv bewertet. Letztendlich war dieses Arbeiten auch positiv für das Bild unseres Parlaments und auch das unserer Demokratie. Auch wenn wir am Ende im Detail zwischen Opposition und Regierung zu unterschiedlichen Empfehlungen kamen, waren sich alle Fraktionen in vielen Punkten in den groben Linien einig und haben der gemeinsamen Arbeit in der Kommission eine große Wertschätzung entgegengebracht.

Bürgerbeteiligung in Bremen – Ein grüner Denkanstoß aus aktuellem Anlass¹

Der Geist ist aus der Flasche. Den bekommt man da auch nicht wieder rein. Bürgerinnen und Bürger wollen mitreden, machen sich schlau, machen Druck, definieren ihre Ziele und Interessen – nicht flächendeckend, aber doch an allen Ecken und Enden der Stadt. Sieht man sich die einzelnen Konflikte und Projekte genauer an, sind die Befunde sehr unterschiedlich. Es gibt erstaunlich konstruktive und anspruchsvolle Prozesse, die allen Beteiligten Mut machen und das Vertrauen in kommunales Engagement stärken; und es gibt elende Quälnummern mit verhärteten Fronten und endlos verschleppten Entscheidungen. Frustrierte Verwaltung, frustrierte Bürgerinnen und Bürger, ratlose Politik und am Ende den Gang vor die Gerichte.

Deshalb ist es überfällig, über die Erfolgsbedingungen von Bürgerbeteiligung nachzudenken. Wo kann sie funktionieren und wo nicht? Und wie lassen sich die Beziehungen zwischen den informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung und den rechtsstaatlichen Verfahren der repräsentativen Demokratie gestalten. Die Sache ist anspruchsvoll und hat Tiefgang.

Am Anfang dieser Debatte wäre es hilfreich, mit dem Unsinn aufzuhören, der Bürgerbeteiligung zur echten Demokratie idealisiert und die rechtsstaatlichen wie repräsentativen Formen der Demokratie mit populistischen Klischees herabsetzt. Werden die Dinge so gegenübergestellt, ist die nächste Enttäuschung gerade für die Befürworterinnen und Befürworter von mehr Demokratie nicht fern.

Die Stadt (und Gesellschaft) ist komplex, Konflikte sind konstitutiv, Interessen stehen gegeneinander, Zukunft ist unübersichtlich und muss ausgehandelt werden. Niemand kann per se auf der Ebene des Ganzen handeln. Das ist alles banal und wird doch dauernd vergessen. Man ist also nicht allein auf der Welt, und die Anderen sind eine Voraussetzung des Ganzen, so wie man selbst. Feinderklärungen und hermetische Botschaften sind vergiftete Brunnen und schlechte Energiespender.

Repräsentative Demokratie, Verfassung, Rechtsstaatlichkeit, Abstimmung, Mehrheitsprinzip, Minderheitenschutz – darin steckt Weisheit und Erfahrung, hinter die besser keiner zurück will. Es ist weder sinnvoll noch möglich, die Komplexität unserer Gesellschaft zurückzunehmen und zur Markplatzdemokratie der griechischen Polis

¹ Ursprünglich veröffentlicht unter: <http://bit.ly/1Q0VUDN>

zurückzukehren. Es ergibt also wenig Sinn, von diesem Ideal den Maßstab auszuborgen, an dem wir unsere Demokratie messen.

Die rechtsstaatliche, repräsentative Demokratie mit allem Drum und Dran ist unserer komplexen Welt angemessen. Sie hat viel mit dem historisch gewachsenen Wissen der Bürgerinnen und Bürger zu tun und lässt sich mit Blick in die Geschichte oder nach Moskau, Peking und Damaskus auch immer wieder gut begründen.

Parteien sind Organe der politischen Willensbildung, heißt es im Grundgesetz. Und obwohl sich da leicht die Nase rümpfen lässt, sind sie es. Da die Parteien zu Koalitionen gezwungen werden, das Regierungsprogramm dementsprechend ein Kompromiss zwischen unterschiedlichen Parteien, Personen und Programmen ist, und weil sich im Verlauf einer Wahlperiode regelmäßig Fragen stellen, auf die sich im Koalitionsvertrag keine Antwort findet, lassen sich die Erwartungen der Wählerschaft und die Ergebnisse der verantwortlichen Politik nicht leicht zur Deckung bringen. Das mag ein Mangel sein, der aber unvermeidlich ist. Regieren ist mehr, als den Aufgabenzettel des Programms abzuarbeiten. Wer regiert, übernimmt Verantwortung und muss führen und entscheiden, den Nutzen des Gemeinwesens mehren, Schaden abwenden usw. Und die Bürgerinnen und Bürger, die ja täglich Zeugen der Komplexität unserer kleinen Welt sind, schätzen es in der Regel, wenn das Regierungshandeln ordentlich begründet wird.

Wenn die Regierungsparteien es übertreiben, müssen sie abgewählt werden – so banal, so richtig. Selbstbewusstes Regieren ist kein Gegensatz zu Bürgerbeteiligung. Es ist vielmehr eine Voraussetzung dafür, dass sie ihren Ort und Gegenstand findet und am Ende gelingt. Bürgerbeteiligung ist ein demokratisches Mittel, das helfen kann, das Wissen und die Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger für Planung und Entscheidung in der komplexen Umgebung der Stadt zu mobilisieren. Und das macht die Ergebnisse im besten Fall schlauer und auch akzeptabler.

Bürgerbeteiligung kann für das Gemeinwesen Kräfte mobilisieren, die auf keinem anderen Weg gewonnen werden können. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ist keine Konzession und keine Gnade der Politik; sie sollte ein selbstverständliches Element unserer demokratischen Kultur werden. Bremen ist als Stadtstaat ein gutes Pflaster, um eine großstädtische demokratische Kultur der Bürgerbeteiligung zu gestalten.

Am Ende steht aber immer die Entscheidung der gewählten Politikerinnen und Politiker. Auf diesem Feld müssen auch Senat und Bürgerschaft bestehen. Um die Sache ein bisschen zuzuspitzen: In einem längeren Planungsdialog haben sich die zuständigen Gremien und Verwaltungen auf eine bestimmte Lösung für den Wunsch nach neuen Flächen für den Innenstadteinzelhandel am Ansgaritor geeinigt. Das kann man gut finden oder schlecht. Dass man das Thema jedoch einer Bürgerbeteiligung unterwirft, ist im besten Fall gutgemeinter Blödsinn. Wer soll denn da bitte schön beteiligt werden? Die Nachbarn? Die Bürgerinnen und Bürger, die sich für die Innenstadt interessieren? Die Kundschaft von näher dran oder die Kundschaft von weiter weg? Die konkurrierenden Einzelhandelsstandorte? Hier hilft keine Bürgerbeteiligung. Hier müssen die gewählten Politikerinnen und Politiker ran und nach einer gründlichen Debatte und einem Dialog mit Expertinnen und Experten sowie

der Stadtöffentlichkeit eine möglichst kluge Entscheidung fällen. Dieser Dialog muss sorgfältig und überzeugend organisiert werden, sonst nimmt einem das die Stadtgesellschaft übel. Das Ganze sollte aber nicht mit Bürgerbeteiligung verwechselt werden.

So ähnlich stellte sich die Sache bei einem Bauvorhaben am Bahnhofplatz dar. Die Grundsatzentscheidung über eine Bebauung der Fläche war durch die Verabschiedung eines Ortsgesetzes gefallen. Die Grundzüge der Architektur wurden durch einen Wettbewerb gefunden. Endlich gab es einen Investor, der dieses Vorhaben ernsthaft verwirklichen wollte. Anschließend ging es um Details; um wichtige Details, die in zwei großen öffentlichen Beiratssitzungen ausführlich diskutiert wurden. Dieser Dialog mit der Öffentlichkeit der Stadt war Streitbar, aber fruchtbar. Die Beiräte haben eine sehr verantwortungsbewusste Haltung eingenommen. Ihre Beschlüsse sind in die Überarbeitung der Pläne eingeflossen. Bürgerbeteiligung sollte nicht die Ergebnisse von städtebaulichen Wettbewerben korrigieren – das wäre ein Rückschritt.

Ganz anders stellt sich die Frage nach der Bürgerbeteiligung beim neuen Hulsberg-Quartier auf den Flächen, die jetzt noch vom Klinikum Mitte genutzt werden. Die Bürgerschaft hat beschlossen, hier einen großen Bürgerbeteiligungsprozess über mehrere Jahre zu organisieren. Es wurde eine städtische Entwicklungsgesellschaft für die Grundstücke gegründet, und in einem klug aufeinander abgestimmten Dialog zwischen Expertinnen, Experten, Bürgerinnen und Bürgern wird die komplexe Planungsaufgabe jetzt bearbeitet. Wir wissen noch nicht, wie gut dieser Beteiligungsprozess mit den unvermeidlich kontroversen Entscheidungen fertig wird – ob er in die Krise gerät, möglicherweise ermüdet oder robust genug ist, um die Herausforderungen zu meistern.

Mit diesem Beteiligungsverfahren geraten wir an den äußersten Rand dessen, was man mit Bürgerbeteiligung erreichen kann. Damit das gut ausgeht, braucht man mindestens zwei Zutaten. Bürgerinnen und Bürger, die sich über einen langen Zeitraum auf die Sache einlassen, und eine Administration und Politik, die in diesem Prozess ein faires transparentes und klares Gegenüber ist – und das über einen langen, minutiös dokumentierten Zeitraum. Wenn es uns gemeinsam gelingt, dort schließlich ein Quartier zu organisieren, das besser ist als das Übliche, dann wäre das ein wunderbarer Beleg dafür, dass sich Bürgerbeteiligung lohnt.

Selbstverständlich wirken alle diese Auseinandersetzungen auf das formelle politische System: Abgeordnete greifen die Themen auf, die Opposition nimmt sich der Sache an, Expertinnen und Experten bieten ihren Rat an, zukünftige Wählerstimmen werden gezählt usw. Die Sache beginnt damit, sich einen fairen Überblick über die von einem Konflikt oder einem Projekt Betroffenen und ihre Interessen zu verschaffen sowie zu prüfen, wie die damit verbundenen Zielkonflikte in den Beteiligungsprozess integriert werden können. Anschließend stellt sich die Frage nach den Ressourcen. Am schönsten sind bekanntlich die Kompromisse auf Kosten Dritter. Kompromisse, die nur über einen tiefen Griff in die Staatskasse ermöglicht werden, wird es in Zukunft immer seltener geben können. Es geht also darum herauszufinden, wer sich einigen muss, damit ein Kompromiss überzeugt.

Zudem ist es hilfreich, einen Prozess zu gestalten, in dem Bürgerinnen und Bürger selbstbewusst den Rat von Expertinnen und Experten nutzen. Dabei ist unabdingbar, dass die letztentscheidende Instanz sich sehr klar positioniert und deutlich macht, was für sie unabdingbare Bestandteile einer tragfähigen Lösung sind. Bürgerinnen und Bürger sowie die Politik müssen jeweils sehr verantwortlich klären, ob ein Thema für eine Bürgerbeteiligung zugänglich ist, oder eben auch nicht.

Es ist weder demokratisch noch verantwortlich, die Dinge im Ungefähren zu lassen und am Ende in einem Durcheinander von Enttäuschungen und Blockaden hängen zu bleiben. Die verantwortliche Politik sowie die Bürgerinnen und Bürger haben mehr davon, wenn wir sukzessive Qualitätskriterien und Regeln auch für die informellen Formen der Demokratie erfinden und erproben. Im Idealfall gelingt es uns dann, über einen längeren Zeitraum, über gute und schlechte, aber auf jeden Fall über gründlich ausgewertete Beispiele eine Kultur der Bürgerbeteiligung in Bremen zu etablieren. Das dauert ein bisschen, lohnt sich aber. Die Bürgerinnen und Bürger lassen sich sowieso nicht mehr nach Hause schicken.

II

«GRÜN, WIE WIR SIND» – AKTUELLE DEMOKRATIE- REFORMEN IN DEN BUNDES- LÄNDERN

Anspruch mit Luft nach oben: Demokratiereform in Niedersachsen

»Es ist unsere ehrliche Überzeugung: Politik wird nicht von oben herab gemacht, sondern transparent und im Dialog«, bilanzierte Anja Piel, die Fraktionsvorsitzende der niedersächsischen Grünen, nach einem Jahr rot-grüner Koalition. Doch wie wird aus dieser vielfach als «urgrün» reklamierten Forderung nach progressiver Demokratie Wirklichkeit – und dies in einem Flächenland mit fast 1.000 Gemeinden, knapp 40 Landkreisen und der Region Hannover als selbstverwalteter Kommune?

Seit Februar 2013 regieren Bündnis 90/Die Grünen und SPD in Niedersachsen, und dies bereits zum zweiten Mal nach der Wahlperiode 1990 bis 1995. Vier Ministerien haben eine grüne Spitze: Justiz, Landwirtschaft, Umwelt und Wissenschaft/Kultur. Wie in anderen Ländern reicht das Spektrum von gesetzlich vereinfachter Partizipation über verschiedenste Formate der Beteiligung bis zur Schaffung und Pflege öffentlich streitbarer Räume. Die rot-grüne Landesregierung hat sich getraut, diesen Anspruch auf konkrete Demokratiereform von Anfang an offiziell zu verbriefen.

Mehr Bürgerbeteiligung schon im Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag enthält markante Ankündigungen für direkte Bürgerbeteiligung: «Wir werden in Niedersachsen eine neue Kultur direkter Bürgerbeteiligung etablieren.» Darin strebt die Koalition eine deutliche Absenkung der Quoren an, also die für eine gültige Abstimmung notwendigen Stimmen bei Volksbegehren und -entscheiden auf Landesebene. Diese liegen wie bei kommunalen Bürgerbegehren derzeit noch bei zehn Prozent der Wahlberechtigten der letzten Wahlen. Es wird geprüft, ob das gesetzlich reglementierte Themenspektrum der Begehren erweitert werden kann. Das Wahlalter soll bei Landeswahlen auf 16 Jahre gesenkt werden. Gemeinsam mit den Kommunen hat die Landesregierung einen Leitfaden für mehr Bürgerbeteiligung angekündigt. Die Reform des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes sowie die Schaffung eines Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzes stehen ebenfalls auf der Agenda.

Bürgerbewegung in Niedersachsen wird häufig assoziiert mit den Anti-Atomkraft-Bewegungen, vor allem um die Endlager Gorleben und Asse. Aufgrund der Landesgeschichte und dem traditionell hohen Druck aus der Bevölkerung müsse man «voll dran sein an der Bewegung», meinen viele Berufspolitikerinnen und -politiker in Niedersachsen. Wie regiert es sich also in Niedersachsen mit diesem Anspruch

politischer Partizipation bei Regierenden wie Bürgerinnen und Bürgern? An ausgewählten Politikfeldern können wir sowohl konkrete Fortschritte als auch Anstöße zu politischen Debatten aufzeigen.

Wie weit ist der Verfassungsschutz gesellschaftlich kontrollierbar?

Die Aufgabe des Verfassungsschutzes ist es, Gefahren für Demokratie aufzudecken und diesen entgegenzuwirken. Doch weite Grauzonen der Geheimhaltung erschweren gesellschaftliche Kontrolle. Bundesweit hat spätestens der NSU-Skandal verdeutlicht, dass Instrumente des Verfassungsschutzes einer Reform bedürfen. Niedersachsen war seit 2011 immer wieder mit landeseigenen Verfassungsschutzskandalen in der Kritik, insbesondere wegen der massenhaften Datenspeicherung von Journalistinnen und Journalisten sowie nachrichtendienstlichen Ermittlungen gegen Bürgerinnen und Bürger, die sich an friedlichen Demonstrationen beteiligten.

Die Koalition setzt sich derzeit stark dafür ein, den Verfassungsschutz schrittweise durch zivilgesellschaftliche Kontrollmechanismen zu verbessern. Mit sehr großem Misstrauen wird von der rot-grünen Koalition die Politisierung des Verfassungsschutzes vor allem seit 2003 kritisiert. Anti-Atomkraft-Demonstrierende und Moschee-Besuchende gerieten verdachtsunabhängig unter Beobachtung, weil eine Behörde gänzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit darüber entscheiden kann, welche politischen Strömungen verfassungsfeindlich zu deklarieren sind. Die Grünen haben sich während der Debatten klar dazu positioniert, dieses «Definitionsvorrecht» durchbrechen zu wollen.

Auch soll die «Versammlungsfreundlichkeit» gestärkt werden, beispielsweise durch eine eingeschränktere Datenabfrage bei Demonstrationsanmeldungen sowie der Eingrenzung des Versammlungsverbotes. Die Bannmeilenregulierung um den Landtag soll aufgehoben werden, so dass Demonstrationen in Zukunft auch direkt vor dem Landtag stattfinden können. Die Lockerungen des Versammlungsrechts wird von Teilen der Wählerschaft jedoch auch argwöhnisch betrachtet, insbesondere angesichts der rechten Demonstration «Hooligans gegen Salafismus» im November 2014 in Hannover, die wiederum stattliche 17 Gegendemonstrationen auf die Straßen Hannovers holte.

Eine Arbeitsgruppe zur Verfassungsschutzreform in Niedersachsen hat sich zum Ziel gesetzt, gesellschaftliche Akzeptanz zurückzugewinnen. Im April 2014 wurde ein Abschlussbericht mit Handlungsempfehlungen und Reformvorschlägen präsentiert. Der entsprechende Gesetzentwurf zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes steht kurz vor der Verabschiedung im Landtag. Er sieht vor, den Verfassungsschutzbericht, der bisher durch die Behörde erstellt wurde, einer parlamentarischen Kontrolle zu unterziehen. Auf diese Weise werden Erkenntnisse der Behörde zur Diskussion gestellt und Einstufungen als «verfassungsfeindlich» nicht mehr als Faktum präsentiert. Ob und inwieweit zivilgesellschaftliche Gruppen in diesen Prozess integriert werden, ist noch offen.

Nach der Schließung der Landeszentrale für politische Bildung im Jahr 2004 übernahm der Verfassungsschutz teilweise dessen Aufgaben, obwohl dieser keinen

Bildungsauftrag hat. Auf Initiative der Grünen wird nun die Einrichtung einer Dokumentationsstelle vorangetrieben. Diese soll demokratiefeindliche Aktivitäten wissenschaftlich analysieren, Publikationen und Fachtage organisieren und als Anlaufpunkt für die Öffentlichkeit dienen. Bereits Mitte 2015 soll der Aufbau beginnen, und zwar gemeinsam mit der Zivilgesellschaft.

Darüber hinaus erhält der Landesbeauftragte für Datenschutz erweiterte Befugnisse in einem Amt, das explizit informationelle Selbstbestimmung schützen und fördern soll. Die Speicherung und Aufbewahrung personenbezogener Daten wird künftig erschwert.

Die Reformen zum Verfassungsschutz sind ambitioniert und binden enorme Kraft. Der Anspruch begründet sich für die Regierung aus der Notwendigkeit, den Grundsatz des niedersächsischen Verfassungsschutzes endlich glaubhaft werden zu lassen: «So viel Öffentlichkeit wie möglich, so wenig Geheimhaltung wie nötig». Derzeit wird unter den Partnern verhandelt, wie weit man beim Beschränken der Befugnisse und Ausweiten der Transparenzpflichten gehen wird.

Nachhaltig, demokratisch, aber langsam

»Die Energiewende ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe von höchster Priorität.« So steht es auf der Webseite des niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz. Damit ist zumindest angedeutet, dass die Energiewende auf die Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern angewiesen ist. Was kann man hier nach fast zwei Jahren Landesregierung vorzeigen?

In komplexen Konfliktbereichen wie Umwelt und Energie weiten sich Formen deliberativer Demokratie am sichtbarsten aus, wobei am häufigsten Dialogforen zum Einsatz kommen, die das mit Stefan Wenzel grün geführte Ministerium offenbar gerne nutzt. Gelegenheiten auf Landesebene bieten sich vor allem beim AKW-Alterungsmanagement und beim Windenergieerlass an. Hier werden Bürgerinnen und Bürger, Interessenverbände, Kommunen und Unternehmen an den runden Tisch geladen. Dabei treiben auch ganz praktische politische Hoffnungen an: Beteiligt man die Zivilgesellschaft möglichst früh, sind später weniger Klagen zu erwarten. Insgesamt sind die progressiven Gehversuche in diesen brisanten Feldern aber noch stark vom Protest der Bürgerinnen und Bürgern geprägt.

Es kann auch schnell gehen mit diskursiver Politik, wie das durch einen Störfall im Kernkraftwerk Grohnde im Mai 2014 angestoßene Fachgespräch zum Thema Alterungsmanagement hinsichtlich der Restlaufzeit des AKWs bis 2021 zeigt. Zu einer offenen Sicherheitskonferenz bat das Ministerium schon im Dezember 2014 eine kontroverse Runde von AKW-Betreibern und Bürgerinitiativen zusammen. Sie sollte die Situation in den AKWs gemeinsam bewerten und über die Problematik wiederkehrender Störfälle und Prüfungen beraten.

Schwierigkeit bleibt letzten Endes: Wer fragt, der bekommt auch Antworten. Und dies bringt manche Prozesse ins Stocken. Bis 2050 sollen Onshore-Windenergieanlagen in Niedersachsen 20 Gigawatt Leistung liefern. Dies ist ein Plan, der ohne Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nicht aufgehen wird. Bereits anstehende und von

den Grünen angestoßene Entscheidungen für die Energiewende, die zwangsläufig mit Windkraftanlagen und Stromtrassen verbunden sind, stoßen selbst bei der eigenen Wählerschaft auf Gegensturm, wenn das Windrad plötzlich im eigenen Hof Platz finden soll. Zur Formulierung dieses Windenergieerlasses, der dafür Regeln setzt, trifft sich seit Februar 2014 eine Gruppe aus Interessengruppen, unter anderem dem NABU und BUND.

Die Vorstöße in der Energiewende liefern außer Teilerfolgen bisher auch viele Fragezeichen. Insbesondere die zeitlichen Anforderungen stellen alle Beteiligten vor eine Zerreißprobe – für die es aber keine Alternative gibt.

Die Landesregierung will aus diesen Prozessen lernen für einen in Zukunft noch breiter angelegten, ressort-übergreifenden Bürgerbeteiligungsprozess: Erfahrungen werden dokumentiert und ausgewertet, um sie in den nächsten Beteiligungsprojekten zu berücksichtigen und zu professionalisieren.

Fahrplanverspätung bei Information und Transparenz

Schleppend geht es voran beim Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz. Im Koalitionsvertrag wurde – analog zum Hamburger Vorbild – das Gesetz als Teil einer «Open-Data»-Strategie angekündigt. Bereits im Juni 2013 veröffentlichte die grüne Justizministerin Antje Niewisch-Lennartz ihren «Fahrplan». Das Transparenzgesetz verpflichtet Behörden, ihre Dokumente online zu stellen, damit die Bürgerinnen und Bürger voraussetzungsfreien Zugang zu diesen haben. Niedersachsen ist eines von fünf Bundesländern, in denen es noch kein Informationsfreiheitsgesetz gibt. Hier müssen die Bürgerinnen und Bürger aktiv Informationen erfragen und teilweise dafür bezahlen. Dass es ausgerechnet bei einem der «urgrünsten» Projekte wenig Bewegung gibt, hat Gründe. Zum einen hat die Justizministerin die Mitwirkung und Zustimmung der Bürgerinnen, Bürger und Kommunen vorausgesetzt. Zum anderen gibt es Befürchtungen, dass das Gesetz ein zweiseitiges Schwert sei. Während eine transparente Verwaltung heutzutage zwar einerseits gefordert sei, mutiere sie andererseits gleichzeitig zum Datenlieferanten für die Wirtschaftslobby. Der aktuelle Status quo sieht eine stufenweise Einführung des Gesetzes vor, bei der zu Beginn nur die Landesebene beiden Gesetzen unterliegt und die Kommunen nur dem Informationsfreiheitsgesetz. Ein Gesetzentwurf wurde für die erste Hälfte 2015 versprochen.

«Gymnasien gemeinsam stärken»

Die Wiederabschaffung des sogenannten achtjährigen «Turboabiturs» feierte in Niedersachsen Premiere. Dies ist das Resultat des ergebnisoffenen Dialogforums «Gymnasien gemeinsam stärken», das bereits im Koalitionsvertrag angekündigt wurde. Anlass waren Klagen von überforderten Schülerinnen, Schülern und Lehrkräften sowie besorgten Eltern, deren Wunsch es war, zum neunjährigen Abitur zurückzukehren. Im Juni 2013 startete das Forum, an dem etwa 30 Organisationen teilnahmen. Ergänzt durch eine Runde aus Expertinnen und Experten wurde schließlich

ein «Gesetzentwurf für ein modernes Abitur nach 13 Jahren» eingebracht. Das Abitur nach neun Jahren wird zum Schuljahr 2015/2016 wieder eingeführt.

Voll dran an der Bewegung?

Ist die Landesregierung nun «voll dran» an der Bewegung der Bürgerinnen und Bürger oder erst auf einem Kurs in deren Richtung? Es ist gut vertretbar, was in Niedersachsen zur Stärkung direkter Demokratie versucht wird. Die hier gewählten Beispiele zeigen: Insbesondere in den vielen Kommunen ist der Wandel für Bürgerinnen und Bürger von großer Bedeutung.

Bisher findet vorwiegend dialogorientierte Partizipation statt, während die Erleichterung direkter Einflussnahme durch zum Beispiel abgesenkte Quoren noch auf sich warten lässt. Doch die Entscheidungsprozesse verlangsamten sich durch die aufwendigen Beteiligungsformen derart, dass gesteckte Ziele bereits wieder infrage gestellt werden können und die Relation der Erfolge zu Verwaltungs-, Zeit- und Kostenaufwand zur politischen Flanke wird. Zwar gibt es hier noch keine bahnbrechenden Reformeffekte wie in Kretschmanns Land des Gehörtwerdens. Aber sie lassen den Ansprüchen Luft nach oben.

Wir danken Anja Piel, Enno Hagenah, Helge Limburg, Jan Haude und Katja Sauer für die guten Gespräche.

Bremen: Kommunal repräsentiert

Bei den Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft im Mai 2015 strebten die Bremer Grünen zum dritten Mal in Folge eine Beteiligung in der Landesregierung an – nun sind sie die erste grüne Landtagsfraktion, der dies tatsächlich gelang. Was jedoch bedeutet eine so lange Regierungszeit für die demokratiepolitische Agenda der Landespartei? Was hatte sie sich 2007 vorgenommen, was wurde umgesetzt, und wie haben sich die Vorstellungen von Demokratiepoltik seitdem verändert?

Die Beiräte – Ausbau der kommunalen repräsentativen Demokratie

Ein Spezifikum der politischen Struktur Bremens sind die Beiräte. Diese haben auf kommunaler Ebene den Status nachgeordneter Verwaltungsausschüsse, weisen dabei aber Elemente der politischen Selbstverwaltung im Stadtteil auf. Die ersten Bremer Beiräte und Ortsämter wurden 1946 zum Aufbau von Verwaltungsstrukturen in den eingemeindeten Stadtteilen gegründet. Um Beteiligungsmöglichkeiten zu erhöhen und die Verwaltung bürgernah zu gestalten, wurde diese Struktur in den 1970er-Jahren für die innerbremischen Stadtteile übernommen. Die Mitglieder der Beiräte werden parallel zur Bürgerschaft nach Parteilisten gewählt – im Unterschied zu den Bürgerschaftsabgeordneten jedoch ohne Fünf-Prozent-Klausel. Zudem üben sie ihr Mandat ehrenamtlich aus.

Die Interessen und Kompetenzen der Beiräte liegen zunächst in ihrem eigenen Stadtteil. Dort kümmern sich die Beiräte sowie die zugehörigen Ortsämter um die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger, um Planungsvorhaben und Infrastrukturentwicklung. Weitere Arbeitsschwerpunkte sind der Umgang mit Wünschen, Anregungen und Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, die Unterstützung von Vereinen oder Initiativen sowie der Kontakt zu senatorischen Behörden. Die Sitzungen der Beiräte sind grundsätzlich öffentlich. Von den Beiräten und Ortsämtern organisierte Einwohnerversammlungen, Bürgerforen und Runde Tische dienen der Information und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Planungsvorhaben im Stadtteil.

Im Wahlprogramm 2007, das noch aus der Opposition heraus formuliert worden war, forderten die Bremer Grünen weitreichendere Entscheidungs- und Beteiligungsbefugnisse der Beiräte, darunter die Wahl der Leiterinnen und Leiter von Ortsämtern, Budget-Mitspracherechte sowie das Rederecht in der Bürgerschaft bei Konflikten zwischen Senat und Beiräten. Diese Forderungen wurden während der ersten Legislaturperiode durch eine Novellierung des Beirätegesetzes umgesetzt, die von Grünen, SPD und CDU gemeinsam verabschiedet wurde. Neben einer erheblichen Stärkung

der Informations-, Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der Beiräte können diese nun bei den senatorischen Ressorts Anträge für Stadtteilbudgets stellen. Des Weiteren wurden regelmäßige Planungskonferenzen eingeführt, auf denen die Senatsressorts den Beiräten ihre Pläne bezüglich der Stadtteile vorstellen, damit die Beiräte frühzeitig Stellung beziehen können. Im Streitfall zwischen senatorischen Behörden und Beiräten gilt in einer Reihe von Fragen ein Einvernehmensverfahren. In diesem können die Beiräte auch eine Erörterung der Angelegenheit vor der Stadtbürgerschaft beantragen, in der die Sprecherinnen und Sprecher der Beiräte ein Rederecht in der Bürgerschaft haben. Ebenso wurde im Gesetz die Forderung nach der Wahl der Ortsamtsleiterinnen und -leiter durch die Beiräte verankert, in deren Anschluss der Senat die gewählte Person beruft.

Auf die Änderung des Beirätegesetzes folgte im grünen Wahlprogramm 2011 die Forderung nach dessen Evaluation und eventuellen Korrekturen. Bereits abzusehen war, dass die Wahl der Ortsamtsleiter/innen den Einstellungs Vorschriften des Beamtengesetzes widersprach und unterlegene Bewerberinnen und Bewerber deshalb Klagemöglichkeiten hatten. Hier forderten die Grünen 2011 eine rechtssichere Konstruktion des Bestimmungsverfahrens.

Die Evaluation des Gesetzes von 2014¹ hebt positiv hervor, dass die «Position der Beiräte im institutionellen Gefüge Bremens erheblich gestärkt» und «der Bürger- und Jugendbeteiligung ein größerer Stellenwert eingeräumt» wurde. Gleiches gelte für die «in Aussicht gestellten Stadtteilbudgets», die bisher jedoch nicht umgesetzt wurden. Das Gesetz stärke damit die Stadtteile und deren partizipative Strukturen. Kritisiert wird dagegen die «rechtlich nicht eindeutige Verankerung der Beiräte in der institutionellen Gesamtstruktur Bremens», die zu Konflikten über Kompetenzen und Rechte zwischen Beiräten und Senat bzw. senatorischen Behörden führe. Sollten die bürger näheren Beiräte sich in Konflikten tatsächlich gegenüber den senatorischen Behörden behaupten können, seien Änderungen nötig.

Als weiteren Schwachpunkt des Gesetzes macht der Bericht den erheblichen Arbeitsmehraufwand für die Beiräte aus, der aus den neuen Kompetenzen resultiere. Dieser führe in den Beiräten neben der starken Belastung zu hoher Fluktuation. Tatsächlich ist dies für die meisten Parteien eine Herausforderung: Aufgrund der erheblichen Arbeitsbelastung für die ehrenamtlichen Mitglieder ist es in vielen Stadtteilen schwierig, Menschen für eine Kandidatur zu motivieren. Insbesondere die im Sinne der geschlechtergerechten Repräsentanz quotierten Listen der Grünen sind mangels Kandidatinnen und Kandidaten teilweise schwer aufrechtzuerhalten. Wie die Attraktivität der Mitarbeit in den Beiräten zukünftig insbesondere für Frauen erhöht werden kann (beispielsweise durch Kinderbetreuungsangebote während der Sitzungen), ist eine bislang ungelöste Herausforderung grüner Kommunal- und Landespolitik.

1 Die Evaluation wurde 2013 von der Bürgerschaft beschlossen und 2014 durchgeführt: Lothar Probst et al. (2014): Bericht zur Evaluation des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010 (erstellt im Auftrag der Senatskanzlei Bremen); <http://bit.ly/1QUgBBd>

Das Wahlrecht: Wer gehört zum Volk?

Weiteren Reformbedarf kündigten die Grünen 2007 im Bereich des Wahlrechts an. 2009 senkte die rot-grüne Koalition das Wahlrecht für die Bürgerschaft entsprechend auf 16 Jahre ab – Bremen tat dies als erstes Bundesland. Die Bestrebungen, das kommunale Wahlrecht zur Stadtbürgerschaft und den Beiräten auch auf Nicht-EU-Bürgerinnen und -bürger zu erweitern, scheiterten an rechtlichen Bedingungen – eine Grundgesetzänderung auf Bundesebene wäre dafür notwendig.² Zusätzlich unterstützten die Grünen aus der Opposition das Volksbegehren zur Wahlrechtsreform von 2006, welches den Wählerinnen und Wählern mehr Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft und der Beiräte einräumen sollte.³

Volksbegehren und direkte Demokratie – dann, wenn es den Grünen passt?

Sowohl im Wahlprogramm zur Bürgerschaftswahl 2007 als auch zur Wahl 2011 formulierten die Grünen das Ziel, Hürden und Quoren für Volksbegehren und Volksentscheide zu senken. Die benötigte Unterschriftenzahl für ein Volksbegehren sollte auf fünf Prozent der Wahlberechtigten gesenkt werden und das Zustimmungsquorum bei Volksentscheiden auf 20 respektive 33 Prozent für Gesetzes- bzw. Verfassungsänderungen. Diese Vorhaben wurde 2009 und 2013 in parteiübergreifenden Anträgen teilweise umgesetzt: Die Hürden für Volksbegehren wurden abgesenkt, das Verbot von Eingriffen in den Landeshaushalt über Referenden abgeschafft und das Zustimmungsquorum für Gesetzes- und Verfassungsänderungen auf 20 bzw. 40 Prozent festgesetzt. Zudem wurden in einem bundesweit ersten Fall Regelungen für ein Privatisierungsreferendum verabschiedet: Über Privatisierung städtischer Gesellschaften sollen nun die Bürgerinnen und Bürger abstimmen können.

Diese Reformen reichen dem Verein «Mehr Demokratie» in Bremen und Niedersachsen jedoch nicht. Angesichts der geringen Bilanz von Volksentscheiden in Bremen, von denen seit 1994 nur ein einziger beschlossen wurde und viele weitere vom Senat abgelehnt wurden oder an mangelnden Unterschriften scheiterten, fordert der Verein weitergehende Änderungen. So sollen Volksentscheide in allen Themenbereichen, über welche die Bürgerschaft entscheiden kann, möglich und für Verfassungsänderungen sogar obligatorisch sein. Das Zustimmungsquorum für diese Entscheide soll zudem noch einmal gesenkt werden. Ebenso sollen Finanzreferenden eingeführt werden, in denen die Bürgerinnen und Bürger über größere Ausgaben und Investitionen des Landes entscheiden sollen. Zusätzlich soll auch die Möglichkeit einer elektronischen Unterschrift bei Volksbegehren eingeführt werden.

In ihrem Wahlprogramm von 2015 nehmen die Grünen diese letzte Forderung auf, verhalten sich zu weiteren Einbeziehungsmöglichkeiten jedoch nicht. Ihre

2 Pressemitteilung der Grünen (15.09.2009): Wahlrechtsreform: 16-Jährige dürfen Landtag wählen; <http://bit.ly/1l8jnGp>.

3 Die durchaus auch ambivalenten Auswirkungen dieser Wahlrechtsänderung von 2009 beschreibt Lothar Probst in diesem Band.

Forderungen zu direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bleiben unkonkret und wenig ambitioniert. Hier spiegeln sich offensichtlich die Erfahrungen von 2014 im Konflikt um eine mögliche Rekommunalisierung der Müllabfuhr wider: Die Konzession der 1998 privatisierten Müllabfuhr läuft 2018 aus; eine zukünftige Regelung muss daher entschieden werden. Statt den Grünen, die in ihrem Wahlprogramm 2007 forderten, große Projekte in Volksentscheiden abstimmen zu lassen, leitete ver.di ein Volksbegehren ein. Die Grünen hatten sich schon frühzeitig gegen eine vollständige Rekommunalisierung positioniert, da diese aus ihrer Sicht für das Haushaltsnotlagedeckelung zu teuer wäre. Nach Gesprächen und Erörterungen der Initiatoren mit den Fraktionen von SPD und Grünen – jedoch ohne breites Beteiligungsverfahren oder einen Volksentscheid – entschied der Senat im Juni 2014, dass mehr kommunaler Einfluss angestrebt werden solle, allerdings lediglich als Minderheitenbeteiligung an einer weiterhin privat geführten Müllentsorgung. Regierungspolitik steht hier im Spannungsfeld zwischen sicher verantwortbarer Politik im Rahmen der (finanziellen) Möglichkeiten und dem Ideal direktdemokratischer Entscheidungsfindung. Im Unterschied zu 2007 finden sich im Programm zur Bürgerschaftswahl 2015 keine Forderungen mehr, große Projekte in Volksentscheiden abstimmen zu lassen.⁴

Transparenz und Informationsfreiheit

Im Anschluss an das Informationsfreiheitsgesetz von 2006, das freien Zugang zu Verwaltungsdokumenten einräumt, forderten die Grünen 2007 dessen Nachbesserung. 2011 wurde diese umgesetzt: Verwaltungsdokumente, die online gestellt werden müssen, wurden präziser benannt, um Unklarheiten auszuräumen und die Veröffentlichung für die Verwaltung zu vereinfachen. Probleme bestanden zu diesem Zeitpunkt weiterhin in der schlecht nachvollziehbaren Verschlagwortung sowie bei der Suchfunktion der Webseite.⁵ Das derzeitige Gesetz läuft Ende 2015 aus. Grüne und SPD stellten in der Bürgerschaft bereits Ende 2014 einen Antrag zur Ausweitung des Gesetzes auf «alle Verträge ab 100.000 Euro (bei Gutachterverträgen ab 5.000 Euro), Entgeltvereinbarungen oder auch die wesentlichen Regelungen von Baugenehmigungen» sowie für eine unverzügliche proaktive Veröffentlichungspraxis.⁶ Im März wird sich der zuständige Ausschuss weiter mit der Gesetzesvorlage befassen.⁷

4 Eine weiterführende Diskussion des Konflikts ist bei Wolschner (2015) zu lesen: http://www.boell-bremen.de/dateien/Wolschner_LaenderberichtBremen-Original-21-11-2014_2.pdf.

5 Amtliche Informationen unter: <http://bit.ly/1m1xEAR>; ausführlicher Kommentar: Sabrina Gehder (2010): Von Freiheit und Zugang: Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz wird reformiert; <http://bit.ly/1IF0NKQ>.

6 Antrag «Novellierung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes»; <http://bit.ly/1QUgWDY>.

7 Zur «Transparenz staatlichen Handelns in den Ländern» evaluiert Petra Kirberger in diesem Band die Bemühungen der verschiedenen Länder.

Fazit

Mit Blick über zwei Legislaturperioden und drei Wahlprogramme stellten die Grünen vor allem 2007 aus der Opposition heraus demokratiepolitische Forderungen. Diese wurden in den letzten beiden Legislaturperioden sukzessive aufgenommen: Angefangen bei der Reform des Wahlrechts und der Senkung des Wahlalters über die Stärkung von Beiräten bis hin zur Senkung von Quoren für Volksbegehren wurden viele der Wahlversprechen im demokratiepolitischen Bereich eingelöst. Bei den Reformen, die bereits in der ersten Legislaturperiode umgesetzt werden konnten, wurden für die zweite Legislaturperiode Evaluationen und Nachbesserungen gefordert. Diese wurden teilweise begonnen, verlaufen jedoch auch schleppend, wie bei der Reform des Beirätegesetzes und der Einführung von Stadtteilbudgets. Im Gegensatz zur umgesetzten Vereinfachung von Volksentscheiden und -begehren zeigt das Beispiel der Rekommunalisierung der Müllabfuhr in Bezug auf konkrete direktdemokratische Prozesse, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger gegen die Parteiposition auch in grüner Debatte den Kürzeren ziehen kann. Der demokratiepolitische Schwerpunkt liegt eher auf der Beiratsarbeit – also mehr auf bürgernahe repräsentativer Demokratie als auf direktdemokratischen Elementen.

Nach den Reformen in den letzten acht Jahren wurden für die Legislaturperiode ab 2015 kaum konkrete Forderungen aufgestellt. Das Wahlprogramm bezog sich auf den begonnenen Prozess des «Entwicklungsplans Bürgerbeteiligung»⁸, der fortgeführt und zu dem Anfang 2015 ein Papier vorgelegt werden sollte. Der Schwerpunkt im Kapitel «Demokratische Teilhabe, Sicherheit, Justiz und Sport» liegt in der «geschlechtersensiblen Gestaltung» von Beteiligungsprozessen. Auch dies ist eine Forderung grüner Beteiligungsdemokratie und deshalb als Ansatz nachvollziehbar; gleichzeitig fehlen jedoch auch hier konkrete Forderungen. Ein Vorschlag der Landesarbeitsgemeinschaft Frauenpolitik für ein Parité-Gesetz wurde vor der Bürgerschaftswahl grün-intern ausgebremst. Die häufigen Bezüge auf frühere Leistungen im aktuellen Wahlprogramm sowie die Konzentration auf begonnene Regierungsprojekte weisen darauf hin, dass sich die Grünen auch in ihrem Selbstverständnis als Regierungspartei etabliert haben. In dieser Funktion agieren sie in einem Spannungsfeld zwischen demokratiepolitischen Verfahrens- und inhaltlichen Politikentscheidungen.

8 Zu finden unter: <http://bit.ly/1IF19Bg>.

Schleswig-Holstein – Demokratie zwischen den Meeren

Schleswig-Holstein gilt in politischer Hinsicht als raues Bundesland, in dem es immer wieder zu starken Konflikten innerhalb und zwischen den Parteien kommt sowie erhebliche Konfrontationslinien zwischen einzelnen politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern auftreten. Diese medial vielfach diskutierten Auseinandersetzungen und Verwerfungen führten zu einem Akzeptanzverlust der Politik bei den Bürgerinnen und Bürgern. Aufgrund dieser Entwicklungen sind Vorhaben zur Stärkung der Demokratie besonders bedeutend. Im Koalitionsvertrag der jetzigen Koalition (Rot-Grün und SSW) von 2012 lassen sich einige Elemente finden, die für den Versuch einer Erneuerung der Demokratie stehen – beispielsweise die Ankündigung, einen «neuen Politikstil» zu etablieren und auf stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger zu setzen. Die politische Praxis der Koalition zeigt jedoch ein ambivalentes Bild in Bezug auf die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger sowie der von der Landespolitik besonders betroffenen Gruppen.

Leitend für die hier vorgelegte vorläufige Bestandsaufnahme sind die beiden von Roland Roth herausgearbeiteten Pfeiler der Demokratiereformen: Partizipation und Inklusion.¹ Partizipation umfasst dabei «das Recht, gehört zu werden, und das Recht mitzuzentscheiden». Inklusion beinhaltet die Einbeziehung von «formell in ihren politischen Rechten beschnittene[n] Bevölkerungsgruppen»² (Kinder oder Einwohner ohne deutsche Staatsangehörigkeit); sie meint aber auch politische Anstrengungen, durch welche die bisherige faktische Nichtbeteiligung einiger Bevölkerungsgruppen verringert wird.

Darüber hinaus soll hier die Dimension der politischen Kultur der Responsivität Berücksichtigung finden. Dabei geht es nicht so sehr um die «tatsächliche» Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie ihrer kollektiven Zusammenschlüsse in Form von Anhörung und Mitentscheidung oder den formalen und/oder faktischen Zugang möglichst aller Bevölkerungsgruppen, sondern vielmehr um die positive Haltung der politischen und bürokratischen Institutionen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sowie den von ihnen angestrebten und/oder praktizierten Beteiligungsformen. Die Dimension der Responsivitätskultur gibt Aufschluss über die Wertüberzeugungen

1 Vgl. Roland Roth: Demokratiereformen. Handlungsmöglichkeiten auf Länderebene. Skizze für die Heinrich-Böll-Stiftung, 2013; <http://bit.ly/1SwVTFc> (23.9.2014).

2 Ebd.

innerhalb politischer und administrativer Institutionen, mithin Werte, die sich erstens in der Ausgestaltung und Strukturierung sowie den Machtbefugnissen und -grenzen der Institutionen und zweitens in der Interaktion zwischen Individuum, sozialen Akteuren und Institutionen niederschlagen.

Demokratiepolitische Reformvorhaben der Landesregierung

Im Koalitionsvertrag «Bündnis für den Norden – Neue Horizonte für Schleswig-Holstein» erteilen SPD, Grüne und SSW einer «Politik des Durchregierens» eine Absage und erklären den Anspruch, künftig die Demokratie durch den Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten zu stärken. Ein «neuer Politikstil»³ soll Einzug in alle Policy-Bereiche halten und die Koalitionspolitik insgesamt bestimmen. Neben dieser umfassenden, aber auch sehr allgemein gehaltenen Ankündigung wurden im «Bündnis für den Norden» einige Bereiche explizit festgehalten, in denen die Koalition die demokratische Teilhabe erhöhen möchte, wobei der Bildungspolitik ein besonders großer Stellenwert zugesprochen wurde. Hier hat die Landesregierung angekündigt, eine Bildungskonferenz zu initiieren und «im Dialog mit allen»⁴ (Akteurinnen und Akteure aus Schule, Gesellschaft, Kommunen und einzelnen Fraktionen) über die einzelnen Bildungsetappen und deren konkrete Ausgestaltung zu sprechen. In Verbindung damit ist auch die recht vage formulierte, von der Regierung angestrebte Entwicklung der Demokratieoffensive in Schleswig-Holsteins Schulen und Kitas zu sehen.

Diese – vorrangig auf ein Mehr an Partizipation abstellenden – Ziele innerhalb des im föderalen System sehr prominenten Bereichs der Bildungspolitik werden durch Bestrebungen in weiteren Bereichen ergänzt. So enthält der Koalitionsvertrag auch die Ankündigung, neue (verfassungs-)rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen – etwa die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre (Landtagswahl), die Einführung eines allgemeinen Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler und Landesebene sowie die Absenkung gesetzlicher Hürden für Volksinitiativen und Bürgerbegehren.

Daneben findet sich auch das recht allgemein gehaltene Ziel des «parteiübergreifenden Konsens in der Minderheitenpolitik»⁵, zu dem wohl auch der im Koalitionsvertrag erwähnte Fokus auf junge Menschen mit Migrationshintergrund und bildungsferne Familien sowie die Bekämpfung von Benachteiligung und sozialer Ausgrenzung gezählt werden können.

3 Bündnis für den Norden – Neue Horizonte für Schleswig-Holstein. Koalitionsvertrag 2012–2017, Zeile 108; <http://bit.ly/1OxKRAz> (23.9.2014). Für Einzelbelege siehe nachfolgende Tabelle.

4 Ebd., Zeile 581.

5 Ebd., Zeile 872.

Tabelle 1: Avisierte Maßnahmen für einen «neuen Politikstil» im Koalitionsvertrag von 2012

Policy-Bereich/ Thematische Schwerpunkte	Avisierte Maßnahmen
Bildung	Bildungskonferenz
	«Demokratieoffensive in Schleswig-Holsteins Schulen und Kitas»
Recht/Verfassung	Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre (Landtagswahlen)
	Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (Kommunal- und Landtagswahl)
	Erleichterte Bedingungen für Volksinitiativen und Bürgerbegehren
	Modernes Versammlungsrecht
	Änderung der Gemeindeordnung (Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger stärken)
Minderheiten/Familie/Gleichstellung/Soziales	«Kinder- und Jugendaktionsplan» (Teilhabe und Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen)
	Jugendfreiwilligendienste stärken, junge Menschen mit Migrationshintergrund und aus bildungsfernen Familien gezielt ansprechen
	Flüchtlings- und Integrationspolitik zusammen denken; neue Willkommenskultur, die sich auch im konkreten Verwaltungshandeln widerspiegelt
	Gesamtkonzept «Alle Inklusive»
	Verfassungsänderung, die den Schutz und die Förderung der Sinti und Roma garantiert
	«Gleichbehandlung von Mehrheit und Minderheit» (bezogen auf dänische Minderheit): gleiche Schülerkostensätze, mehrsprachige Kitas und Schulen in Nordfriesland und auf Helgoland

Daneben zeigen sich weitere Initiativen der Regierung als demokratiepolitisch relevant: Insbesondere die im Koalitionsvertrag zwar ausbuchstabierte, aber nicht explizit mit dem «neuen Politikstil» in Verbindung gebrachte Energiewende. Auch die Agrarpolitik kann als ein Demokratiereformprojekt angesehen werden, innerhalb dessen ein «neuer Politikstil» zu praktizieren versucht wird.

Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang auch die verstärkten Bemühungen in Richtung digitaler Bürgerbeteiligung. Reformanstrengungen wurden dazu auch von einzelnen Gemeinden und den dort Aktiven initiiert. So haben beispielsweise die Grünen in Pinneberg den «OpenAntrag» eingeführt, durch den Bürgerinnen und Bürger ihre Ideen in digitaler Form an die Politik schicken können, die dann in den entsprechenden Ausschüssen eingebracht werden. In den Kreisen Steinburg und Segeberg wurde «OpenAntrag» bereits zu einem früheren Zeitpunkt von der Piratenpartei entwickelt. Neben der digitalen Bürgerbeteiligung testet die Stadt Wedel momentan zudem eine Online-Sprechstunde und einen sogenannten Mängelmelder auf seiner Online-Plattform.

Regierungspraxis in Schleswig-Holstein

Welche der im Koalitionsvertrag formulierten Vorhaben hat die Regierung bislang umgesetzt?

Bildungspolitik

In der Bildungspolitik – im Koalitionsvertrag besonders hervorgehoben – ist die Bilanz zwiespältig: Die angekündigte Bildungskonferenz hat zwar bereits im September 2012 stattgefunden und wurde auch durch sogenannte Werkstattgespräche fortgesetzt, doch das vom Parlament beschlossene Lehrkräftebildungsgesetz und die sogenannte inklusive Schule waren und sind nach wie vor umstritten.

Das Anfang 2014 ebenfalls verabschiedete Schulgesetz hat vor allem eine hoch umstrittene neue Ausbildung zum Inhalt, die mit einer gravierenden Veränderung sowohl für die Schullandschaft als auch für die Lehrerausbildung verbunden ist. Die mittlerweile zurückgetretene Ministerin Waltraud Wende vermochte es hier nicht – zumindest aus Sicht vieler von den Reformen Betroffenen –, die unterschiedlichen Ansichten von Eltern, Lehrerverbänden, Lehramtsstudierenden sowie die Lehrerausbildung durchführenden Universitäten zusammenzuführen.

Kein Minister und keine Ministerin hat mehr kritische Aufmerksamkeit auf sich gezogen als Waltraud Wende. Die Kritik bezog sich dabei nur zum Teil auf den Verdacht, den Kanzler der Universität Flensburg aus karrierestrategischen Gründen unter Druck gesetzt zu haben. Vielmehr stand die Ministerin für die Inhalte ihrer Politik und deren Durchsetzung stark in der öffentlichen Kritik. Der bei der Ministerin wahrgenommene Regierungsstil erschien den Betroffenen in Schulen und Universitäten jedenfalls nicht angeleitet von dem Bemühen um Transparenz und Inklusion der unterschiedlichen Sichtweisen.

Verfassungsreform

Der im April 2013 eingerichtete «Sonderausschuss Verfassungsreform» hat dem Landtag und der Öffentlichkeit einen Gesamtorschlag zur Änderung der Landesverfassung vorgelegt, der in mehreren Etappen unter breiter Einbeziehung der Öffentlichkeit diskutiert worden ist. Im Oktober hat der Landtag eine neue Verfassung

verabschiedet.⁶ Darin ist festgelegt, dass die Schulen der dänischen Minderheit mit derselben Höhe zu finanzieren sind wie öffentliche Schulen (Art. 12), die Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide gesenkt werden (Art. 50), der elektronische Zugang zu den Behörden und Gerichten zu ermöglichen ist (Art. 14 und Art. 47) und amtliche Informationen zur Verfügung zu stellen sind, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen (Art. 54).

Zudem wurden die Inklusion von Menschen mit Behinderung (Art. 7), der Schutz der digitalen Privatsphäre (Art. 16) und die bürgernahe Verwaltungsorganisation (Art. 53) als neue Staatsziele bestimmt. Im Parlament sind einzelne Bestimmungen (u.a. Transparenz, Art. 54) bis zum Schluss kontrovers diskutiert worden. Im Ganzen zeigt sich für die neue Landesverfassung aber, dass die Reformvorhaben in geltendes Recht umgesetzt wurden und die Dimensionen der Partizipation und Inklusion nun besser zur Geltung kommen. Allerdings wurden in der Öffentlichkeit nicht die demokratiepolitisch relevanten Reformen breit diskutiert, sondern das identitätspolitisch besonders strittige Thema, ob in die neue Präambel der Verfassung ein Gottesbezug aufgenommen werden soll.

Neuer Politikstil bei der Energiewende

Im Koalitionsvertrag wird die Energiewende ausführlich dargestellt, allerdings nur bedingt mit einer Forderung nach einem Mehr an Demokratie. Tatsächlich hat sich der mit der Energiewende notwendige Ausbau der Stromtrassen jedoch als demokratiepolitisch besonders relevant gezeigt. In den bisher gesichteten medialen Beiträgen, die über die Regierungspolitik berichten und diese kommentieren, ist vor allem auf die von Minister Robert Habeck immer wieder betonte Einbeziehung möglichst vieler Menschen (vorrangig Anwohnerinnen und Anwohner) eingegangen worden, die sich insbesondere in der Einrichtung von Runden Tischen und Bürgerdialogen niederschlug.

Neuer Politikstil in der Agrarpolitik

Auf eine ebenfalls dialogische Art und Weise scheint Robert Habeck die im Bereich Landwirtschaft angestrebten Veränderungen zu vermitteln: In mehreren Zeitungsartikeln wurde über die Bemühungen Habecks berichtet, die agrarpolitischen Ziele des Landes zu diskutieren und die Landwirte von der Umsetzbarkeit und dem Sinn dieser Maßnahmen zu überzeugen. Die Interessen der Landwirte versuchte er Berichten zufolge in angemessenem Umfang zu berücksichtigen, wenngleich nicht alle Neuerungen von den Bäuerinnen und Bauern begrüßt wurden.

Administrative Umstrukturierungen – alter Politikstil?

Es gibt auch Beispiele, die gegen einen neuen Politikstil sprechen, wie zum Beispiel die Gemeinde Leck in Nordfriesland, die sich zumindest in Teilen von der Regierung vernachlässigt sieht. Ministerpräsident Torsten Albig plant, das in Leck ansässige

⁶ Mit 61 von 69 Stimmen, drei Abgeordnete fehlten, drei stimmten dagegen, zwei enthielten sich. Die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit beträgt 46 Stimmen.

Zentralfinanzamt Nordfriesland zu schließen – der damalige Finanzminister Ralf Stegner hatte sich 2003 bewusst dafür entschieden –, und neue wirtschaftliche Nutzungskonzepte für den lokalen Flugplatz fehlen (Habeck will stattdessen dort wachsende Gräser unter besonderen Schutz stellen). Die Bevölkerung hat bereits mehrere Proteste organisiert. Möglicherweise ist dieser Fall ein Exempel für die Grenzen des neuen Politikstils bzw. ein Beispiel dafür, dass regionale Interessen und die vonseiten der Landespolitik als notwendig oder unvermeidlich erachteten Bedingungen nicht immer zusammengebracht werden können.

Fazit

Zusammengefasst kann gesagt werden: Die politische Praxis der Koalition zeigt ein ambivalentes Bild in Bezug auf die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger sowie der von der Landespolitik besonders betroffenen Gruppen. Auf der einen Seite tragen einige im Koalitionsvertrag festgehaltene demokratiepolitische Reformvorhaben bereits erste Früchte – etwa der Schutz und die Förderung der Sinti und Roma oder die Senkung der Quoren bei Volksentscheiden und Volksbegehren.

Zudem sind in Schleswig-Holstein weitere Reformvorhaben direkt von der Landesregierung oder auf kommunaler Ebene angestoßen worden, die neben der Reform in der Sache auch eine große Bedeutung für das Verhältnis der Bürgerschaft zum Staat haben. Gerade in der Energiewende und der Agrarpolitik scheint ein dialogischer Stil zum Tragen zu kommen, der auf einen Austausch zwischen der Regierung und den von der Regierungspolitik unmittelbar Betroffenen setzt. Auf der anderen Seite ist aber zugleich auf die im Land hochumstrittene Bildungspolitik hinzuweisen, in der eher das Merkelsche «Durchregieren» zu beobachten gewesen ist, das im Widerspruch zum vereinbarten «neuen Politikstil» steht.

Politik des Gehörtwerdens: Demokratielabor Baden-Württemberg

Die grün-rote Landesregierung Baden-Württemberg, 2011 gewählt, hat sich demokratiopolitisch ambitionierte Ziele gesetzt: «Die Zeit des Durchregierens von oben ist zu Ende», steht im Koalitionsvertrag. «Gute Politik wächst von unten, echte Führungsstärke entspringt der Bereitschaft zuzuhören. Für uns ist die Einmischung der Bürgerinnen und Bürger eine Bereicherung. Wir wollen mit ihnen im Dialog regieren und eine neue Politik des Gehörtwerdens praktizieren.»

Für diese aufsehenerregende Ankündigung war nicht zuletzt ausschlaggebend, dass die grün-rote Stimmenmehrheit aus dem Protest geboren wurde. Der Konflikt um den Teilabriss und unterirdischen Ausbau des Stuttgarter Bahnhofs («Stuttgart 21») war derart eskaliert, dass sehr viele Menschen einen politischen Wandel verlangten. Die Grünen hatten sich mit dieser Bewegung verbunden. Die Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima kurz vor der Landtagswahl entzog der Pro-Atom-Politik der Regierung Mappus vollends die Legitimation, so dass die CDU nach 58 Jahren als Regierungspartei abgewählt wurde und die erste grün-rote Regierung der Republik mit dem grünen Ministerpräsidenten Kretschmann ins Amt kam. Die Lehre aus den massiven Konflikten nahm sie ins Zentrum ihres Programms und wurde damit bundesweit zum Motor landespolitischer Aktivitäten im Bereich der Demokratiereformen.¹

Baden-Württemberg ist das erste Bundesland, das eine «umfassende, programmatisch begründete, deliberative Initiative zur Vertiefung repräsentativer Demokratie» auf den Weg bringt.² Die Landesregierung institutionalisiert Dialog und Beteiligungsinitiativen als ein landespolitisches Governance-Prinzip.

Nach der Landesverfassung (Art. 45.2) kann der Ministerpräsident eine/n ehrenamtliche/n Staatsrätin/Staatsrat zu einem Bereich seiner Wahl einsetzen. Kretschmann wählte «Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft» und übertrug das Amt Gisela Anna Erler.³ Die Staatsrätin hat seitdem mit großem Elan und einem kleinen Team

1 Vgl. Elisabeth Kiderlen und Helga Metzner: Experiment Bürgerbeteiligung. Das Beispiel Baden-Württemberg. Schriften zur Demokratie Bd. 32, Berlin 2013.

2 Roland Roth: Potentiale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation, in: Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Partizipation im Wandel. Gütersloh 2014, S. 233

3 <http://bit.ly/1SwW3wq>

vorhandene Aktivitäten gebündelt, Innovationen in Verwaltung und Zivilgesellschaft angestoßen, Know-how-Austausch auch international organisiert sowie bereits zu evaluieren begonnen. Erklärtes Ziel ist, Regelungen und Akteursstrukturen zu schaffen, um eine gute Beteiligungskultur «in der DNA des Landes zu verankern» – auch unabhängig von grüner Regierungsbeteiligung. Die Umsetzung in der Landespolitik lebt davon, dass der Regierungschef und ein relevanter Teil der Minister/innen das Anliegen tragen.

Der liberale Südwesten hat historisch eine lange Tradition tätiger Bürgerschaftlichkeit, die nicht zuletzt eine der Grundlagen der soliden mittelständischen Ökonomie bildet. Baden-Württemberg hat öffentliches und in Unternehmensstiftungen angelegtes Geld, keine bankrotten Kommunen, gut entwickelte ländliche Regionen und der Großraum Stuttgart ist neben München bundesweit wichtigstes Zuwanderungsgebiet. Das politische Klima ist «von vielfältigen Traditionen des Vereinswesens bis zur politischen Selbstorganisation geprägt (...) und an vielen Orten (...) (ist) Bürgerbeteiligung bereits ein fester Bestandteil der Stadt- und Kommunalpolitik» (Helga Metzner).

Aufbauend hierauf holt die Staatsrätin Beratung ein und unterstützt die Vernetzung von Akteur/innen in Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft auch mit Praxisbeispielen aus den europäischen Nachbarländern. So wird und wurde auf Tagungen vorhandenes Wissen zu beteiligungsorientierter Politik für die baden-württembergische Situation befragt und ein Netzwerk organisiert, das perspektivisch Evaluation und Monitoring trug bzw. trägt.⁴

Um zukünftig bei Großvorhaben mehr Bürgerbeteiligung zu ermöglichen, wurde im Koalitionsvertrag vereinbart, einen «Leitfaden für eine neue Planungs- und Beteiligungskultur» zu erarbeiten. In zahlreichen Beratungen mit Expert/innen, Bürger/innen und Verwaltung wurde schließlich die «Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren» erarbeitet, die die Behörden verbindlich auf frühe, prozessuale und transparente Bürgerbeteiligung und proaktives Einholen von Bürger/innen-Meinung auch jenseits der unmittelbar Betroffenen verpflichtet. Bestehende Regelungen wurden zusammengeführt und u.a. um die öffentliche Berichtspflicht ergänzt, wo Ergebnisse aus der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht aufgenommen werden. Diese Verwaltungsvorschrift ist bundesweit eine Premiere. Begleitet wird die Verwaltungsvorschrift durch einen «Leitfaden für eine neue Planungskultur» im Sinne einer Handlungsanweisung und Empfehlung, wie die Verwaltungsvorschrift angewandt werden kann. Er will handwerkliches Wissen vermitteln. Vorschrift und Leitfaden sollen zur Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie beitragen und erklären, dass Bürgerbeteiligung zwar die Entscheidungen mit beeinflusst, das aber die Entscheidung letztlich bei den Behörden verbleibt, eben

4 Fachtagnungen im Staatsministerium organisiert durch Prof. Patrizia Nanz, mit europ. «Beteiligungsregionen» Vorarlberg, Schweiz, Barcelona, London, Italien; Fachtagnungen in Bad Boll mit Wissenschaft, Prfs. Gabriel, Vetter, Geißel, Roth, van Deth u.a., darunter die Tagung am 12.2.2014: «Bis hier her und wie weiter? Eine Zwischenbilanz zur Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg».

weil «Protestkultur, Institutionen und Rechtsnormen (...) in einem produktiven Spannungsverhältnis» zueinander stehen.⁵

Spannenderweise kam aus der Wirtschaft der Impuls, für die Planung großer Vorhaben ebenfalls eine eigene Richtlinie zu entwickeln. Der VDI bekannte sich mit seinen Richtlinien zur Bürgerbeteiligung offiziell dazu, frühe Bürgerbeteiligung bei seinen Projekten durchzuführen einschließlich der Option, Vorhaben bei großem Widerstand nicht durchzuführen, ganz im Sinne des Planungsleitfadens und der Verwaltungsvorschrift.⁶ In einer «Stuttgarter Erklärung» bekannte sich eine Reihe von Kammern und Verbänden aus der baden-württembergischen Bauwirtschaft dazu, diese Prinzipien anzuwenden.⁷

Die Verwaltungsvorschrift wurde – wie seitdem zahlreiche andere Gesetzesvorhaben – online zur öffentlichen Beratung bereitgestellt. Hierfür wurde das Online-Beteiligungsportal der Landesregierung ausgebaut, das Gesetzestexte vorstellt und Kommentierung erlaubt. Analog zu Verbandsanhörungen reagiert die Regierung zusammenfassend auf die Kommentare (<http://beteiligungsportal-bw.de>).⁸ Online und offline öffentlich beraten wurde auch über das neue Hochschulgesetz und die Wiedereinführung der verfassten Studierendenschaft.⁹ Bei der Neuausrichtung der Landesentwicklungspolitik, dem Filder-Dialog, der Ausarbeitung des «Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts», bei Gesundheitsdialog, Verkehrswegeplan u.a. wurden Vorhaben aus Parlament und Ministerien der Öffentlichkeit zur Beratung angetragen. Die Gestaltung der Energiewende soll in starkem Maß in «Bürgerhand» und öffentlich diskutiert erfolgreich werden (Elisabeth Kiderlen).

Baden-Württembergs Regierung hat auch die Aus- und Weiterbildung der Verwaltung weiterentwickelt. Weil absehbar ist, dass es künftig zum Berufsbild von Bürgermeister/innen und Amtsleiter/innen gehört, mit Kontroversen konfrontiert zu sein und Beteiligung zu organisieren, wird Fortbildung angeboten, wie die eigenen Aufgaben dialogisch zu begreifen und Konfliktpotentiale proaktiv zu thematisieren sind. Parallel wurden die Lehrpläne der Verwaltungsausbildung überarbeitet und ein Masterstudiengang «Beteiligung» für die Fachhochschulen für Verwaltung eingerichtet (vgl. Werkstattbericht von Kegelmann und Fischer).

Regierung und Städtetag ermutigten Städte und Kommunen, mit Dialogverfahren zu experimentieren und Eigeninitiativen von Bürger/innen zu fördern. Hierfür wurde 2012 und 2013 der Wettbewerb «Leuchttürme der Bürgerbeteiligung» ausgelobt.¹⁰ Bundesweite Beachtung fand eine Auseinandersetzung um ein Pumpspeicherkraftwerk im südlichen Schwarzwald. Hier wurde ein moderiertes Rundtischverfahren

5 Gisela A. Erler: Vorwort; in: Leitfaden für eine neue Planungskultur. Hg. Staatsministerium Baden-Württemberg, 1.3.2014.

6 Vgl. hierzu die Pressemitteilung des Staatsministeriums Baden-Württemberg vom 27. März 2014, <http://bit.ly/1Rn3hog>

7 <http://bit.ly/1N3TkqD>

8 Vgl. zu den Erfahrungen Niombo Lomba bei der Tagung der Heinrich-Böll-Stiftung «Repräsentation trifft Beteiligung», <http://bit.ly/1OxLgD0>; vgl. auch die Kritik von Robert Müller-Török

9 <http://bit.ly/1IpjTty>

10 Über einige Resultate informiert die interaktive «Beteiligungskarte»: <http://bit.ly/1YIdgqu>.

zwischen Betreibern, lokalen und Landesbehörden, NGOs und Anwohner/innen aufgesetzt, das schließlich in einem gemeinsamen Bericht Handlungsempfehlungen vorlegte.¹¹

Konflikte blieben nicht aus: Besonders hart umkämpft war etwa das Projekt Nationalpark Schwarzwald. Hier verhärteten sich die Fronten. Ein anderes Konfliktbeispiel ist die Suche nach einem Standort für einen Gefängnisneubau: Der favorisierte Standort in der Gemeinde Tuningen konnte nicht gewählt werden, da sich die Bürgerschaft in einem Bürgerentscheid gegen die Ansiedlung einer Justizvollzugsanstalt ausgesprochen hatte. Das Land hatte im Vorfeld zugesagt, den Bürgerentscheid zu respektieren. Positiv an dem Fall war, dass Land und Kommune einen moderierten Diskussionsprozess organisierten und die Abstimmungsdebatte ohne größere Konflikte ablief.¹²

Für die vielen im Land Engagierten will Grün-Rot die Voraussetzungen verbessern: Engagement und Partizipation sollen besser verknüpft und Engagement sozialräumlich eingebunden werden, auch um mit den nicht-klassisch Engagierten und leisen Stimmen in Kontakt zu kommen. Strategisches Ziel ist hier, die Befähigung für Engagement zu fördern und eine «sozial lebendige und solidarische Bürgergesellschaft zu stärken, in der sich jede/r engagieren kann» (Hannes Wezel). Für die Entwicklung ihrer Engagement-Strategie hat das Sozialministerium einen partizipativen Prozess aufgesetzt. Gemeinsam mit Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Ministerien wurden Handlungsempfehlungen formuliert, die sich an Land, Kommunen, Verbände, Unternehmen und Bürgerschaft richten. Das Kabinett hat das Maßnahmenbündel 2014 beschlossen, die Initiative wird durch die Kampagne «Gemeinsam sind wir bunt» beworben.¹³

Die Landesregierung betont wiederholt, dass neben den «üblichen Verdächtigen» (Erler) auch die Menschen mit den leiseren Stimmen gehört und beteiligt werden sollen: mit innovativen Verfahren wie dem Lösen von Zufallsbürger/innen, der Organisation von Beratungsrunden für nichtorganisierte Stakeholder/innen und mit aufsuchender Beteiligung. Die nichtstaatliche «Allianz für Beteiligung» bildet eine aktiv stützende Infrastruktur. Ein neues Programm setzt darauf, mit den Leuten dort ins Gespräch zu kommen, wo sie sich «gesellen» – wie in Nachbarschafts- und Familienzentren und Mehrgenerationenhäuser – statt zu hoffen, dass sie auf Einladungen reagieren und zu einer politischen Veranstaltung kommen. Eine Ausschreibung für die Fortentwicklung solcher Orte zu «Orten für Beteiligung» wird durch die Breuninger-Stiftung finanziert¹⁴ (siehe Beitrag von Helga Metzner).

Weitere Vorhaben der Landesregierung zur Stärkung der Beteiligungskultur sind Gesetze zur Informationsfreiheit (IFG), zu Teilhabe und Integration von Migrant/innen sowie die Förderung der Jugendbeteiligung. Mit dem IFG will Grün-Rot den Grundsatz einer proaktiven Informationspolitik von Ministerien, Behörden des

¹¹ Das Dialogverfahren wurde begleitend evaluiert, <http://bit.ly/1Rn3CaI>

¹² <http://bit.ly/1LOuZmK>

¹³ Danke für die Auskünfte an Hannes Wezel. Eine ausführliche Darstellung ist auch nachzulesen im BBE-Newsletter 16/2014.

¹⁴ <http://bit.ly/1N3TzBZ>

Landes und Kommunen festschreiben (vgl. Beitrag von Petra Kirberger zum Thema). Hohe Zuwanderung ist längst als Standortfaktor erkannt, allerdings ist die kulturelle Vielfalt auf Landesebene noch nicht institutionell in die Administration eingebunden. Das soll das Teilhabe- und Integrationsgesetz ändern.

Im Februar 2015 legte nun das Kabinett seinen Gesetzentwurf zur Änderung der Kommunalverfassungen vor, um – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – mehr direkt-demokratische Einflussnahme zu ermöglichen. Die Vorschläge – Absenkung des Quorums auf ein Fünftel der Wahlberechtigten sowie die Öffnung der Bauleitplanung für Bürgerentscheide – erregen auch koalitionsintern Protest.¹⁵ Verwiesen wird u.a. auf die Mannheimer Erfahrung, wo im Vorfeld der Bundesgartenschau ein sehr knapp ausgehender Bürgerentscheid die Stadtgesellschaft spaltete.¹⁶

Eine erste Auswertung der beteiligungskulturellen Innovationen wurde bereits durchgeführt. In Kooperation mit Universitäten und der landeseigenen Baden-Württemberg Stiftung wurde nach Effekten einer beteiligungsorientierten Politik gefragt¹⁷ (vgl. Beitrag von Vetter und Eith). In einer Studie der Bertelsmann-Stiftung wurde evaluiert, «welche Innovationen das repräsentative System beleben».¹⁸ Dabei stellte sich heraus, dass die Wahrnehmung von politischer Gestaltung und Kommunikation deutlich auseinander tritt: Während Amtsinhaber/innen zum Schluss kommen, mit der Bevölkerung im guten Gespräch zu stehen, beklagen Bürger/innen, die Politik kommuniziere wenig und kenne ihre Bedürfnisse nicht. Baden-Württemberg will nun ein regelmäßiges landesweites Demokratie-Monitoring etablieren.

Im Demokratie-Großlabor Baden-Württemberg treten Konflikte lehrbuchartig hervor: Deliberation produziert Reibung mit den Organisations- und Handlungslogiken der Parteiendemokratie. So hat die CDU dem Nationalpark Schwarzwald ihre Unterstützung in dem Moment entzogen, als sie darin eine Profilierungsmöglichkeit gegenüber der Regierung sah. Medien berichten eher von Konflikten als von mühseligen und differenzierten Aushandlungsprozessen. Die Regierung steht für eine dialogorientierte Erweiterung der repräsentativen Demokratie, nicht für ihren Ersatz durch Direktdemokratie. Die Rolle von Mandat, Parlament und Regierungsbüro betont Kretschmann, wenn er sagt, dass das Gehörtwerden nicht auch unmittelbar das Erhört-Werden bedeuten kann.

Spannend bleibt, welche Kontinuität die baden-württembergische Demokratiepolitik auch über die aktuelle Legislaturperiode hinaus etablieren kann.

15 FAZ vom 17. Februar 2015: «Bürgerentscheide zerstören soziales Kapital».

16 Vgl. dazu Forum 2 bei Tagung «StadtBeteiligt!» <http://bit.ly/1Pw8Z7T>, S.26 f.

17 <http://bit.ly/1Pw9aA8>

18 Bertelsmann-Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, mitmachen und Entscheiden. Gütersloh 2014, S. 8.

Demokratieentwicklung in Rheinland-Pfalz: Mehr Bürgerbeteiligung unter Rot-Grün?

Zehn Jahre Engagementpolitik und Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz (2001 bis 2011)¹

Im Vorwort zum 2011 erschienenen Band *Mehr Bürgerbeteiligung wagen*² schreibt der damalige Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Kurt Beck: «Die Gretchenfrage der Bürgerbeteiligung lautet, zählt meine Meinung wirklich?» – In der Tat ist dies die Sorge, die alle in Beteiligungsverfahren Engagierten umtreibt. Lohnt sich mein Einsatz überhaupt? Hat meine Stimme irgendein politisches Gewicht? Oder diene ich nur als Feigenblatt zur Minimierung politischer Reibungsverluste und als Legitimationsbeschaffer einer unter Entscheidungsdruck geratenen Regierung? Rheinland-Pfalz hat zumindest den Versuch unternommen, den Korrosionserscheinungen repräsentativer Demokratie entgegenzutreten. Doch die Bilanz fällt zwiespältig aus.

Mit der Jahrtausendwende hat «Bürgerschaftliches Engagement» in der öffentlichen Diskussion eine starke Aufwertung erfahren. Dies galt auch für Rheinland-Pfalz, wo Kurt Beck als Ministerpräsident schon früh bemüht war, dem Leitbild «Bürgergesellschaft» durch konkrete Maßnahmen und Programme Gestalt zu geben.³ Ausschlaggebend für den «rheinland-pfälzischen Weg» war der Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags «Zukunft des Bürgerschaftlichen

- 1 Das erste Kapitel dieses Beitrags greift in Teilen auf zwei Publikationen von Frank Heuberger und Birger Hartnuß zurück: Frank W. Heuberger: Länder, in: Thomas Olk/Birger Hartnuß (Hrsg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement, Juventa Verlag, Weinheim/München 2011; sowie: Frank W. Heuberger/Birger Hartnuß: Vom Bürgerschaftlichen Engagement zur Engagementpolitik: Entwicklungsetappen der Bürgergesellschaft in Rheinland-Pfalz, in: Ulrich Sarcinelli/Jürgen W. Falter/Gerd Mielke/Bodo Benzner (Hrsg.): Politik in Rheinland-Pfalz – Gesellschaft, Staat und Demokratie, Heidelberg 2010.
- 2 K. Beck/J. Ziekow (Hrsg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie, Wiesbaden 2011, S. 13.
- 3 Vgl. K. Beck: Bürgerschaftliches Engagement zwischen Tradition und Aufbruch, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 13, Heft 2, 2000, S. 15–21.

Engagements»⁴, mit dem die Kommission einen neuen Referenzrahmen schuf und Bürgerengagement und Partizipation zumindest kurzfristig ins Zentrum der politischen Diskussion über Zukunft und Zusammenhalt der Gesellschaft rückte. Engagement wurde hier nicht mehr allein aus der individuellen Perspektive des einzelnen Ehrenamtlichen thematisiert, sondern aus seinen institutionellen Bezügen und gesellschaftspolitischen Dimensionen heraus beschrieben. Damit wurde ein weitreichender Umbau von staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen in den Blick genommen, um eine neue Verantwortungsbalance zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft zu fordern sowie Dimensionen eines neuen Gesellschaftsvertrages abzustecken.

In diesem Kontext begann Rheinland-Pfalz, bürgerschaftliches Engagement als eigenständiges Politikfeld zu entdecken. Die strategische Verankerung in der Staatskanzlei wurde eng gekoppelt an die Politik des Ministerpräsidenten. Engagementförderung avancierte zum Querschnittsthema mit hoher Priorität.

Auch die demokratiepolitischen Facetten des bürgerschaftlichen Engagements gewannen an Aufmerksamkeit. Erste positive Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung an landespolitischen Entscheidungen (Planungszellen, Bürgerkongresse) bereiteten den Boden für die Intensivierung von Partizipationsprozessen und ließen Konturen einer rheinland-pfälzischen Engagement- und Demokratiep politik erkennen.

Politik im Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern

Gelungene Ressortenerfahrungen mit Bürgerbeteiligung sowie die Überzeugung, dass eine Einbindung der Menschen in landespolitische Entscheidungen Akzeptanz, Effizienz und Nachhaltigkeit von Politik erhöhen können, führten zur Etablierung einer Beteiligungskultur. Dabei waren drei Verfahren von besonderer Bedeutung:

Im Jahr 2004 wurden unter Federführung der damaligen Sozialministerin Malu Dreyer (SPD) gute Erfahrungen mit dem Beteiligungsinstrument «Planungszelle» gesammelt und in Vorschläge zur Gestaltung des demografischen Wandels überführt.

Mit der fünfteiligen Bürgerkongressreihe «Für unsere Zukunft, für uns alle» wurde auf Anregung Kurt Becks 2005 der Versuch unternommen, im direkten Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern eine neue Kultur des Miteinanders zu entwickeln. Die Ergebnisse des dort erarbeiteten Zukunftsmanifests haben einen spürbaren Niederschlag in der Landespolitik gefunden. So wurden etwa die Ausländerbeiräte in Beiräte für Migration und Integration umgewandelt und ihre Einflussmöglichkeiten erheblich verbessert.

Ein Quantensprung rheinland-pfälzischer Bürgerbeteiligung wurde sicherlich mit der Erneuerung der Kommunal- und Verwaltungsstrukturen als zentrales Reformvorhaben der Landesregierung 2007 bis 2010 erreicht. Mit einem breit angelegten Beteiligungsprozess (Anhörungen, Planungszellen, Bürgerkongresse, Repräsentativbefragung, Onlinebefragung) haben sich die Bürgerinnen und Bürger direkt zu Wort

⁴ Enquete-Kommission «Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements» (Hrsg.): Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen 2002.

melden können und ihre Erwartungen an die Modernisierung der Verwaltung formuliert. Durch den klug angesetzten Beteiligungsprozess gelang es, die geäußerten Erwartungen an die Reform in hohem Maße mit den Regierungsschwerpunkten in Übereinstimmung zu bringen. Bei notwendigen Gebietsänderungen hatten freiwillige Lösungen Vorrang und mit der Absenkung der erforderlichen Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden die Hürden für eine direktdemokratische Beteiligung in den Gemeinden gesenkt. Eine sogenannte Experimentierklausel ermutigte die Kommunen darüber hinaus, neue Formen der Bürgerbeteiligung und Bürgermitwirkung auszuprobieren.

Dieser spürbare Aufbruch in eine Beteiligungskultur fand 2010 ein jähes Ende, als die Umsetzung der Reform vor Ort letztlich ohne relevante Mitbestimmung vollzogen wurde. Die Landesregierung verpasste die Chance, durch die Bereitstellung von Unterstützungsstrukturen Beteiligungsprozesse in den Kommunen weiter zu fördern.

Dennoch wurde dem Land in der politikwissenschaftlichen Forschung eine positive beteiligungsorientierte Entwicklung bescheinigt.⁵ Eine vergleichende Untersuchung von Länderaktivitäten verortet Rheinland-Pfalz zwischen dem «symbolisch-diskursiven» und «integriert-prozeduralen» Typ. Damit ist es dem Land gelungen, Einzelmaßnahmen und Instrumente zu einer umfassenden Gesamtstrategie der Förderung bürgerschaftlichen Engagements zusammenzufassen und insgesamt das Thema auf der politischen Agenda weit nach oben zu rücken.

Mehr Bürgerbeteiligung unter Rot-Grün?

Im Jahr 2011 bildete sich erstmals in Rheinland-Pfalz eine rot-grüne Regierung. Unter der Überschrift «Den sozial-ökologischen Wandel gestalten» enthält der Koalitionsvertrag weitreichende Vorhaben zur Weiterentwicklung der Demokratie durch Stärkung und Ausbau von Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung: Einführung des Wahlrechts ab 16, Wahlrecht für EU-Bürgerinnen und -bürger auf Landesebene sowie für länger im Land lebende Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene, die Entwicklung eines Dialog- und Beteiligungskonzeptes für raumplanerische Großprojekte sowie der Abbau von Hürden für direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten. Ein ganzes Bündel an Maßnahmen wurde bereits umgesetzt.

Die hohen Ansprüche an Teilhabe und Beteiligung finden ihren Niederschlag auch in der Einrichtung eines «Integrationsministeriums» unter grüner Führung. Dessen Agenda reicht von der interkulturellen Öffnung der Bildungsinstitutionen und der öffentlichen Verwaltung über die verstärkte Übernahme von Migrantinnen und Migranten in den öffentlichen Dienst bis hin zur Abschaffung der Optionspflicht sowie der Residenzpflicht für Asylbewerberinnen und Asylbewerber.

Doch auf der praktisch-politischen Ebene fiel die Regierung hinter den proklamierten Anspruch zurück. Gleich zwei Großprojekte von erheblicher öffentlicher

5 Vgl. J. Schmid (unter Mitarbeit von C. Brickenstein): Engagementpolitik auf Landesebene – Genese und Strukturierung eines Politikfeldes, in: T. Olk, A. Klein und B. Hartnuß (Hrsg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden 2009.

Bedeutung, die von Kontroversen und kritischen Auseinandersetzungen begleitet wurden – der Hochmoselübergang und die Mittelrheinbrücke –, wurden ohne eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger entschieden.

Im November 2011 konstituierte sich die Enquete-Kommission «Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie» des rheinland-pfälzischen Landtags unter grünem Vorsitz.⁶ Die Kommission gilt seither über die Landesgrenzen hinaus als Referenzmodell für demokratiepolitische Zukunftsüberlegungen in Deutschland. Mit ihrem Titel bezieht sie bereits positiv Stellung zum Verhältnis von repräsentativer Demokratie und Bürgerbeteiligung. In der Bandbreite der bearbeiteten Themen macht sie deutlich, dass es Politikprozesse über die Stärkung konsultativer und deliberativer Verfahren hinaus in den Blick zu nehmen gilt – zum Beispiel neue Formen digitaler Demokratie oder Themen der Beteiligung bei Großprojekten sowie die schwierigen Fragen sozialer Ungleichheit in Beteiligungskontexten. Zugleich lebt die Enquete-Kommission vor, wie auch im parlamentarischen Raum mehr Transparenz und Beteiligung möglich ist. Abzuwarten bleibt, auf welche dieser Empfehlungen sich die Kommission verständigen und welche dieser Empfehlungen die Landesregierung aufgreifen wird.

Parallel dazu wurden Beteiligungsansätze im fortlaufenden Regierungshandeln mit einem Schwerpunkt auf Kinder und Jugendliche weiterentwickelt, wie das von der Bertelsmann Stiftung und Staatskanzlei entwickelte Jugendbeteiligungsprojekt «jugendforum rlp». Auch die seit 2006 stattfindenden Demokratie-Tage zielen auf die Beteiligung junger Menschen.

Aufseiten des grünen Koalitionspartners sticht das Beteiligungsprojekt «Nationalpark Hunsrück-Hochwald» besonders hervor. Laut Koalitionsvertrag sollte Rheinland-Pfalz auch einen eigenen Nationalpark erhalten. Unter Federführung des grünen Umweltministeriums gelang es in einem mehrstufigen Beteiligungsprozess (Info-Telefon, Online-Dialog, Bürgerforen sowie offene und gut besuchte Dialogveranstaltungen), Argumente von Kritikern und Befürwortern derart zu vermitteln, dass die Einrichtung des umstrittenen Nationalparks nicht nur möglich wurde, sondern auch auf breiten Konsens stößt.

Anders sieht es beim Ausbau der Bundesstraße 10 in der Südwestpfalz aus, der seit Jahren für heftige Auseinandersetzungen sorgt. Während sich die rote Alleinregierung bis 2011 für den Ausbau engagierte, waren die Grünen grundsätzlich dagegen. Im Koalitionsvertrag wurde die Wiederaufnahme des Mediationsverfahrens von 2004 vereinbart, das unter politisch höchst schwierigen Bedingungen stattfand: Die Dauer war auf maximal sechs Monate begrenzt, die Verhandlungen nicht vertraulich, bestimmte Themen wurden ausgeklammert, und es gab nur begrenzte Ergebnisoffenheit. Damit wurde gegen allgemein anerkannte Erfolgsfaktoren für derartige Verfahren verstoßen. Ein von allen Beteiligten mitgetragener Kompromiss konnte letztlich nicht erzielt werden; die Konfliktparteien befinden sich weiterhin im Streit. Die

⁶ Siehe hierzu ausführlich den Beitrag von Pia Schellhammer, Vorsitzende der Enquete-Kommission «Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie» des rheinland-pfälzischen Landtags, in diesem Band.

Grünen – insbesondere die grüne Wirtschaftsministerin – tragen den Ausbau mit und stehen dafür in wachsender Kritik durch die grüne Basis (ähnlich wie beim Thema Energiewende).

Demokratie und Partizipation bleiben «Chefsache»

Mit dem Wechsel an der Spitze der Landesregierung zu Malu Dreyer 2013 bleibt das Thema Bürgerbeteiligung «Chefsache». Sie bekennt sich nicht nur zu mehr Demokratie und Partizipation, sondern forciert darüber hinaus mit der Ankündigung eines «Fahrplans Bürgerbeteiligung» und eines Transparenzgesetzes auch deren praktische Entwicklung. Als langjährige Sozialministerin konnte Dreyer gute Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren sammeln. Ausgehend von der Überzeugung, dass Demokratie eine Sache mündiger und gut informierter Bürgerinnen und Bürger ist, sollen nun Vorhaben und Entscheidungsgrundlagen von Politik und Verwaltung durch das Transparenzgesetz⁷ nachvollziehbarer gemacht werden. Damit wird ein Kulturwandel hin zu einer offenen und digitalen Verwaltung eingeleitet. Bemerkenswert an diesem Prozess ist, dass die Erarbeitung des Transparenzgesetzes selbst durch einen Beteiligungsprozess begleitet wird.

Mehr Transparenz im Regierungshandeln ist nicht nur ein Anliegen der Ministerpräsidentin, sondern auch Herzenssache des grünen Koalitionspartners. Dass auch ein Wettbewerb über die Definitionshoheit zwischen beiden besteht, ist nicht zu übersehen. Ein Spannungsverhältnis lässt sich auch bei dem von Dreyer angekündigten «Fahrplan Bürgerbeteiligung» als umfassende Landesstrategie erkennen. Er soll nun nicht in der Mitte der Legislaturperiode wirksam werden, sondern auf die Empfehlungen der Enquete-Kommission aufsetzen. Damit hat der grüne Koalitionspartner Richtung und Gestaltung nun maßgeblich in der Hand.

Un erwähnt blieb bisher, dass Bürgerbeteiligung auch bei dem – vor allem für die Grünen – zentralen Reformprojekt «Energiewende» eine erhebliche Rolle spielt bzw. spielen müsste. Forcieren die Grünen als Teil der Landesregierung den Ausbau erneuerbarer Energien (vor allem der Windenergie), geraten sie an der grünen Basis hierfür zunehmend unter Druck. Daran zeigt sich das ganze grüne Dilemma eines sozial-ökologischen Umbaus von Rheinland-Pfalz.

Insgesamt lässt sich resümieren, dass Rheinland-Pfalz in den vergangenen 15 Jahren auf dem Weg zu einer integrativen Beteiligungskultur ein gutes Stück vorangekommen ist. Auch unter dem Paradigma «Nachhaltigkeit» sind Engagement und Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger für eine «sozial gerechte, ökologisch verantwortliche und ökonomisch erfolgreiche Politik» sichtbarer Bestandteil eines erweiterten Politikverständnisses geworden. Dabei hat die seit den 1990er-Jahren regierende SPD der Engagement- und Beteiligungspolitik ihren Stempel aufdrücken können. Unter grüner Regierungsbeteiligung seit 2011 wurden insbesondere durch die Enquete-Kommission noch einmal neue, starke Akzente gesetzt. Ein Copyright auf Bürgerbeteiligung haben die Grünen in Rheinland-Pfalz jedoch nicht.

⁷ Siehe hierzu ausführlich den Beitrag von Petra Kirberger in diesem Band.

Grüne Demokratiepolitik in Hessen

Dass Gründung und Entwicklung der Grünen eng verknüpft sind mit Selbstorganisation von Bürgerinnen und Bürgern in Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen und dass die neue Partei sich in ihrer Gründungsphase vor allem als Sprachrohr und «parlamentarischer Arm» eines breiten Umfelds solcher politischer Initiativen begriff, gilt für Hessen fast noch mehr als für andere Bundesländer. So war der frühe landespolitische Erfolg der Partei 1982 eng verbunden mit der Protestbewegung gegen den Bau der Startbahn West des Frankfurter Flughafens und die Planungen für eine atomare Wiederaufarbeitungsanlage, bei der auch hessische Standorte im Gespräch waren. Selbst die frühe Durchsetzung rot-grüner Regierungsbündnisse hatte einen engen Bezug zum politischen Umfeld außerhalb der Partei: Für die Durchsetzung grüner Machtbeteiligung – insbesondere auf der Landesebene zwischen 1983 und 1985 – hat der politische Druck von Bürgerinitiativen bis hin zur autonomen Frauenbewegung eine wichtige Rolle gespielt.

Demokratiepolitik bei den Landesgrünen heute

Vor dem Hintergrund dieser Geschichte verwundert es ein wenig, dass Themen wie Demokratie und Bürgerbeteiligung bei den hessischen Grünen gegenwärtig nur einen bescheidenen Stellenwert einnehmen – jedenfalls auf der Landesebene. Denn nimmt man das Wahlprogramm zur Landtagswahl 2013 zum Maßstab, so werden Fragen wie Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger in die repräsentative Demokratie, Bürgerbeteiligung sowie der Ausbau von Beteiligungsrechten zwar an verschiedenen Stellen angesprochen; oft begnügt sich die Partei jedoch mit floskelhaften und allgemein gehaltenen Wendungen und Ankündigungen. Manches klingt eher nach einer rhetorischen Pflichtübung.

Zwar wird schon in der Präambel die – rhetorisch gemeinte – Frage aufgeworfen, ob sich die Bürgerinnen und Bürger unter Schwarz-Gelb «an Entscheidungen beteiligt und gut regiert» fühlten, und «mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung» als eines von vier grünen Essentials genannt.¹ Zudem stünden die Grünen für eine Politik des «Miteinanders, in der sich Bürgerinnen und Bürger mit der Politik auf Augenhöhe

1 Bündnis 90/DIE GRÜNEN Hessen: Hessen will den Wechsel – Das grüne Regierungsprogramm 2014–2019, Wiesbaden 2013, S. 4.

treffen und der Staat offen mit Informationen umgeht».² Die Umsetzung dieses Anspruchs in den einzelnen Programmteilen hält sich aber in Grenzen.

Immerhin wollen die Grünen bei der Energiewende «aus Betroffenen Beteiligte machen». Durch neue Beteiligungsformen und frühzeitigen Dialog mit Projektentwicklern von Energie- und Infrastrukturvorhaben vor Ort soll die Akzeptanz der Energiewende gestärkt und die Bürgerschaft zu einem aktiven Mitträger gemacht werden.³ Kann man sich hier noch ungefähr vorstellen, was damit gemeint sein soll, so begnügt sich das Folgekapitel zum ländlichen Raum mit der Floskel einer nötigen «echten Beteiligung» der Bürgerinnen und Bürger an der künftigen Entwicklung der ausgedünnten Regionen des Landes.⁴ Unter dem Stichwort «Demokratische Schule – Schule der Demokratie» wird die «Einbeziehung von Schülerinnen und Schülern, Eltern, Lehrerinnen und Lehrern sowie der Schulträger unter Einbeziehung des regionalen Umfeldes» in die schulischen Entscheidungsprozesse gefordert. Was genau aber anders gemacht und wer über was und wie mitbestimmen soll, wird nicht gesagt.⁵ Klingt alles gut, bleibt aber sehr vage.

Im Kapitel «Innen und Recht» wird das Ziel einer «Politik des Miteinanders» zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie der Politik prominent herausgestellt und der Anspruch formuliert, «durch mehr Bürgerbeteiligung, transparente Informationen und nachvollziehbare Entscheidungen» verloren gegangenes Vertrauen zurückzugewinnen.⁶ Dieses Vertrauen sei bei der schwarz-gelben Vorgängerregierung, bei der ein «Dialog mit den Bürgern nicht stattfindet» verlorengegangen. Das werde man ändern: «Die Zeit des Durchregierens und der Politik von oben ist zu Ende. Wir geben allen die Möglichkeit, sich frühzeitig zu beteiligen. Wir stehen für eine neue politische Kultur und werden im Dialog regieren».⁷ Das klingt, als stünde Hessen mit einer grünen Regierungsbeteiligung vor einer Revolution der politischen Kultur.

Die Umsetzung dieses hohen Anspruchs fällt aber bescheiden aus: Die verlangten konkreten Schritte der «Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch mehr Elemente der direkten Demokratie» beschränken sich auf die Absenkung der Quoren für Volksbegehren und Volksentscheide auf Landesebene von heute zwei bzw. zwanzig Prozent der Wahlberechtigten auf ein bzw. zehn Prozent. Das passive Wahlalter soll im Rahmen der anstehenden Reform der Landesverfassung auf 18 Jahre abgesenkt werden. Gleichzeitig sollen die Zustimmung- und Beteiligungsraten bei Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene nach der Größe der Kommunen gestaffelt werden, um Bürgerbegehren auch in größeren Städten zu erleichtern.⁸ Das mag alles richtig und vernünftig sein; eine Partizipationsrevolution wird die Umsetzung dieser Forderungen aber kaum auslösen. Insofern ist der oben formulierte Anspruch überzogen.

2 Ebd., S. 5.

3 Ebd., S. 9.

4 Ebd., S. 25.

5 Vgl. ebd., S. 34.

6 Ebd., S. 48.

7 Ebd., S. 54.

8 Vgl. ebd., S. 54, 62.

Darüber hinaus können Forderungen nach einem Informationsfreiheitsgesetz für Hessen und für eine Reform des Verfassungsschutzes ebenso zum Thema «Ausbau der Demokratie» gerechnet werden wie die Forderungen nach Stärkung des Verbraucherschutzes und «digitalem Grundrechtesschutz» sowie nach einer Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamtinnen und -beamte.

Keine Frage, dass das Programm eine Reihe von beachtlichen demokratiepolitischen Forderungen und Vorschlägen enthält. Gemindert wird dieser Eindruck freilich durch pauschale und verkürzte Urteile über den Zustand der politischen Kultur und die Verantwortlichkeit der politischen Gegnerinnen und Gegner, die eher zur parteipolitischen Abgrenzungsrhetorik gehören. Insgesamt aber hinterlässt die Programmlektüre nicht den Eindruck, dass Demokratieentwicklung und Beteiligungsrechte wirklich hohe Priorität genießen.

Einige Forderungen aus dem grünen Wahlprogramm finden sich auch in der schwarz-grünen Koalitionsvereinbarung. Hier ist das grüne Verlangen nach einer Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamtinnen und -beamte ebenso aufgenommen worden wie die Absenkung der Hürden für Plebiszite auf Landesebene. Letzteres soll im Rahmen eines «Verfassungskonvents» zur Reform der Hessischen Landesverfassung, der für das Jahr 2016 in Aussicht gestellt wird, in Angriff genommen werden.⁹ Gleichzeitig werden Volksabstimmungen u.a. zur Verankerung des Staatsziels Ehrenamt und zur Herabsetzung des Mindestalters beim passiven Wahlrecht zu den Landtagswahlen angekündigt. Die von den Grünen verlangten Änderungen zu den kommunalen Volksbegehren und Volksentscheiden sollen geprüft werden.

In den Passagen über die Verbesserung des Verbraucherschutzes haben die Grünen ebenso wesentliche Elemente ihres Wahlprogramms einbringen können wie bei der «Förderung der Akzeptanz der Energiewende» durch frühzeitigen Dialog mit Bevölkerung und Interessenverbänden vor Ort sowie bei der Ankündigung, das «Mediationsangebot für den Ausbau Erneuerbarer Energien insbesondere im Bereich der Windkraft» verstetigen und weiterentwickeln zu wollen. Genaueres dazu findet sich freilich nicht.¹⁰ Auch das Projekt eines Informationsfreiheitsgesetzes hat es in die Koalitionsvereinbarung geschafft. Vor einer gesetzgeberischen Initiative sollen allerdings erst einmal die im Bund und in anderen Bundesländern gemachten Erfahrungen ausgewertet werden.

Lassen sich im Koalitionsvertrag einige neue Initiativen zur Demokratiepoltik finden, so kommt dieses Politikfeld in der Broschüre *Grün wirkt – 1 Jahr GRÜNE in der Regierung*, die den Nachweis erfolgreicher Regierungsarbeit in Wiesbaden führen will, praktisch nicht vor. Der Abschnitt «zivilgesellschaftliches Engagement» beschränkt sich lediglich darauf, die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung gegenüber Flüchtlingen zu loben.¹¹ Allenfalls die inzwischen gestartete Initiative zur Kennzeich-

⁹ Vgl. *Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen – Hessen 2014 bis 2019, Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtages 2014–2019, Wiesbaden o. J. (Dezember 2013), S. 41.*

¹⁰ Vgl. ebd., S. 20 f.

¹¹ Vgl. *Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag (Hrsg.): Grün wirkt – Hessen wird grüner und gerechter. Ein Jahr Grüne in der Regierung, Wiesbaden o. J. (Januar 2015), S. 62.*

nungspflicht für Polizistinnen und Polizisten sowie die vorgelegten Gesetzentwürfe zur Neuregelung des Verfassungsschutzes lassen sich diesem Thema zuordnen.¹² Neuerdings haben sich die Grünen mit dem Vorschlag hervorgetan, auch das Mindestalter für Bürgermeister und Landrätinnen auf 18 Jahre herabzusetzen.

Was immer man als Erfolg der grünen Regierungsarbeit bis Anfang 2015 bewerten mag: Wirklich bemerkenswerte Schritte in Sachen Demokratiepoltik sind rar. Sichtbare Initiativen in Richtung der versprochenen «neuen Beteiligungskultur» lassen sich bislang kaum finden.

Regierungsgrüne in Wiesbaden und Stuttgart

Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man die Grünen in Baden-Württemberg als Vergleichsmaßstab nimmt. Hier hatte schon die Schaffung der Stelle einer Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Demokratie im Kabinettsrang gezeigt, dass Kretschmann & Co. die Belegung des politischen Raumes und die Förderung von Engagement und Partizipation ganz oben auf die politische Agenda gesetzt haben. Sicher hatte das 2011 auch mit der Sondersituation des Landes nach den breiten Bürgerprotesten im Zusammenhang mit «Stuttgart 21» zu tun. Aber die seither unternommenen Anstrengungen zeigen, dass es der grün-roten Landesregierung nicht nur um eine symbolische Geste ging: Die Förderung von Großgruppenmoderationen, der Leitfaden für eine neue Planungs- und Beteiligungskultur, die Reform des Planungsrechts, die Schaffung eines interministeriellen Ausschusses für Zivilgesellschaft und Beteiligungskultur – das alles sind konkrete Schritte, die nicht immer erfolgreich gewesen sein mögen, die aber doch zeigen, dass dem Thema hohe Priorität eingeräumt wird.¹³

Dies gilt auch für die Einrichtung eines «Beteiligungsportals» der Landesregierung, in dem die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, Bewertungen und Kommentare zu Gesetzentwürfen des Landes abzugeben. Zwar sind manche Gesetzentwürfe gar nicht kommentiert worden, immerhin finden sich aber 943 Kommentare zum Jagdgesetz. Das ist sicher keine Partizipationsrevolution, aber ein interessanter Versuch. Im Portal der hessischen Landesregierung findet sich unter Bürgerbeteiligung nichts, was damit vergleichbar wäre.

Dass die hessischen Grünen dem Thema auf Landesebene keine große Priorität einräumen, bestätigt auch die Landesvorsitzende Daniela Wagner, die von einer «Dominanz des politischen Alltagsgeschäfts» spricht. Dies geschehe freilich vor dem Hintergrund eines «großen Unwohlseins über den Zustand der Demokratie». Die Partei nehme sehr wohl wahr, dass die Politik «eine wachsende Zahl von Menschen nicht mehr erreicht».¹⁴ Deshalb werde versucht, «einen diskursiven Rahmen zu schaffen, um Leute über Projekte an die Partei zu binden». Dass die Grünen die Veränderungsprozesse der Parteiendemokratie weniger zu beschäftigen scheinen als die Großparteien CDU und SPD, erklärt Daniela Wagner durch die größere Betroffenheit der

¹² Vgl. ebd., S. 72.

¹³ Vgl. dazu das Beteiligungsportale der Landesregierung und den Internetauftritt der Staatsrätin Gisela Erler.

¹⁴ Interview mit Daniela Wagner am 16.2.2015.

Volksparteien im Zuge von Mitgliederverlusten und nachlassender Bindungskraft: «Viele Parteimitglieder sehen uns doch noch immer als Nischenpartei.»¹⁵

Die kommunale Ebene in Hessen

Ein anderes Bild entsteht, wenn man den Blick auf die Kommunalpolitik der Grünen richtet. Hier ist Darmstadt näher beleuchtet worden. Für die Grünen dieser südhessischen Groß- und Wissenschaftsstadt, die seit den Kommunalwahlen 2011 mit über 32 Prozent der Stimmen die stärkste Fraktion und mit Jochen Partsch auch den Oberbürgermeister stellen, steht der Anspruch «Mehr lokale Demokratie wagen» an der Spitze ihres Wahlprogramms. Alle wichtigen Infrastrukturvorhaben sollen künftig in «bürgerschaftlichen Diskussionsforen» beraten werden, um «nach fachlicher Vorbereitung eine frühzeitige Abwägung über Alternativen und Kosten» zu ermöglichen.¹⁶

Oberbürgermeister Partsch betrachtet soziales Engagement, Bürgerbeteiligung und Demokratie als die zentrale politische Herausforderung in seiner Stadt: «Wie schaffen wir es, den Leuten das Gefühl zu geben, dass sich die Politik kümmert und dass sie hier gut leben? Und wie schaffen wir es, dabei auch die Stillen und die Leisen einzubeziehen? Mehr Bürgerbeteiligung ist das Zentrale, was wir hier machen.»¹⁷

Tatsächlich ist in Darmstadt inzwischen Einiges auf den Weg gebracht worden: Im Herbst 2013 hat der Magistrat die Einrichtung offener Stadtteilforen beschlossen. Mit ihnen soll ein kleinräumiger Rahmen für eine «integrative, partizipative Stadtentwicklung»¹⁸ geschaffen werden. Partsch hält solche Foren bei der Umsetzung echter Bürgerbeteiligung ausdrücklich für geeigneter als die Einrichtung von Ortsbeiräten. Besondere Bemühungen gälten dabei der Einbeziehung der sozial Schwächeren.¹⁹ Zur Förderung dieser Teilnehmungsforen ist eine Bürgerbeauftragte tätig. Der ganze Prozess wird wissenschaftlich begleitet.

Inzwischen liegen «Leitlinien für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger» vor. Sie sind von einem «trialogisch» aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung bestehenden Arbeitskreis erarbeitet und vom Magistrat beschlossen worden. Zudem sollten sie über die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger hinaus eine verlässliche und transparente Grundlage für die zusätzlichen Partizipationschancen liefern. Gegenstandsbereich sind alle Planungen und Projekte, bei denen «ein Gestaltungsspielraum» existiert und die in der Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung und/oder des Magistrats liegen. Ausgeschlossen sind

15 Ebd.

16 Bündnis 90/DIE GRÜNEN Darmstadt: Darmstadt gestalten – lokale Demokratie stärken, Wahlprogramm zur Kommunalwahl 2011.

17 Interview mit Jochen Partsch am 16.2.2015.

18 Damit alle mitmachen können – Leitlinien zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Empfehlungen vorgelegt vom Arbeitskreis Bürgerbeteiligung zur Erarbeitung von Leitlinien für die Bürgerbeteiligung für die Wissenschaftsstadt Darmstadt, Darmstadt 2015.

19 Vgl. Interview mit Jochen Partsch am 16.2.2015.

lediglich interne Angelegenheiten der Verwaltung und Vorhaben, «die eine Nichtöffentlichkeit erfordern».²⁰

Partsch sieht Darmstadt bei der Entwicklung der Bürgerbeteiligung mit der Verabschiedung dieser Leitlinien, die bindend sind für alle Fachämter und Dezernate, auf einem guten Weg. Zudem sei es bereits gelungen, auch Migrantinnen und Migranten nennenswert einzubeziehen, wenngleich sie noch immer unterrepräsentiert seien. Auch die sozial Schwächeren seien im Blick. Partsch verweist hier auf eine öffentliche Veranstaltung, bei der zum Thema «Einmal arm – immer arm?» tatsächlich auch das Betroffenenklientel teilgenommen habe.

Natürlich kann von Darmstadt nicht einfach auf andere hessische Kommunen geschlossen werden. Aber das Beispiel dieser Grünen-Hochburg zeigt, dass das Thema auf der kommunalen Ebene eine deutlich größere Rolle spielt. Warum sich dies nicht auch stärker in der Landespolitik fortsetzt, diese Frage konnten weder Partsch noch Wagner wirklich schlüssig beantworten.²¹

Das Problem: Ein realistischer Erfolgsmaßstab

Dass die Grünen von heute im Unterschied zu den Grünen der Gründerzeit längst aufgehört haben, Basisdemokratie und Bürgerbeteiligung als eigentliche Demokratie zu idealisieren sowie die repräsentativen und rechtsstaatlich-institutionellen Formen der Demokratie eher gering zu schätzen, spiegelt einen langen politischen Lern- und Reifungsprozess wider, der zum inzwischen erreichten Rollenwandel der Partei in der Gesellschaft erheblich beigetragen hat. Repräsentative Demokratie, Verfassung, Parlamentarismus, Mehrheitsprinzip, Minderheitenschutz – dahinter steht viel Weisheit und demokratische Erfahrung. Es ist weder sinnvoll noch möglich, zur Marktplatzdemokratie der griechischen Polis zurückzukehren. Wer als gewählter Repräsentierender parlamentarischer Gremien seinen Auftrag zu Entscheidungen verantwortlich wahrzunehmen versucht, muss sich dafür nicht entschuldigen.

Andererseits zeigen sich heutzutage in fast allen hochentwickelten Gesellschaften des Westens allerhand Schwächezeichen des repräsentativen Systems. Wo auf der einen Seite Bürgerinnen und Bürger mitreden, sich informieren, Druck machen und ihre Interessen selbstbewusst artikulieren wollen, zeigen sich andererseits vielerlei Anzeichen von politischem Desinteresse sowie Wahl- und Partizipationsmüdigkeit. Nahm vor dreißig Jahren noch mehr als die Hälfte der Bundesbürgerinnen und -bürger zumindest gelegentlich Anteil an den Debatten des Bundestages, so ist dies heute nicht einmal mehr jeder Vierte.²² Vor diesem gesellschaftlichen Hintergrund muss Demokratiepoltik heutzutage gesehen werden.

20 Vgl.: Damit alle mitmachen können – Leitlinien zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Empfehlungen vorgelegt vom Arbeitskreis Bürgerbeteiligung zur Erarbeitung von Leitlinien für die Bürgerbeteiligung für die Wissenschaftsstadt Darmstadt, Darmstadt 2015.

21 Vgl. Interview mit Jochen Partsch sowie Daniela Wagner am 16.2.2015.

22 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bundestagsdebatten: Mehr Schlagabtausch unterm Bundesadler, Studie, 8.12.2014; <http://bit.ly/1XyYyoH>.

Ein Hauptmangel der grünen Demokratiepoltik besteht gegenwärtig – nicht nur in Hessen – im weitgehenden Fehlen einer realistischen Bestandsaufnahme vom Zustand unserer Demokratie. Allzu oft ist die Partei der im politischen Konkurrenzkampf naheliegenden Versuchung erlegen, die Ursachen von problematischen Erscheinungen im Handeln der politischen Konkurrenz zu erblicken. Dabei ist doch der bereits seit zwanzig Jahren diagnostizierte Vertrauensverlust von Politik sowie der Politikerinnen und Politiker gegenüber der Wählerschaft weder von Rot-Grün noch von Schwarz-Gelb oder der Großen Koalitionen aufgehalten worden.

Nicht nur die strukturellen Probleme der modernen Demokratieentwicklung, aber eben auch sie, machen neue Formen von Transparenz und Bürgerbeteiligung erforderlich. Dazu zählen:

1. *Die umfassende Information der Bürgerinnen und Bürger über Planungen und Projekte:* Die Möglichkeiten der modernen Medien sind dabei zu nutzen.
2. *Der gezielte Ausbau von Mediationsverfahren:* Das kann Entscheidungen optimieren und Akzeptanz verbreitern.
3. *Die Verbesserung der Chancen für Plebiszite:* Die Erleichterung der Chancen für die Einleitung von Volksbegehren und die Durchführung von Volksabstimmungen werden die aufgerissene Vertrauenskrise zwischen Bürgerschaft und politischen Repräsentierenden nicht beenden. Hier sollte nicht zu viel erwartet werden. Aber es entspricht einer modernen Demokratie, diese Möglichkeiten einzuräumen. Dass Bürgerentscheide dabei nicht immer jene befriedende Wirkung haben, die sich manche erhoffen, ändert daran nichts.
4. *Die Stärkung von Engagementbereitschaft durch Förderung des Ehrenamts:* Alle Studien zeigen, dass soziales und gesellschaftliches Engagement auch Rückwirkungen auf politisches Engagement hat.
5. *Stärkung statt Schwächung der politischen Bildung:* Die Einführung des Fachs «POWI» in Hessen anstelle von Politik war ein Fehler, der korrigiert werden sollte.
6. *Selbstbewusstes Regieren:* Das ist kein Gegensatz zur Bürgerbeteiligung. Beteiligung ist selbstverständliches Element einer demokratischen Kultur.
7. *Die Möglichkeiten der neuen Medien sind umfassend zu nutzen:* Das bedeutet freilich auch, dass an die Stelle der Beteiligung nicht die Illusion von Beteiligung treten darf. Dass der Hessische Landtag die Live-Stream-Übertragungen beendet hat und die Kosten einsparen will, ist angesichts von 120 Klicks ebenso nachvollziehbar wie die Tatsache, dass Frankfurt das Projekt Bürgerhaushalt aus denselben Gründen nicht weiterführen will.

Eine Partei mit der Tradition der Grünen kann Vorreiter und Anstoßgeber sein, wo es darum geht, Strukturen und Spielregeln für eine lebendige Demokratie im Internetzeitalter zu finden. Bislang ist sie dieser Aufgabe noch zu wenig gerecht geworden.

Nordrhein-Westfalen – Land der demokratiepolitischen Mitte

Ein vielfältiges Land – mit demokratiepolitischem Anspruch?

Nordrhein-Westfalen ist als bevölkerungsreichstes Bundesland und als großes Flächenland in mehrfacher Hinsicht vielfältig. Die Ballungszentren, allen voran das Ruhrgebiet, sind für die Außenwahrnehmung und auch die Selbstdarstellung des Landes prägend. Die Bedeutung des ländlichen Raumes für die demokratiepolitische Ausgangslage wird dagegen leicht übersehen. Neben den vom Strukturwandel geprägten alten industriellen Zentren gibt es auch prosperierende Regionen und wirtschaftliche Stärke. Während etliche Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit finanziellen Notlagen und massiven Einschränkungen der demokratischen Gestaltungsspielräume konfrontiert sind, erzielen andere Einnahmeüberschüsse. Die regionalen Schwankungen von Arbeitslosenraten und Einkommensniveaus sind erheblich.

Nordrhein-Westfalen ist auch durch Einwanderung vielfältiger geworden: Von den 17,5 Millionen Einwohnern haben rund 25 Prozent einen Migrationshintergrund. Rund 10 Prozent der Bevölkerung können mangels deutscher Staatsangehörigkeit nicht an Wahlen teilnehmen. Es besteht eine regionale und gesellschaftliche Vielfalt, die Demokratiepolitik erfordert und zugleich herausfordert.

Die politischen Kräfte Nordrhein-Westfalens nehmen für das Land gerne eine Vorreiterrolle in Anspruch. Diese wurde etwa mit der rot-grünen Minderheitsregierung zwischen 2010 und 2012 verbunden, die von der (Selbst-)Interpretation begleitet war, Nordrhein-Westfalen fungiere wieder einmal als politisches Labor Deutschlands – eine neue Spielform des Regierens werde erprobt. Der Anspruch auf eine demokratiepolitische Vorreiterrolle Nordrhein-Westfalens ist hingegen weniger stark vernehmbar. Wirtschafts-, struktur- und haushaltspolitische Fragestellungen beherrschen die politische Aufmerksamkeit. Fragen der Haushalts-, Bildungs-, Integrations- und Energiepolitik prägen die politische Auseinandersetzung. Speziell Bildungs- und Integrationspolitik sind jedoch immer auch mit der Intention verknüpft, indirekte Demokratiep Politik zu betreiben.

Demokratie in Nordrhein-Westfalen: Nach Mobilisierung und Bürgerbewegung

Rein numerisch betrachtet sind die Bürger/innen Nordrhein-Westfalens in Sachen Demokratie-Durst bundespolitischer Mainstream. Die Wahlbeteiligung lag bei der letzten Landtagswahl (2012) mit 59,6 Prozent auf Platz acht – und damit im Mittelfeld – aller Wahlbeteiligungen auf Landesebene.¹ Nordrhein-Westfalen hat zugleich eine Tradition der Mobilisierung und der sozialen Bewegungen. Für die Anti-AKW-Bewegung war das geplante Kernkraftwerk Kalkar in den 1970er und 1980er Jahren ein Kristallisationspunkt. Massive Arbeitskämpfe um drohende Schließungen von Zechen und Stahlwerken in den 1980er und 1990er Jahren sind im regionalen Geschichtsbewusstsein nach wie vor präsent. Die Demonstration im Bonner Hofgarten von 1982 war ein Höhepunkt der Friedensbewegung. Der Tagebergbau Garzweiler mobilisierte über einen großen Zeitraum zu einer Vielzahl von Protestformen. Beteiligung und Demokratisierung werden von den Menschen in Nordrhein-Westfalen eingefordert.

Kalkar ging nie in Betrieb, von der ehemals starken Montanindustrie bleibt nur ein Rumpf. Das Ende des Tagebergbaus wird vor dem Hintergrund des industriepolitischen Erbes des Landes als Verlust begriffen und ist doch politisch beschlossen. Das Spannungsverhältnis von Industrie-, Energie- und Klimapolitik ist nicht aufgehoben, doch ruft dies derzeit kein Bewegungshandeln hervor. Die rot-grüne Minderheitsregierung hat insbesondere mit dem «Schulfrieden» des Jahres 2011 zu einer Befriedung eines der schärfsten Konfliktfelder des Landes beigetragen. Gerade die Schulpolitik war lange Zeit einer der am heftigsten umkämpften Politikbereiche mit gesellschaftlichem Mobilisierungspotential gewesen. In der heutigen Gestaltung von Demokratiepoltik wirken die Lektionen früherer politischer Auseinandersetzungen fort – was insbesondere in der Bildungsschulpolitik augenscheinlich ist.

Demokratiepolitische Intentionen und Lerneffekte der Bildungspolitik

Gerade Schul- und Hochschulpolitik ist unter der Federführung sozialdemokratischer Landesregierungen seit den 1960er Jahren mit dem Ziel betrieben worden, durch Bildungspolitik bessere Voraussetzungen für mehr Demokratie zu schaffen. Im Zusammenhang mit der demokratiepolitisch motivierten Bildungsexpansion sind die Universitätsgründungen der 1960er und 1970er Jahre zu nennen, unter anderem in Bochum, Dortmund und Duisburg. Mehr Bildung, für die Gestaltung des Strukturwandels und gerade auch für mehr Demokratie, ist ein wichtiges Leitmotiv nordrhein-westfälischer Politik.

Strittiger als die Bildungsexpansion im Hochschulsektor waren Pläne, die Selektivität des gegliederten Schulsystems durch Schulstrukturreformen zu überwinden. Der

¹ Dies bezieht sich auf die jeweils jüngsten Landtagswahlen in den Bundesländern. Zum Vergleich: Zuletzt wurde die höchste Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen mit 66,2 Prozent in Baden-Württemberg 2011 gemessen, die niedrigste Wahlbeteiligung lag hingegen mit 47,9 Prozent bei der Landtagswahl in Brandenburg vor.

Versuch der damaligen SPD/FDP-Landesregierung, mit einer Reform des Schulgesetzes flächendeckend Kooperative Gesamtschulen einzuführen, scheiterte jedoch an einer Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren gegen das Projekt. Die Initiative «Stoppt das Schulchaos», ein Bündnis aus oppositioneller CDU, Eltern- und Lehrervereinigungen und Kirchen, konnte 3,6 Millionen Unterschriften gegen das Vorhaben sammeln: ein gewaltiger Mobilisierungserfolg. Der Erfolg des Volksbegehrens führte schließlich zum Rücktritt des Ministerpräsidenten Heinz Kühn, dem Johannes Rau im Amt nachfolgte.

Inkrementelle Förderung von mehr direkter Demokratie

In Nordrhein-Westfalen wurde mithin früh die Erfahrung gemacht, wie progressiv gemeinte politischen Vorhaben an direkter Demokratie scheitern können, obwohl gerade diese demokratiepolitisch eigentlich positiv gesehen wird: Ein Zusammenhang, wie er auch nach dem Scheitern der Schulreform in Hamburg von 2010 diskutiert wurde.

Als eine Folge der einschneidenden Erfahrung rund um die Kooperative Gesamtschule kann es jedenfalls gesehen werden, dass eine Ausweitung rein direktdemokratischer Elemente durch sozialdemokratische bzw. rot-grüne Landesregierungen lange nicht forciert wurde.

Möglichkeiten zur direkten Demokratie sind in der Landesverfassung vorgesehen, blieben aber von hohen Quoren gekennzeichnet. Die Landesverfassung schließt Bürgerentscheide mit Folgen für den Landeshaushalt aus. Dies ist gerade in der heutigen Finanzlage des Landes von Bedeutung: Durch die Schwierigkeiten, den Vorgaben durch die Schuldenbremse zu genügen, sind viele Sachfragen der Möglichkeit eines Volksentscheids entzogen. Auf kommunaler Ebene wirft eine oftmals prekäre Haushaltslage besondere Probleme auf: Sie schränkt nicht nur die autonomen Gestaltungsspielräume der Kommunen insgesamt ein – wo Kommunen unter Notverwaltung stehen, schwindet auch der Handlungsspielraum der jeweiligen Bürgerschaft. Das Instrumentarium der Bürgerhaushalte nimmt in diesem Kontext eine besondere Wendung: Anfangs als Instrument eines demokratischen Aufbruchs eingeschätzt, sind diese zunehmend in den Verdacht geraten, von Kommunalverwaltungen vor allem als Legitimationsinstrument herangezogen zu werden, um Bürger/innen in Mithaftung für Sparanstrengungen zu nehmen.

Elemente der direkten Demokratie werden vor diesem Hintergrund inkrementell ausgeweitet. Die nordrhein-westfälische Landesverfassung kennt mit Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid direktdemokratische Instrumente, die auch in anderen Bundesländern gängig sind. Dabei sind die formalen Rahmenbedingungen und Quoren von der rot-grünen Landesregierung nach 2010 zugunsten von mehr direkter Demokratie verbessert worden. Mit dem Ende 2011 beschlossenen «Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren» können 0,5 Prozent der stimmberechtigten Bürger/innen Nordrhein-Westfalens im Zuge einer Volksinitiative den Landtag zur Befassung mit einem Thema oder Gesetzesantrag bringen. Für die Durchführung

eines Volksbegehrens gilt ein Quorum von 8 Prozent. Bei einem Volksentscheid liegt die Schwelle bei 15 Prozent.

Bei dem Volksentscheid-Ranking (2013) des Vereins Mehr Demokratie e.V. befindet sich Nordrhein-Westfalen auf dem siebten Platz. Das Land verbessert sich in der Gesamtbewertung und rutscht doch im Vergleich zur Vorstudie um einen Platz ab – jedoch nur, weil andere Länder Nordrhein-Westfalen durch weiterreichende Reformen überholt haben.

Auf der Basis des rot-grünen Koalitionsvertrags von 2012 befasst sich schließlich eine Verfassungskommission des Landtags Nordrhein-Westfalen unter anderem auch mit der Frage einer Absenkung des (aktiven) Wahlalters auf 16 Jahre. Welche Änderungen bezüglich der direktdemokratischen Instrumente Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid empfohlen werden, erscheint noch offen. Wahrscheinlich ist hingegen, dass es zu einer Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten von EU-Bürgern auf Landesebene kommen wird.

Das Zusammenspiel der genannten früheren Erfahrungen und der aktuellen finanziellen Restriktionen sind der Rahmen heutiger demokratiepolitischer Ambitionen. Die nordrhein-westfälische Landesregierung weitet direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten aus, setzt aber auch auf qualitative, deliberativ ausgerichtete Teilnehmungsformen. Zu nennen sind hier insbesondere die Bürgerdialoge, die von der rot-grünen Landesregierung etwa zum Thema «Heimat im Quartier! Wie wollen wir leben?» ausgerichtet werden.

Beteiligung und Zusammenhalt als demokratiepolitische Gestaltungsaufgabe

Nordrhein-Westfalen ist ein von Einwanderung geprägtes Land. In der Erzählung der Migrationsgeschichte des Landes nimmt die Einwanderung der sogenannten Ruhrpolen als Arbeitskräfte der Montanindustrie Ende des 19. Jahrhunderts einen festen Platz ein. Der industrielle Arbeitskräftebedarf in der Nachkriegszeit, die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer/innen und der nachfolgende Familiennachzug haben das Land stark geprägt.

Politisch-kulturell ist es dem Land gelungen, einen Zusammenhalt auch heterogener Milieus zu schaffen. Schon als «Bindestrichland» ist Nordrhein-Westfalen eine Identitätsentwicklung gelungen, die Landesteile mit verschiedenen Traditionen verbindet. Die politisch-kulturelle Traditionslinie der Vielfalt ist Basis einer Einwanderungs- und Willkommenskultur, die nicht neu erfunden werden muss.

Doch es bleiben demokratiepolitische Herausforderungen. Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund liegt bei 25 Prozent (Mikrozensus, Stand 2013). Dieser wird nur von den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin sowie Baden-Württemberg und Hessen übertroffen. Gleiches gilt für den Anteil von 10 Prozent der Gesamtbevölkerung, die nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen. Das fehlende Wahlrecht der Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft ist gerade deswegen ein virulentes Thema, weil die industriellen Zentren viel stärker Einwanderung angezogen haben als der ländliche Raum und weil auch innerhalb der Städte (des

Ruhrgebiets, Köln, Bonn, Aachen, Bielefeld) große Unterschiede zwischen Stadtteilen bestehen. Der von der Wahl ausgeschlossene Personenkreis beläuft sich in manchen Stadtteilen auf 20 Prozent und mehr. Zwar werden sich durch die Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts, durch Einbürgerungen und jüngst durch das Entfallen der Optionspflicht langfristige Änderungen einstellen. Gleichwohl bleibt es erforderlich, auch Nichtdeutschen politische Beteiligungsmöglichkeiten jenseits von Wahlen zu eröffnen.

Unter diesem Gesichtspunkt wurden die ehemaligen «Ausländerbeiräte» zu Integrationsbeiräten weiterentwickelt. Sie können auch als Integrationsausschüsse gestaltet werden, die nicht mehr länger als Beteiligungs-Parallelsystem fungieren, sondern enger in die Beratungsprozesse des Rates einer Kommune eingebunden werden. Nordrhein-Westfalen hat zudem eine etablierte Tradition der Förderung von Migrantenselbsthilfeorganisationen vorzuweisen, die für die jeweiligen Communities als Ansprechpartner fungieren, sowohl im Sinne einer Artikulation politischer Interessen als auch als Möglichkeit, die jeweilige Gruppe zu erreichen.

Digitales Demokratisierungspotential?

Schließlich verbinden sich Hoffnungen einer Ausweitung politischer Partizipationsmöglichkeiten mit digitalen Beteiligungsformaten. Auf Landesebene formuliert die Open.NRW-Strategie als Themenfelder «Open Data», «Partizipation» und «Zusammenarbeit». Die Regierungserklärung von Hannelore Kraft im Januar 2015 erhob die Nutzung der Chancen der Digitalisierung zu einer politischen Priorität für das Land. Ein Online-Dialog zur Novelle des Hochschulrechts gilt als Beispiel mit Pilotcharakter, wie digitale Beteiligungsformate genutzt werden können. Dabei muss sich noch zeigen, ob solche Beteiligungsformate eine systematische demokratiepolitische Bedeutung erhalten oder ob sie Beiwerk zum konventionellen politischen Prozess bleiben, die eine Anmutung digitaler Modernität vermitteln sollen.

Unterhalb der Landesebene zeigt sich, dass die Kommunen in sehr unterschiedlicher Weise Möglichkeiten nutzen, mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung durch digitale Formate zu fördern. Die Einrichtung von Systemen für digitale Mängelanzeigen und die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten im Sinne von Open-Data-Strategien ist allerdings nicht gleichzusetzen mit substantieller Bürgerbeteiligung und der engagierten Präsenz der Bürger/innen im politischen Prozess. Die Zugänglichkeit von Informationen kann jedoch eine Grundlage für informierte Partizipation schaffen. Einige Städte und Kommunen wie Köln, Bonn, Aachen, Bochum oder Moers haben sich in dieser Hinsicht bundesweite Aufmerksamkeit erworben. Diese Initiativen und Beispiele können ein Anstoß für eine weiterreichende politische Agenda sein.

Dosierter Fortschritt

Das Land Nordrhein-Westfalen bewegt sich demokratiepolitisch im Mainstream der Bundesländer. Der Anspruch, Labor und Vorreiter zu sein, prägt andere politische Felder stärker als das der Demokratieverpolitik. Ein erster Grund ist, dass

Nordrhein-Westfalen in Sachen Partizipation und Teilhabe nie Schlusslicht war. Das Land ist, zweitens, nach wie vor mit den Folgen des Strukturwandels konfrontiert, entsprechende Themen binden erhebliche Aufmerksamkeit. Drittens wurden andere Themenfelder durchaus auch in demokratiepolitischer Absicht gestaltet: Dies betrifft vor allem die Bildungs- und Integrationspolitik.

In Nordrhein-Westfalen dominiert weiterhin eine auf die Großindustrie hin orientierte Politik. Der sozialdemokratische Politikstil, der das Land geprägt hat, will durchaus Voraussetzungen für Demokratie schaffen. Der sozialdemokratische Ansatz des «sich Kümmerns» läuft speziell in der nordrhein-westfälischen Variante tendenziell darauf hinaus, Politik für die Menschen zu machen. Politische Lösungen werden nach Möglichkeit im Konsens mit den großen organisierten gesellschaftlichen Kräften gefunden. Dass Raum für die Spontaneität der Zivilgesellschaft geblieben ist, zeigen die Hinweise auf die Bewegungen in Nordrhein-Westfalen. Wie dies weiterhin gestaltet wird, ist allerdings noch nicht beantwortet. Die Einbeziehung von Eingewanderten und die Debatte, wie digitale Beteiligungsinstrumente genutzt werden können, um eine stärkere Demokratie zu erreichen, sind Herausforderungen, vor denen nicht nur Nordrhein-Westfalen steht.

Thüringen: Bündnis für «Mehr Demokratie» an der Macht?

Thüringen gilt bisher nicht als Vorreiter in Sachen Demokratiereform. In den 24 Jahren seit der Neugründung 1990 wurde das Bundesland immer – mit absoluter Mehrheit oder in wechselnden Koalitionen – von der CDU regiert. Dies hinterließ deutliche Spuren in der politischen Kultur des Freistaates. So hatte Thüringen jahrelang sehr hohe Hürden für direkte Demokratie. Bis 2003 gab es nur zwei Volksbegehren, die jedoch am hohen Quorum scheiterten. Als diese Hürde durch ein Volksbegehren geändert werden sollte, blockierte die CDU dies zunächst. Auch anderen demokratiepolitischen Reformbaustellen wie der Senkung des Wahlalters, der stärkeren Öffentlichkeit von Ausschüssen oder der informellen Beteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben stand sie eher skeptisch gegenüber.

Da die neue rot-rot-grüne Regierung erst kurz im Amt ist, kann es hier nur um eine erste Bestandsaufnahme und Einordnung ihrer Planungen gehen; ein Abgleich zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist noch nicht möglich.

Die neue Koalition – ein anderer Politikstil

Mit dem Wechsel nach 24 Jahren CDU-Regierung soll ein neuer Politikstil in Thüringen etabliert werden: Ähnlich wie in Baden-Württemberg wird ein klarer Bruch mit der Vorgängerregierung angestrebt. Diesen Anspruch vertritt ausdrücklich auch der SPD-Fraktionsvorsitzende. Zwar waren die Sozialdemokraten Mitglied der Vorgängerregierung; das Verhältnis des kleinen Koalitionspartners zur CDU war jedoch zum Ende der Legislaturperiode stark zerrüttet.

Der neue Stil wurde bereits in den Koalitionsverhandlungen deutlich: Die Linke als stärkste Partei zeigte sich bemüht, nicht als die «Bestimmerpartei» aufzutreten. Alle Partner sollten gleichberechtigt behandelt werden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund erwähnenswert, dass die Grünen nur etwa ein Viertel so stark wie die Linkspartei und die SPD nur halb so stark im Landtag vertreten ist.

Der Stil der «Kommunikation auf Augenhöhe» soll die Wahlperiode prägen und auch auf das Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern übertragen werden. So lädt der neue Ministerpräsident Bodo Ramelow in seiner Regierungserklärung zu Beteiligung ein, weil «der Überzeugung vieler Menschen, es würde über ihre Köpfe hinweg entschieden, nur dadurch entgegengetreten werden kann, dass Räume geschaffen werden, um Argumente auszutauschen. Wir wollen Betroffene zu Beteiligten machen.

Wir wollen zuhören. Wir sehen es nicht als Schwäche, sondern als Respekt vor dem Souverän, unsere Gestaltungskonzepte für das Land auch zu modifizieren, wenn es nötig ist.»¹

Inwieweit dieser Anspruch vor dem Hintergrund der prekären finanziellen Situation des Freistaates, der erstmaligen und starken CDU-Opposition sowie den demografischen Herausforderungen tatsächlich eingelöst werden kann, muss sich zeigen.

«Mehr Demokratie e.V.» in Thüringen

Eine wichtige Rolle für die demokratiepolitischen Reformen in Thüringen spielt der Landesverband des Vereins «Mehr Demokratie». Sein Sprecher, Ralf-Uwe Beck, führt auch den Bundesvorstand an. Im Landesverband hatte sich auch Prof. Dr. Joachim Link nach der Beendigung seiner Tätigkeit als Direktor des Thüringer Landtages engagiert.

Der Landesverband existiert zwar erst seit 2010, ist jedoch aus einer wesentlich älteren Bewegung hervorgegangen – dem «Bündnis für mehr Demokratie in Thüringen». Diese Initiative hatte sich 1998 gegründet und bündelt seitdem die Interessen von mehr als 20 Vereinen. Auch der Verein «Mehr Demokratie e. V.» ist dort Mitglied. Die jetzigen Regierungsparteien sind ebenfalls Mitglieder. Gemeinsam erarbeitete das Bündnis immer wieder Gesetzesinitiativen und Reformvorschläge und brachte sie in den Landtag ein. Die Linkspartei verstand sich sogar lange Zeit als dessen «parlamentarischer Arm». Wesentliche Forderungen von «Mehr Demokratie» finden sich in den Wahlprogrammen aller drei Regierungsparteien. Im Koalitionsvertrag wird der Verein sogar namentlich erwähnt: «Für die Weiterentwicklung des Wahlrechts und der direkten Demokratie werden Vorschläge des Vereins Mehr Demokratie e.V. in die Diskussion aufgenommen.»

Wesentliches Ziel des Vereins ist der Ausbau der direkten Demokratie. Ralf-Uwe Beck versteht diese als «Damoklesschwert», durch das alle anderen Formen der Beteiligung erst einen politischen Effekt erhalten können: Nur wenn die Bürgerinnen und Bürger damit drohen können, dass sie letzten Endes auch für die Parteien bindend über eine Sache entscheiden, würden ihre Anliegen in den anderen Beteiligungsverfahren ernst genommen. Die Vorschläge des Vereins zielen daher weniger auf deliberative Verfahren, sondern mehr auf die Verbesserung der direktdemokratischen Verfahren. Mit diesem Verständnis bestimmt er die demokratiepolitische Reform-Agenda. Dies wird auch an der Geschichte der direktdemokratischen Verfahren in Thüringen deutlich.

Geschichte der direkten Demokratie in Thüringen

Das «Bündnis für mehr Demokratie in Thüringen» hatte 2000 ein Volksbegehren eingebracht, um die hohen Quoten für Anträge, Volksbegehren und -entscheide zu senken. Dieses Volksbegehren war mit fast 20 Prozent der Stimmberechtigten erfolgreich.

1 Regierungserklärung von Bodo Ramelow am 12. Dezember 2014; <http://bit.ly/1TvDXM6>.

Die rechtliche Zulässigkeit des Begehrens wurde jedoch erst nach der Einreichung des Begehrens und nicht bereits bei der Einreichung des Antrags geprüft. Die CDU-Landesregierung übergab das Begehren daher zur Prüfung an das Landesverfassungsgericht, das es 2001 für unzulässig erklärte.

Die hohe Beteiligung am Volksbegehren verdeutlichte der CDU dennoch den bestehenden Handlungsbedarf. Daraus entstand eine überparteiliche parlamentarische Initiative, die neun Monate lang über die Verbesserung der Bürgerbeteiligung diskutierte. Einstimmig wurde das entwickelte Gesetz 2003 vom Landtag beschlossen. Es beinhaltete eine Absenkung der Hürden für Anträge, Volksbegehren und -entscheide sowie ein modellhaftes Durchführungsgesetz für den gesamten Beteiligungsprozess.

Reformbestrebungen

Diese Vorgeschichte prägt auch die demokratiepolitischen Vorhaben der neuen Koalition. In mindestens vier Bereichen will Rot-Rot-Grün Reformen umsetzen:

1. Durch eine Änderung der Kommunalordnung sollen die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Durchführung von Bürgerbegehren weiterentwickelt werden.
2. Das sogenannte Finanztabu für Volksbegehren soll gemildert werden, um ein größeres Spektrum an Themen für Begehren zuzulassen.
3. Das Wahlrecht soll reformiert werden, um das Wahlalter bei Kommunal- und Landtagswahlen auf 16 herabzusetzen.
4. Das Informationsfreiheitsgesetz soll reformiert und die Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns erhöht werden.

Verbesserung der Rahmenbedingungen von Bürgerbegehren

Thüringen will die Kommunalordnung an den Stand der Bürgerbeteiligungsverfahren in anderen Bundesländern anpassen und weiterentwickeln. Eingeführt bzw. geändert werden soll: das Recht der Antragsteller auf Beratung durch die Gemeinden; eine verpflichtende Information durch die Gemeinde vor den Bürgerentscheiden; die Möglichkeit für die Gemeinde, einen Alternativantrag zur Wahl zu stellen; die Kostenersatzung für die Antragsteller des Bürgerbegehrens. Ebenfalls wird über die Einführung eines Ratsreferendums nachgedacht, mit dessen Hilfe der Gemeinderat über ein Anliegen in seinem Zuständigkeitsbereich einen Bürgerentscheid erwirken kann.

Abschwächung des Finanztabus bei Volksbegehren

In der Thüringer Verfassung ist das sogenannte Finanztabu für Volksbegehren verankert: «Volksbegehren zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig» (Art. 82 Abs. 2). Dieses Tabu wurde durch das Urteil des Landesverfassungsgerichts zum ersten Volksbegehren 2001 noch verstärkt. Das Haushaltsrecht des Parlaments wurde zu einem «Ewigkeitsrecht» erklärt, das nicht durch Volksbegehren angetastet werden dürfe.

Thüringen strebt nun eine Lösung wie in Berlin an. Dort hat das Verfassungsgericht das ebenfalls in der Verfassung verankerte Wort «Landeshaushalt» im Sinne des Wortes «Landeshaushaltsgesetz» ausgelegt. Somit sind zwar Volksbegehren zum aktuellen Landeshaushaltsgesetz nicht zulässig, dies betrifft aber nicht ein künftiges, noch nicht aufgestelltes Haushaltsgesetz. Daher kann der Gesetzgeber durch ein Volksbegehren verpflichtet werden, das Landeshaushaltsgesetz des kommenden Jahres an die Forderung des Volksbegehrens anzupassen. Personalentscheidungen wären davon weiterhin ausgenommen.

Für eine entsprechende Änderung der Landesverfassung Thüringens wäre eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament nötig. Dies ginge nur mit Zustimmung der CDU. Inwieweit diese zu einer solchen Initiative bereit wäre, ist noch offen. Denkbar wäre allerdings auch – falls der parlamentarische Weg versperrt sein sollte –, dass das «Bündnis für mehr Demokratie in Thüringen» ein Volksbegehren zu diesem Thema anstrebt.

Reform des Wahlrechts

Alle drei Koalitionsparteien streben die Absenkung des Wahlalters bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre an. Inwieweit dies auch für Landtagswahlen gelten kann, wollen die Fraktionen prüfen lassen. Der neuen Koalition gehe es dabei nicht um die Steigerung der Wahlbeteiligung, sondern um die Frage, wer das Volk sei und damit den 16-Jährigen verbieten könne zu wählen. Und es gehe um größere Bürgerbeteiligung, lauten die Erklärungen unisono.

Ob eine Absenkung des Wahlalters umgesetzt werden kann, ist fraglich. Die Änderung der Kommunalordnung kann zwar mit einfacher Mehrheit im Landtag beschlossen werden, die Altersgrenze steht aber auch in der Landesverfassung, deren Änderung die CDU zustimmen müsste. Allerdings ist es in Deutschland generell üblich, dass Wahlrechtsänderungen überfraktionell diskutiert und beschlossen werden. Insofern könnte durch eine solche Initiative möglicherweise einer der beiden Aspekte umgesetzt werden.

Reform des Informationsfreiheitsgesetzes und Verbesserung der Transparenz

«Frühzeitige Transparenz» lautet das Motto der neuen Landesregierung. Das Informationsfreiheitsgesetz soll daher überarbeitet werden und – zumindest nach Vorstellung der Grünen – an das richtungsweisende Hamburger Gesetz angepasst werden. Es soll zudem ein «zentrales Informationsregister» entwickelt werden, über das vom Land erhobene Daten abgerufen werden können. Thüringen will sich dafür an der bundesweiten Plattform «GoVData» beteiligen. Überlegt wird auch, ob eine Vorhabenliste mit den Projekten der Landesregierung und der einzelnen Ministerien veröffentlicht werden kann.

Ausschuss-Sitzungen sollen im Grundsatz öffentlich sein und live übertragen werden und nur in Ausnahmefällen (z.B. bei Personalfragen) nicht öffentlich sein.

Mittels eines Transparenzregisters soll offengelegt werden, welche Organisationen und Einzelpersonen an parlamentarischen Vorgängen beteiligt sind. Geprüft werden soll zudem, ob eine Karenzzeit zwischen dem Ausscheiden aus dem Amt und der Übernahme einer neuen Tätigkeit eingeführt werden kann.

Nach der Erfahrung des Thüringer Untersuchungsausschusses zur Mordserie des Nationalsozialistischen Untergrunds soll nun auch das Untersuchungsausschussgesetz überarbeitet werden. Ziel ist laut Koalitionsvertrag, «die Untersuchungsinstrumente des Landtags sowie Öffentlichkeit und Transparenz der Ausschussarbeit zu stärken».

Großprojekte und Bürgerbeteiligung

Eines der wichtigsten Großprojekte der kommenden Jahre wird die Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform. Insbesondere die demografische Entwicklung erzwingt bei leerer werdenden ländlichen Räumen den Zusammenschluss zu größeren funktionalen Einheiten. Eine Expertenkommission hatte dazu 2013 bereits einen Vorschlag entwickelt, der von der CDU-Regierung abgelehnt, von den jetzigen Regierungsparteien aber begrüßt wurde. Rot-Rot-Grün will nun gemeinsam mit allen Beteiligten – im Sinne des oben beschriebenen neuen Politikstils – eine Lösung finden.

Eines der wenigen Großprojekte im Energiebereich in Thüringen ist das Pumpspeicherwerk Schmalwasser, das am Rennsteig gebaut werden soll. Um den Bau des dazu nötigen Oberbeckens zu verhindern, hatte sich vor Ort eine Bürgerinitiative gegründet. Auf Initiative des Bürgermeisters wurde ein Runder Tisch gegründet, an dem seit 2012 alle Beteiligten über die Gestaltung des Projekts diskutieren.

Grundsätzlich will die neue Koalition bei Energiegroßprojekten im Genehmigungsverfahren und bei der Umsetzung der Projekte eine größere Bürgerbeteiligung erreichen. Laut Koalitionsvertrag soll ein «Prozess der Verständigung zur ergebnisoffenen, fairen, vorförmlichen Bürgerbeteiligung bei Großprojekten» initiiert werden. Darauf basierend soll dann gemeinsam mit allen Beteiligten ein «Kodex der Bürgerbeteiligung» entwickelt werden.

Wo ist das Gesamtkonzept?

Trotz verschiedener einzelner Vorhaben ist ein schlüssiges Gesamtkonzept für die Demokratiereform und die Bürgerbeteiligung bisher nicht zu erkennen. Auch die Verantwortung für die Umsetzung der Vorhaben ist bisher noch nicht politisch und administrativ verortet. So gibt es keine zentrale Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung wie beispielsweise in Baden-Württemberg. Auch eine Kommission wie z.B. die Enquete-Kommission «Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie» in Rheinland-Pfalz oder etwa der Ausbau des «Thüringen-Monitors» zu einem handlungsorientierten Demokratie-Monitoring sind bisher nicht geplant.

Bürgerbeteiligung und Demokratiereformen sollen als Querschnittsaufgabe von allen Ministerien behandelt werden. Die fehlende zentrale Steuerung muss nicht unbedingt ein Nachteil sein, betonen Vertreterinnen und Vertreter der Grünen, da auf

diese Weise die Ministerien selbst die Beteiligungskultur etablieren und somit auch dahinter stehen müssten.

Derzeit ist Thüringen das einzige ostdeutsche Bundesland mit grüner Regierungsbeteiligung. Ob grün den Unterschied macht, wird auch daran abzulesen sein, ob Thüringen zumindest im Osten zum Pionier einer neuen Beteiligungskultur wird.

Die Hamburger Grünen und ihre Demokratiepolitik

Im regennassen Sommer des Jahres 1978 saßen Atomkraftgegner in einer großen Runde auf dem Dorfplatz von Gartow (Lüchow-Dannenberg), wo sie unter großen Bäumen ein Zeltlager aufgeschlagen hatten. Es waren Aktive aus der alten Bundesrepublik, und was sie hier für fünf Wochen Wirklichkeit werden ließen, war eine ebenso faszinierende wie krude Mischung aus Missionsstation, Wandervogeltreffen und Debattierclub, was offenbar so gefährlich war, dass das niedersächsische Landeskriminalamt die Einschleusung von Agenten für geraten hielt. Wir Hamburger waren eine starke Abteilung, die aber ihre politischen Unverträglichkeiten mit sich herumtrug. Gar nicht wohl gelitten waren bei uns der Kommunistische Bund (KB) – und die Grünen. Diese waren gerade dabei, sich als «sonstige politische Vereinigung» und «Antiparteienpartei» aufzustellen, und dies unter den vier Schlagworten «ökologisch – sozial – basisdemokratisch – gewaltfrei». Mit ihrer parlamentarischen Orientierung stießen die Grünen nicht nur auf Skepsis, sondern bei nicht wenigen sogar auf Ablehnung. Eine Wahlbeteiligung erschien vielen im Anti-Atom-Camp als Verrat an der «Bewegung».

Man muss sich diese Vergangenheit in Erinnerung rufen, wenn man den kurvi-gen Hamburger Weg zu einem Landesverband der Grünen verstehen will. Es dauerte noch bis 1983/84, bis sich aus der Doppelkonstruktion der «Grün-Alternativen Liste» (GAL) ein Landesverband gebildet hatte. Die «Alternative Liste Hamburg» als der größere Teil bekannte sich zwar auch zum Umweltschutz; in ihrem Gründungsprogramm jedoch spielten gesellschafts- und großstadtpolitische Themen eine noch stärkere Rolle. Gerade noch rechtzeitig vor den Bürgerschaftswahlen im Juni 1982 erfolgte die Fusion der beiden, und mit 7,7 Prozent bescherte die neue Formation dem Landesparlament die sog. «Hamburger Verhältnisse»: weder die CDU noch die SPD konnten allein regieren. Die GAL bot der SPD und ihrem Spitzenkandidaten Klaus von Dohnanyi eine «Tolerierung» als Minderheitssenat an, was nach schwierigen Gesprächen schließlich scheiterte und in Neuwahlen endete.

Demokratiepolitisch war diese Strategie nicht ohne Reiz. In einem Land, das auf die Stabilität seiner Regierungsmehrheiten stolz war, brachten wir die Idee auf die Tagesordnung, dass auch ein Regieren mit fortwährender Suche nach Mehrheiten möglich sein müsse. Aber der Selbstausschluss vom Mitregieren war innerhalb der GAL nach 1988 zunehmend umstritten und führte schließlich dazu, dass der radikal-linken Flügel das Handtuch warf. Das kritische Argument, mit einem Verzicht auf

die Regierungsoption freiwillig die eigene politische Wirksamkeit zu beschneiden, konnte er nicht entkräften. Allerdings sind auch in den Wahlprogrammen der 1990er Jahre keine positiven Bezugnahmen auf die demokratische Republik oder den liberalen Verfassungsstaat zu finden. Das Verhältnis zwischen Liste, Wählerschaft und Parlament blieb weiter unklar.

Meine These ist, dass der quälend lange Weg der Hamburger Grünen hin zu einem ernsthaften Wettbewerb um die Regierungsbildung auf beide oben illustrierten politischen Selbstkonzepte zurückzuführen ist. Das erste lässt sich beschreiben als die Selbstverpflichtung zur Vertretung außerparlamentarischer Minderheitenpositionen. «Bunt» war dafür durchaus ein treffendes Wort. Gewiss nahmen wir Menschheitsinteressen – wie bei der Warnung vor der Atomenergie – in Anspruch. Aber unsere «basisdemokratische» Orientierung führte nicht zu einem Staatsentwurf, den wir als Regierung hätten realisieren wollen. Einem solchen Staatsentwurf stand die ideologische Uneinigkeit der maßgeblichen GAL-Akteure gegenüber. Altmarxisten, Libertäre, SPD-Renegaten und Verfassungspatrioten waren Mitglieder derselben Formation und rührten mit Rücksicht auf deren Fortbestand Grundfragen der Verfassungsstaatlichkeit lieber nicht an. Das Volk war Teilen der GAL einfach unheimlich; bei der Wende 1989 setzte eine Parteimehrheit lieber auf die Reform der SED als auf die Wiedervereinigung, und eine Abspaltung war die Folge.

Eine grüne Demokratiepoltik gab es geraume Zeit also nur insofern, als z.B. die Rechte von Demonstranten gegenüber Polizisten gestärkt werden sollten. Es gab durchaus Vorschläge zur Änderung von Gesetzen, die aus der grünen Sicht zur Diskriminierung von Minderheiten oder von sozial Benachteiligten beitrugen, aber kein Bekenntnis zu einer Entwicklung der Demokratie insgesamt. Dennoch hatte der mit der GAL-Bezugnahme auf Minderheiten verbundene öffentliche Diskurs seine demokratiepolitische Wirkung. Dazu hat vor allem eine verkrustete Sozialdemokratie beigetragen, die die Hansestadt jahrzehntelang regierte und quasi als Privatbesitz betrachtete («CSU des Nordens»). Die sich modernisierende Großstadtöffentlichkeit stand der grünen Polemik gegen die Demokratiedefizite z.B. in der Verfassung der Bürgerschaft, aber auch im Umgang staatlicher Stellen mit Bürgern nicht ohne Sympathie gegenüber. Ein Indikator dafür, dass die GAL hier die Funktion einer liberalen Partei übernahm, ist das Verschwinden der FDP aus der Bürgerschaft über mehrere Legislaturen hinweg.

Die grüne Demokratiepoltik bekam aber noch aus zwei ganz anderen Ecken einen An Schub. Erstens entsprang der Krise einer autoritär geführten CDU, deren Kandidatenaufstellungsmethoden 1993 zu einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode durch das Landesverfassungsgericht führten, eine krakeelende Abspaltung, die STATT-Partei, welche die Demokratiedefizite und roten Filz aufs Korn nahm. Zweitens regten sich außerhalb des Parteienwesens bürgerlich-oppositionelle Kräfte, um das Hamburger Wahlrecht zu demokratisieren. Einer kleinen, aber sehr agilen Initiative, «Mehr Demokratie e.V.», gelang 2004 ein sensationeller Volksentscheid gegen SPD und CDU: Fast zwei Drittel der Wähler stimmten für ein Personenwahlrecht mit der Möglichkeit, zu panaschieren und zu kumulieren. Die GAL hatte diese Initiative unterstützt. Es war jedoch keineswegs so, dass sie mit den plebiszitären

Lobbyisten völlig einig war. Vielen in der GAL ging der radikale Demokratismus von «Mehr Demokratie» viel zu weit. Doch in jenen Jahren konnte man als Grüner noch mit einem gewissen gelassenen Wohlgefallen auf die Emanzipation eines radikaldemokratischen Bürgertums vom Parteienstaat schauen.

Es wäre unfair, die Verdienste von klugen Verwaltungsleuten um die Entwicklung der Demokratie hier unerwähnt zu lassen. In den 1990er-Jahren begann in Hamburg eine Modernisierung, die sich als Dezentralisierung im Schulwesen niederschlug, aber auch als Eröffnung von Bürgerbüros, als Sensibilisierung polizeilicher Taktiken und als Partizipation bei der Stadtgestaltung. Endlich kam eine junge, besser geschulte Generation von Verwaltern und Gestalterinnen ans Ruder, die vor der vielbeschworenen «Basis» keine Angst hatte. Die Stadtentwicklungsgesellschaft machte Ernst mit substantieller Teilhabe, indem Straßen und Plätze so umgestaltet wurden, wie die am Verfahren teilnehmenden Bürger es wollten. Dem kam das bessere methodische Know-how genauso zugute wie die zunehmend entwickelten Kommunikations-Tools. Nachdem die GAL 1997 am Senat beteiligt war, hat sie verwaltungsintern, in Stadtentwicklungs- und Umweltpolitik, Bezirksämtern, Schulen und Hochschulen der gesteigerten Partizipation zum Durchbruch verholfen.

Das Unterhaltsame an der Politik sind bekanntlich immer die Überraschungen. Längst hatten dem partizipatorischen Treiben in der Stadt Kräfte zugeschaut, die sehr lernfähig und zugleich zu interessiert waren, um den Nutzen einer modernen Partizipation nicht auch für sich selber zu erkennen. Was dies bedeuten sollte, erfuhr die GAL mit einem historischen Paukenschlag am 18. Juli 2010. An diesem Tag ging eines ihrer Herzensprojekte, das längere gemeinsame Lernen in einer «Primarschule» bis Klasse 6, im Getöse eines Volksentscheids unter, den keine Bürgerschaftsfraktion unterstützt hatte und der es dennoch zu einer Mehrheit der Abstimmenden brachte. Ole von Beust, der als CDU-Bürgermeister die grüne Option gegen Teile seiner eigenen Partei durchzuboxen versucht hatte, trat noch vor der Verkündung des Ergebnisses zurück. Die schwarz-grüne Koalition ohne ihn hielt nur noch ein paar Monate durch. Eine Bürgerschaft stand mit ihrem einmaligen schulpolitischen Konsens blamiert bis auf die Knochen da. Die CDU hat sich von diesem Desaster bis heute nicht erholt.

Der Lerngewinn, den wir aus dieser Katastrophe ziehen, die den Weg zu einem bildungsgerechten Schulwesen auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte verbaut hat, ist kein nur schulpolitischer. Wer die außerparlamentarischen Opponenten («Wir wollen lernen») gegen die «Primarschule» aus der Nähe beobachtete, konnte feststellen, dass sie – mit allen Wassern gewaschen und mit enormen Ressourcen ausgerüstet – die professionellste Form von Bürgerinitiativen-Arbeit entwickelt hatten. Dabei waren sie exzellent in der Elternschaft der Schulen verankert und trieben durch eine stündlich aktualisierte Medienarbeit den Senat und die Schulbehörde vor sich her.

Wenn man nicht nur in schnöden Parteivorteilen denkt, sondern seine Parteilichkeit hinter höhere Prinzipien zurückstellen kann, kann man sich trotz allem freuen: Das Medium der Partizipation ist kein Vorrecht einer politischen Strömung mehr. «Bürgerinitiative» ist nicht länger eine linke Marke. Das ist nicht nur, aber auch ein Ergebnis grüner Demokratiepoltik.

Bei den Hamburger Grünen hat diese Niederlage die ungenierte Lust auf Plebiszite gedämpft. Nach 2010 hat es eine innerparteiliche Diskussion über die Frage gegeben, inwiefern in der Primarschulkampagne Politik und Pädagogik verwechselt wurden. Bereits während der Kampagne war im Aktionsstab die Frage aufgeworfen worden, ob die Verlängerung der Grundschulzeit auf sechs Jahre im rot-grünen Milieu überhaupt genügend Anklang fand. Aus vielen Lehrerkollegien gab es skeptische bis ablehnende Signale. Wieder einmal zeigte sich, dass parteipolitische Engstirnigkeit eine unbefangene Reformfolgenabschätzung vereitelt hatte. Dabei stand eine zentralistisch verordnete Schulreform «von oben» in offenkundigem Widerspruch zu den bis dato vertretenen Prinzipien der Schulautonomie und der Entwicklungsvielfalt.

Was man bei aller Kritik den Hamburger Grünen zugutehalten muss, ist, dass sie nach einer langen Schockstarre eine vom Vorstand lancierte programmatische Reflexion angestellt haben, in der die Doppelherrschaft von Volk und Parlament problematisiert wurde, wie sie in der von den Grünen selbst vorangetriebenen Volksabstimmungsgesetzgebung angelegt ist. Eine Stadtpolitik scheint ab jetzt immer zwei Mehrheiten zu brauchen und wird wohl vorsichtiger sein müssen, um sich keine blutige Nase zu holen. Die derzeit regierende rot-grüne Senatskoalition scheint diesen Grundsatz zu beherzigen.

Das hat auch eine Folge für die Entwicklung des Parteienwesens insgesamt. Je stärker die politische Erfolgchance für autonome bürgerliche Zusammenschlüsse ist, desto stärker rückt das Parlament aus dem Zentrum der Politik an den Rand und desto geringer wird auch der Anreiz für Einzelne sein, sich noch in Parteien zu engagieren.

III

FALLSTUDIEN ZU PROJEKTEN DER DEMOKRATIEREFORM

Bürgerschaftliches Engagement als Arbeitsfeld in den grünen Landtagsfraktionen

Engagementpolitik in den Bundesländern

Der größte Teil des Engagements in Deutschland – empirische Erhebungen wie der Freiwilligensurvey gehen von 80 Prozent aus – findet vor Ort, also innerhalb des eigenen Lebensraums statt. Auch die Ziele des Engagements hängen mit dem Lebensort zusammen. Politik zur Förderung des Engagements, die erst noch im Entstehen ist, vollzieht sich aber auf verschiedenen politischen Ebenen: in den Kommunen, auf Länder- und Bundesebene. Besonders ist dabei, dass beim Bund nur wenige Gestaltungsmöglichkeiten (Stiftungsrecht, Teile des Steuerrechts, Vereinsrecht) liegen, während die Länder über erhebliche Kompetenzen und durch ihre Verbindung zu den Kommunen auch über wirksame Gestaltungsmittel verfügen. Dies betrifft gerade den Bereich der Sozialpolitik, in dem viel bürgerschaftliches Engagement stattfindet.

Ein Blick auf die 16 Länder zeigt, dass sich in der Engagementpolitik ganz unterschiedliche Wege und Traditionen herausgebildet haben. Trotz hoher Dynamik können die unterschiedlichen Voraussetzungen nicht kompensiert werden. Stattdessen setzen die jeweils eigenen Wege auch unterschiedliche Lernprozesse in Gang, in denen die Differenzen bestehen bleiben bzw. sich sogar verstärken.

Allerdings lassen sich auch Gemeinsamkeiten finden, entsprechend der von Schmid¹ entwickelten Typologie für engagementpolitische Länderaktivitäten²: Der «integriert-prozedurale Typ» zeichnet sich durch eine ressortübergreifende Vernetzung sowie durch eine intensive Kommunikation mit allen gesellschaftlichen Gruppen aus. Baden-Württemberg hat hier eine Vorreiterfunktion; in jüngerer Zeit kann auch Rheinland-Pfalz unter diesen Typ gefasst werden. Beim

- 1 Josef Schmid (unter Mitarbeit von Christine Brickenstein): Engagementpolitik auf Landesebene – Genese und Strukturierung eines Politikfeldes, in: Olk/Klein/Hartnuß: Engagementpolitik. Wiesbaden 2009, S. 356.
- 2 Ebd., S. 373 ff. Allerdings ist hinzuzufügen, dass diese Typologie von Schmid nach 2000 entwickelt und für einen Aufsatz von 2010 überprüft wurde. Inzwischen hat sich in den Bundesländern jedoch einiges getan, sodass die Frage nach der Aktualität dieser Typologie durchaus berechtigt ist.

«segmentiert-feldspezifischen Typ» gibt es Aktivitäten in den verschiedenen Politikfeldern, die jedoch wenig oder kaum koordiniert und ohne gemeinsame Strategie sind. Hier zählt Schmid unter anderem Nordrhein-Westfalen dazu. Beim «symbolisch-diskursiven Typ» gibt es zwar eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit, aber wenige politische Maßnahmen. Schmid nennt hier Sachsen als Beispiel.

Neben dieser Typologisierung unterscheidet sich Engagementpolitik auch in der Steuerungsform: In einigen Bundesländern wird sie über Stabsstellen in den Staatskanzleien koordiniert, während die Koordination bei anderen in den Fachministerien – meist Soziales und Inneres – erfolgt. In Rheinland-Pfalz zeigt sich zudem die Bedeutung der personellen Komponente: Hier wurde die Engagementpolitik durch die Person des Ministerpräsidenten (damals Kurt Beck) wesentlich vorangetrieben.

In allen Bundesländern kann eine Aufwertung des Engagements festgestellt werden. Die Abstimmung zwischen Bund und Ländern ist jedoch nach wie vor defizitär. Seit einigen Jahren existiert eine vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) initiierte Plattform, auf der sich Bund, Länder und Kommunen austauschen. Allerdings bringt die Plattform nur die staatlichen Akteure zusammen. Weder die Kommunen noch das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) sind dabei. Die Plattform wird vom BMFSFJ dominiert, während die Länder im Vorfeld dieser Koordinationsrunde eigene Treffen organisieren. Beratung, Wissenstransfer und Koordination der unterschiedlichen Vorhaben – gerade der Modellprojekte des BMFSFJ – werden so nur unzureichend geleistet. Zudem sind Verbände zur Infrastruktureinrichtung nicht eingeladen, sodass der Bund häufig Politik auf Kosten der Länder und Kommunen betreibt.

Die Engagementpolitik wird zunehmend von der Unterscheidung zwischen Engagement, Partizipation sowie sozialer und politischer Dimension geprägt. Zweifellos ist die soziale Dimension des Engagements wichtig und kann nicht allein mit dem Begriff der Lückenbüßerfunktion gekennzeichnet werden. Je stärker Engagementpolitik auf allen politischen Ebenen betrieben wird, desto mehr wird Engagement auch zu einem unabdingbaren Teil der Sozialpolitik, gerade im Raum der kommunalen Ebene. Wenn Politik eine Förderung des Engagements unternimmt, besteht immer auch die Neigung, die kostengünstige Erbringung sozialer Dienstleistungen zu fördern, um die sozialen Aufgaben besser erfüllen zu können.

Die politische Dimension des Engagements – die politische Partizipation – wird von den politischen Institutionen hingegen weit weniger geschätzt. Im Gegensatz zur konventionellen Partizipation verläuft diese nämlich meist in Bahnen, die von etablierten politischen Organisationen kontrolliert werden. Tatsächlich ist politische Partizipation aber vielgestaltig und in vielen, gerade mikropolitischen Bereichen anzutreffen.³ Dabei geht es vor allem um solche Formen der Politik, bei denen nicht in erster Linie Entscheidungen eine Rolle spielen, sondern bei denen die Argumente

3 Im Freiwilligensurvey werden gerade einmal 2,7 Prozent des Engagements mit Politik in Verbindung gebracht. Dies liegt vor allem daran, dass hier ein Politikbegriff verwendet wird, der auf den Staat und die Interessengruppen fokussiert ist.

und der Diskurs im Mittelpunkt stehen. Deliberation wird zu einem Wert an sich und wird immer weniger von den Ergebnissen her bewertet.

Gerade die Grünen stehen mit ihrer Beteiligung an sieben⁴ Länderregierungen vor Herausforderungen, weil sie das Thema Engagement nicht auf soziale Beteiligung reduziert wissen wollen, sondern den politischen Beteiligungsansprüchen der Bürgerinnen und Bürger mehr Verständnis entgegenbringen als die anderen Parteien.

Grüne Spezifika und konkrete Herausforderungen

Eine von der Heinrich-Böll-Stiftung⁵ initiierte Abfrage bei den Grünen in den Bundesländern sowie eine Gesprächsrunde im Dezember 2014 mit einzelnen Vertreterinnen und Vertretern der Grünen aus den Bundesländern hat gezeigt, dass bereits Traditionslinien in der Schwerpunktsetzung innerhalb dieses Politikfeldes deutlich werden, auch wenn die Grünen bisher kaum engagementpolitische Agenden besitzen.

Viele Grüne in den Landtagsfraktionen nähern sich dem Feld über die Thematisierung politischer Partizipation sowie über Instrumente der Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in politische Prozesse. In Rheinland-Pfalz gab es bis vor kurzem noch die Enquete-Kommission «Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie» unter grünem Vorsitz. In Mecklenburg-Vorpommern gibt es ebenfalls eine Enquete-Kommission: «Älter werden in Mecklenburg-Vorpommern». Auch hier setzen die Grünen starke Akzente in Fragen der Bürgerbeteiligung. Auch die Engagementstrategie in Baden-Württemberg – mit grün-roter Landesregierung – entstand aus einem breiten Beteiligungsdiskurs heraus. In der Bremer Bürgerschaft gibt es einen Ausschuss für Beiräte, Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement. Hier gibt es zudem eine Sprecherin für Beirätepolitik und bürgerschaftliches Engagement, in Schleswig-Holstein eine für Migration, Religion und Ehrenamt. Insgesamt gibt es aber nur wenige grüne Abgeordnete, die explizit bürgerschaftliches Engagement im Titel oder hinsichtlich der Zuständigkeit aufweisen. Somit hat Engagementpolitik in den grünen Landtagsfraktionen noch keinen systematischen Platz gefunden. Offen ist zudem, wie das Thema auch im Zusammenhang mit grüner Politik und Fragen der Bürgerbeteiligung eine stärkere Rolle spielen kann.

Folgt man dem Fachdiskurs der Zivilgesellschaft in Netzwerken und Organisationen, dann sollte Engagementpolitik vor allem ein Querschnittsthema sein. In den grünen Landtagsfraktionen ist das Politikfeld sehr unterschiedlich verortet, z.B. im Bereich Inneres, Sport und Rechtsextremismus (Bayern) oder im Bereich Soziales (Hamburg). Dies ist auch abhängig davon, auf welcher parlamentarischen Ebene Engagementpolitik jeweils betrieben wird.

Die Themensetzung der Engagementpolitik orientiert sich an urgrünen Themen. In Berlin beispielsweise sind es die Grünen, die im Ausschuss für Bürgerschaftliches Engagement Themen wie «Engagement gegen Ausgrenzung», «Förderung

⁴ Nicht in diesem Überblick enthalten sind die Landtagsfraktionen in Thüringen und Hamburg.

⁵ Abfrage im Rahmen der AG «Engagement» der Heinrich-Böll-Stiftung. Die AG tagt seit 2009 in unregelmäßigen Abständen.

migrantischen Engagements» sowie das Engagement um die Flüchtlingsunterkünfte auf die Agenda setzen. Die grüne Bundestagsfraktion kritisiert immer wieder das fehlende Gender-Mainstreaming im Engagement, d.h. dass entscheidungsrelevante Posten zum Beispiel in Vereinen durch Männer besetzt werden. Darüber hinaus bedienen sich die Grünen klassischer Instrumentarien, wie der Ehrenamtskarte in Schleswig-Holstein und Hamburg.⁶

Die engagementpolitische Metaebene in den Parlamenten mit dem horizontal gewachsenen Engagement vor Ort zu verknüpfen, erweist sich nach wie vor als schwierig. Entweder besteht keine Verbindung zwischen den Sphären, um zusammenzuarbeiten und gemeinsam Forderungen zu entwickeln, oder die heterogene Szene an Engagierten und ihre Organisationen teilen unterschiedliche Standpunkte, die auf politischer Ebene zu Verwirrung führen, statt Lösungen zu generieren. Interessant ist daher auch die Idee der Grünen in Berlin, die vorhandenen Strukturen von Räten und Beiräten zu evaluieren. Hier wäre zu prüfen, ob die Einbindung der Zivilgesellschaft – dem organisierten wie unorganisierten Teil – über Beiräte noch richtig funktioniert. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass bestehende Strukturen herausgestellt und auch verbessert werden können. Auch Bremen mit Rot-Grün setzt hier mit dem Ausschuss für Beiräte, Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement neue Akzente.

Ob in Ausschüssen, Enquete-Kommissionen, mithilfe von Landesstiftungen der Heinrich-Böll-Stiftung oder groß angelegten Bürgerbeteiligungsprozessen – die unterschiedlichen zur Verfügung stehenden Instrumentarien sind mitentscheidend für die Setzung grüner Akzente. Im Berliner Ausschuss für Bürgerschaftliches Engagement wird beispielsweise stark konsensorientiert gearbeitet. Daher besteht – trotz des grünen Ausschussvorsitzes – wenig Spielraum, gegen eine rot-schwarze Koalitionsmehrheit grüne Themen zu setzen.

Politische Traditionslinien sowie soziale, ökonomische und demografische Bedingungen in den Ländern verlangen unterschiedliche Vorgehensweisen im engagementpolitischen Feld. So kann die Heinrich-Böll-Stiftung Baden-Württemberg breite Beteiligungsprozesse zur Erarbeitung der landesweiten Engagementstrategie finanzieren und begleiten. Eine Enquete-Kommission, wie in Rheinland-Pfalz oder Mecklenburg-Vorpommern, bietet wiederum die Möglichkeit, auf breiter Basis, über Parteigrenzen hinweg und mithilfe wissenschaftlicher Expertise offen zu diskutieren und Ideen zu entwickeln.

Eine weitere, neuere politische Strategie ist die Aufnahme der Förderung bürgerschaftlichen Engagements in die (Landes-)Verfassung. Bayern machte hier im letzten Jahr den Anfang. Die schwarz-grüne Landesregierung in Hessen verhandelt noch darüber. Offen bleibt, welche konkreten Forderungen sich daraus ableiten lassen und welchen Nutzen bzw. welche Wirkung ein solcher Verfassungsrang zur Entwicklung von Engagement letztlich besitzt.

⁶ Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache Nr. 20/10852.

Fazit

Grüne Engagementpolitik ist durch die eigene Geschichte von Beteiligung und Partizipation geprägt. Die Herkunft von Teilen der Grünen aus den sozialen Bewegungen der 1970er- und 1980er-Jahre bietet ein stabiles Fundament. Grüne Engagementpolitik ist aber auch von den vorhandenen Rahmenbedingungen des jeweiligen Bundeslandes abhängig. In den Ländern setzen die Grünen stark auf politische Partizipation und Bürgerbeteiligung und integrieren über diesen Weg vielfach die Förderung bürgerschaftlichen Engagements in ihre politische Agenda. Dabei werden urgrüne Themen gezielt zum Thema der Engagementpolitik gemacht.

Angesichts der Vielfalt grüner Engagementpolitik kann es weder allgemeine Feststellungen noch für alle gültige Empfehlungen geben. Sicher ist: Das engagementpolitische Profil ergibt sich aus den spezifischen grünen Werten.

Das besondere Augenmerk für Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit, Rechte für Tiere sowie für den Schutz der Umwelt und die natürlichen Lebensgrundlagen schlägt sich in bürgerschaftlichem Engagement in der Flüchtlingshilfe oder im Umwelt- und Naturschutz nieder. Historisch kommen die Grünen aber auch aus der Tradition der sozialen Bewegungen. Aus dieser Perspektive ist eine Engagementpolitik zentral, welche die politische Dimension des Engagements in den Mittelpunkt stellt. Die Grünen sind daher gut beraten, alle Formen der Beteiligung jenseits der konventionellen Bahnen zu unterstützen und Weichen für mehr Bürgerbeteiligung und politische Partizipation zu stellen. Eine stärkere Nutzung strategischer Fragen zur Förderung des gesamten bürgerschaftlichen Engagements ist dabei denkbar. Einen Ausbau der Engagementpolitik im Rahmen des bestehenden grünen Profils könnten die Themenbereiche Transparenz, Integration sowie Aufbrechen tradierter Rollenbilder auch in «klassischen» Bereichen des Engagements bieten.

Die Reform des Bremer Wahlrechts: Gelungenes Beispiel für politische Partizipation im rot-grün regierten Bremen?¹

Am 22. Mai 2011 wurde die Bremische Bürgerschaft zum ersten Mal nach einem neuen Wahlrecht gewählt. Dem neuen Wahlrecht ging eine mehrjährige politische Auseinandersetzung voraus, in der um eine grundlegende Reform des alten Einstimmenwahlrechts mit starrer Liste gerungen worden war. Den Anstoß gab 2006 ein vom Verein «Mehr Demokratie» initiiertes Volksbegehren, das mit mehr als 65.000 Unterschriften den Weg für ein neues Wahlsystem ebnete. Die SPD – 2006 noch in einer Großen Koalition mit der CDU – war zunächst vehement gegen die Reform, während Bündnis 90/Die Grünen zu den uneingeschränkten Befürwortern gehörte und das Volksbegehren aktiv unterstützte. Die SPD befürchtete, das neue Wahlgesetz sei zu kompliziert und führe zu einem Rückgang der Wahlbeteiligung. Zudem hatte man Sorge, dass durch das personalisierte Wahlrecht die nach parteiinternen Kriterien ausbalancierte Liste der Kandidatinnen und Kandidaten bei der Wahl über den Haufen geworfen werden könnte.

Inzwischen ist das Wahlrecht reformiert. Bürgerinnen und Bürger haben nun fünf Stimmen, die sie beliebig zwischen Parteilisten und/oder den Kandidatinnen und Kandidaten verteilen (panaschieren) bzw. anhäufen (kumulieren) können, um so Einfluss auf die Auswahl der von den Parteien und Wählervereinigungen nominierten und in eine bestimmte Listenreihenfolge gebrachten Kandidatinnen und Kandidaten auszuüben. Dem neuen Bremer Wahlrecht wird in der politikwissenschaftlichen Forschung bescheinigt, durch die Möglichkeiten der direkten Personenwahl sowie des Panaschierens und Kumulierens partizipationsfreundlich zu sein, da die Bürgerinnen und Bürger die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft stärker beeinflussen können.

Bremens rot-grüne Regierung hat in zwei Legislaturperioden weitere Veränderungen vorgenommen, um das Wahlrecht dem gesellschaftlichen Wandel anzupassen:

- 1 Der Beitrag beruht auf einer ausführlichen Analyse der Wirkungen des neuen Bremer Wahlrechts in der Publikation: L. Probst/A. Gattig (Hrsg.): Das neue Wahlsystem in Bremen: Auswertung und Analyse der Kommunikationskampagne und der Wirkungen des neuen Wahlsystems. Ein Forschungsbericht für die Bremische Bürgerschaft, Bremen 2012.

2009 beschloss sie die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre, und 2012 weitete sie das Wahlrecht aus, um Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union die gleichberechtigte Stimmabgabe bei Bürgerschaftswahlen zu ermöglichen. Der Vorstoß, den Einwohnerinnen und Einwohnern Bremens, die weder die deutsche Staatsangehörigkeit noch die eines anderen Mitgliedsstaates der EU besitzen, das Stimmrecht zu Beiratswahlen (gewählte Bürgervertretungen in den Stadtteilen) zu geben, scheiterte jedoch an rechtlichen Hürden.

Die erste Wahl nach neuem Recht

Wie lässt sich nun, vor dem Hintergrund der bei der Bürgerschaftswahl 2011 gemachten Erfahrungen, das neue Wahlrecht bewerten? Inwieweit hat es die in es gesetzten Erwartungen erfüllt, und welche Auswirkungen hatte es auf Wahlbeteiligung und ungelüftete Stimmen? In der Öffentlichkeit wurde das neue Wahlrecht überwiegend positiv bewertet, weil ein relativ hoher Anteil der Wählerinnen und Wähler von der Möglichkeit der Personenwahl Gebrauch gemacht hat: Fast 41 Prozent (absolut: 532.613)² aller Stimmen wurden als Personenstimmen abgegeben; davon entfielen 27 Prozent (143.807) auf Jens Böhrnsen, Spitzenkandidat der SPD. Die Spitzenkandidatinnen und -kandidaten der sechs anderen vormals in der Bürgerschaft vertretenen Parteien zogen zusammen knapp 15 Prozent (78.410) auf sich; alle anderen angetretenen Kandidatinnen und Kandidaten erreichten zusammen gut 58 Prozent.

Auch die Kumulier- und Panaschierereffekte waren beachtlich: Etwa 70 Prozent der Wählerinnen und Wähler haben ihre Stimme kumuliert, während ca. 30 Prozent sowohl kumuliert als auch panaschiert haben. In den Fällen, in denen die Wählerinnen und Wähler ihre Stimmen auf unterschiedliche Parteilisten oder Personen unterschiedlicher Parteilisten verteilten, waren überwiegend zwei Parteien betroffen; dabei überwog die Stimmenkombination SPD und Grüne – ein Hinweis dafür, dass ein Teil der Wählerinnen und Wähler das Panaschieren zum koalitionsstrategischen Wählen genutzt hat.

Auch der erwartete Effekt der Verschiebung von Listenplätzen trat bei fast allen Parteien ein. Insgesamt lag das Verhältnis von Listen- zu Personenstimmen bei drei zu zwei; bei der SPD – aufgrund der vielen Personenstimmen für Jens Böhrnsen – bei etwa eins zu eins, bei der CDU bei drei zu zwei und bei den Grünen bei zwei zu eins.

Auswirkungen auf die Listenplatzierungen am Beispiel der SPD

Der SPD standen nach ihrem prozentualen Anteil an den gültigen Stimmen 36 Sitze zu, 30 davon für den Wahlbereich Bremen. Da hier der Anteil der Personenstimmen höher war als in Bremerhaven, waren im Wahlbereich Bremen 14 Mandate nach Listenplätzen zu vergeben und 16 nach Personenstimmen (Bremerhaven: 4 zu 2). Die

² Quelle: Statistisches Landesamt Bremen: Statistische Mitteilungen Heft 113. Wahlen im Land Bremen, 22. Mai 2011. Landtagswahl Bremische Bürgerschaft. Teil 1: Analysen und Tabellen, Bremen 2011.

folgende Tabelle zeigt die Verschiebungen gegenüber der ursprünglichen SPD-Listenplatzierung im Wahlbereich Bremen. Markiert sind die Kandidatinnen und Kandidaten, die von einer Listenplatzierung über 30 hochgerückt sind.

Tabelle 1: Verschiebungen auf der Listenbank der SPD im Wahlbereich Bremen nach Personenstimmen (PS)

Listenplatz	Rang nach PS	Bewerber/in	Geschlecht	Anzahl Personenstimmen (PS)	Anteil PS in Prozent
1	1	Jens Böhrnsen	m	143.807	61,8
3	2	Ulrich Mäurer	m	10.935	4,7
2	3	Ingelore Rosenkötter	w	8.078	3,5
8	4	Christian Weber	m	4.365	1,9
31	5	Arno Gottschalck	m	3.546	1,5
41	6	Elombo Bolayela	m	3.149	1,4
18	7	Helmut Weigelt	m	2.521	1,1
21	8	Klaus-Dieter Möhle	m	2.262	1,0
11	9	Mustafa Güngör	m	2.235	1,0
37	10	Renate Möbius	w	2.235	1,0
4	11	Renate Jürgens-Pieper	w	2.145	0,9
53	12	Mehmet Seyrek	m	1.822	0,8
7	13	Petra Krümpfer	w	1.810	0,8
17	14	Antje Grotheer	w	1.793	0,8
29	15	Valentina Tichel	w	1.786	0,8
5	16	Björn Tschöpe	m	1.682	0,7
46	17	Aydin Gürlevik	m	1.405	0,6
26	18	Winfried Brumma	m	1.393	0,6
13	19	Emin Senkal	m	1.391	0,6
34	20	Aytas Ruken	w	1.326	0,6
35	21	Andreas Kottisch	m	1.312	0,5
12	22	Insa Peters-Rehwinkel	w	1.283	0,4
15	23	Karin Garling	w	1.255	0,4

36	24	Manfred Oppermann	m	1.207	0,4
25	25	Jürgen Pohlmann	m	1.192	0,4
28	26	Rainer Hamann	m	1.189	0,4
10	27	Fritz-Dieter Reinken	m	1.183	0,4
9	28	Sarah Ryglewski	w	1.111	0,3
14	29	Ulrike Hiller	w	1.111	0,3
6	30	Rainer Holsten	w	1.104	0,3

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen.

Der Vergleich der Listenplatzierung mit der Platzierung nach Personenstimmen offenbart zum Teil erhebliche Verschiebungen: So konnte Elombo Bolayela, ursprünglich auf Platz 41, nach Personenstimmen einen Sprung um 35 Plätze auf Platz 6 machen. Umgekehrt fiel Rainer Holsten von Listenplatz 6 auf Platz 30 zurück. Da aber die Zuteilung der Mandate nach dem Verhältnis von Listen- zu Personenstimmen stattfindet, erhielten die ersten 14 Listenkandidaten ein Mandat nach Listenstimmen, und erst ab Platz 15 wurden die Mandate an die Kandidatinnen und Kandidaten mit den meisten Personenstimmen vergeben (siehe Tabelle 2). Die markierten acht Personen konnten sich von einem Listenplatz schlechter als 30 soweit verbessern, dass sie ein Personenmandat erringen konnten. Nach dem alten Wahlrecht hätten sie keine Chance auf ein Mandat gehabt.

Tabelle 2: Gewählte Kandidatinnen und Kandidaten der SPD im Wahlbereich Bremen (30 Mandate)

Listenplatz	Name	Geschlecht	Listen-/Personenmandat
1	Jens Böhrnsen	m	Listenmandat
2	Ingelore Rosenkötter	w	Listenmandat
3	Ulrich Mäurer	m	Listenmandat
4	Renate Jürgens-Pieper	w	Listenmandat
5	Björn Tschöpe	m	Listenmandat
6	Rainer Holsten	m	Listenmandat
7	Petra Krümpfer	w	Listenmandat
8	Christian Weber	m	Listenmandat
9	Sarah Ryglewski	w	Listenmandat

10	Fritz-Dieter Reinken	m	Listenmandat
11	Mustafa Güngör	m	Listenmandat
12	Insa Peters-Rehwinkel	w	Listenmandat
13	Emin Senkal	m	Listenmandat
14	Ulrike Hiller	w	Listenmandat
31	Arno Gottschalck	m	Personenmandat
41	Elombo Bolayela	m	Personenmandat
18	Helmut Weigelt	m	Personenmandat
21	Klaus-Dieter Möhle	m	Personenmandat
37	Renate Möbius	w	Personenmandat
53	Mehmet Seyrek	m	Personenmandat
17	Antje Grotheer	w	Personenmandat
29	Valentina Tuchel	w	Personenmandat
46	Aydin Gürlevik	m	Personenmandat
26	Winfried Brumma	m	Personenmandat
34	Ruken Aytas	w	Personenmandat
35	Andreas Kottisch	m	Personenmandat
15	Karin Garling	w	Personenmandat
36	Manfred Oppermann	m	Personenmandat
25	Jürgen Pohlmann	m	Personenmandat
28	Rainer Hamann	m	Personenmandat

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen.

Die anderen, nicht markierten Kandidatinnen und Kandidaten unterhalb der ersten 14 Listenplätze hätten auch nach dem alten Wahlrecht aufgrund ihrer Listenplatznominierung ein Mandat erhalten. Das neue Wahlrecht hat sich also bei der SPD erheblich auf die Mandatzuteilung ausgewirkt. Die ursprüngliche Listenreihenfolge auf der Kandidatenliste wurde kräftig durcheinander gewirbelt.

An diesem Beispiel zeigen sich aber zugleich die Tücken des neuen Wahlrechts. Zum einen fällt auf, dass sechs der acht «Aufgestiegenen» Männer sind (vor allem männliche Migranten), Frauen auf der SPD-Liste mit einem vermeintlich sicheren Listenplatz also das Nachsehen hatten. Gravierenderer ist jedoch, dass diese «Erfolgreichen» ihr Mandat gar nicht ausschließlich den eigenen Personenstimmen, sondern

auch denen anderer verdanken, da die Gesamtzahl aller Personenstimmen darüber entscheidet, wie viele der Mandate nach Personenstimmen vergeben werden. Hier fließen also auch die Personenstimmen für Kandidatinnen und Kandidaten mit sicheren Listenplätzen ein sowie die Stimmen all jener, die am Ende kein Mandat erhalten. Die für diese beiden Gruppen abgegebenen Personenstimmen kommen aber ihnen persönlich gar nicht zugute, weil sie ja Listenmandate oder keine Mandate erhalten. So profitierte nicht Jens Böhrnsen von den 143.807 für ihn abgegebenen Personenstimmen, da er bereits über den Listenplatz eins ins Parlament eingezogen ist, sondern es profitierten indirekt diejenigen, die dadurch überhaupt die Chance bekommen haben, ein Personenmandat zu erzielen, obwohl sie unter Umständen selbst nur sehr wenige Personenstimmen erhalten hatten. So erhielt der SPD-Kandidat Manfred Oppermann lediglich 1.207 Personenstimmen, hat aufgrund der insgesamt hohen Personenstimmenquote aber dennoch ein Mandat bekommen. Beim Fünf-Stimmen-Wahlssystem würden eventuell 242 Stimmen, die auf einen Kandidaten oder eine Kandidatin abgegeben werden, für ein Mandat reichen.

Es ist also mitnichten so, dass bestimmte Kandidatinnen oder Kandidaten aufgrund ihrer Personenstimmen ins Parlament einziehen. Im Gegenteil kann es sogar passieren, dass einer Person die für sie persönlich abgegebenen Stimmen zum Verhängnis werden – nämlich wenn sie den letztmöglichen sicheren Listenplatz hat, aber durch die eigenen Personenstimmen den Anteil der Personenmandate an den Mandaten insgesamt erhöht. Das sichere Listenmandat der Person ist dann nicht mehr sicher, weil das stattdessen anfallende Personenmandat an eine Person mit mehr Personenstimmen geht. Das neue Wahlrecht war vor diesem Hintergrund zwar gut gemeint, erfüllt aber nicht die Funktionen, die ihm im Hinblick auf die Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zugeschrieben werden.

Wahlbeteiligung und ungültige Stimmen

Die Wahlsystemforschung geht davon aus, dass ein einfaches und transparentes Wahlsystem einen höheren Anreiz zum Wählen setzt als ein kompliziertes und in seinen Wirkungen nur schwer durchschaubares Wahlsystem.³ Es ist also davon auszugehen, dass bei der Einführung eines Mehrstimmenwahlsystems mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens die Wahlbeteiligung eher sinkt. Tatsächlich ist die Wahlbeteiligung bei der Bürgerschaftswahl 2011, bei der das neue Wahlrecht zum ersten Mal zur Anwendung kam, um zwei Prozentpunkte gefallen. Allerdings war die Wahlbeteiligung bereits bei der Bürgerschaftswahl 2007 (bei der noch nach dem alten Einstimmenwahlrecht gewählt wurde) auf ein historisches Tief von 57,5 Prozent gesunken.

Um die Frage nach der Wirkung des Wahlrechts auf die Beteiligung beantworten zu können, müssen weitere Faktoren wie Vorwahlkonstellation, Wählermobilisierung und die Erweiterung der Anzahl der Wahlberechtigten durch die Einführung des

3 Vgl. u.a. Dieter Nohlen: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie der Wahlsysteme, 6. Auflage, Opladen/Framington Hills 2009.

Stimmrechts ab 16 einbezogen werden. Es fällt auf, dass die Wahlbeteiligung 2011 im Wahlbereich Bremen kaum gefallen ist. Der Rückgang im gesamten Bundesland ist 2011 vor allem auf die niedrigere Beteiligung in Bremerhaven zurückzuführen – ein Phänomen, das schon bei früheren Wahlen festzustellen war. Es hat sich zugleich die Tendenz verfestigt, dass die Wahlbeteiligung in statusschwachen Stadtteilen mit einem hohen Anteil von Leistungsempfängern nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch weit unterdurchschnittlich ist. Die Differenz ist erheblich: Der niedrigste Wert wurde 2011 im statusschwachen Stadtteil Tenever mit 38,2 Prozent erreicht. Im statusstarken Stadtteil Schwachhausen lag die Beteiligung dagegen bei 74,3 Prozent, also fast doppelt so hoch.

Einen stärkeren Effekt hat das neue Wahlrecht auf die ungültigen Stimmen ausgeübt. Ihr Anteil pendelte bei Bürgerschaftswahlen in den letzten 20 Jahren bei leicht ansteigender Tendenz immer um den Wert von einem Prozent, 2011 waren es 3,3 Prozent. Der Anstieg um das 2,5-fache lässt sich eindeutig auf das neue Wahlrecht zurückführen, nach dem die Wählerinnen und Wähler mehr als fünf Stimmen abgeben konnten. Angesichts der Wahlrechtsänderung mag das hinnehmbar erscheinen; tatsächlich schlägt aber auch hier die Statuszuordnung unterschiedlicher Stadt- und Ortsteile durch: So liegt der Anteil in statusschwachen Ortsteilen bei bis zu sechs Prozent, in statusstarken dagegen nur bei 1,5 Prozent.

Fazit

Bezüglich der Funktionen und Wirkungen des neuen Wahlrechts lässt sich zwar sagen, dass von der Möglichkeit der Personenwahl durch die Wählerinnen und Wähler intensiv Gebrauch gemacht wurde, das neue Wahlrecht aber den falschen Eindruck vermittelt, bestimmte Kandidatinnen und Kandidaten würden mithilfe von Personenstimmen von der Parteiliste in die Bürgerschaft gewählt. Der neue Sitzzuordnungsmechanismus bevorteilt sogar solche Kandidatinnen und Kandidaten, die mit nur wenigen Personenstimmen in die Bürgerschaft einziehen. Hier ist eigentlich Reformbedarf angezeigt. Allerdings hat sich Rot-Grün bisher nicht getraut, das Wahlrecht zu überarbeiten, obwohl es vor allem innerhalb der SPD durchaus kritische Stimmen zu seiner Wirkung gibt. Die Angst, dass eine Änderung des Wahlrechts in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken würde, man nehme den Bürgerinnen und Bürgern die nur vermeintlich bestehende Einflussmöglichkeit auf die konkrete Personenwahl, ist relativ groß. Es bleibt abzuwarten, ob SPD und Grüne diese Aufgabe in Angriff nehmen werden.

Baden-Württemberg zwischen Aufbruch und Ernüchterung

Eine Bestandsaufnahme der Bürgerbeteiligung in der Klima- und Energiepolitik

In Baden-Württemberg haben die Grünen an der Regierung die Energiewende von Anfang an nicht vorrangig als organisatorisch-technisches Problem betrachtet, sondern als eines der Kommunikation und aktiven Einbeziehung der Gesellschaft. In keinem anderen Bundesland hat die Regierung so intensiv das Gespräch und das Bündnis mit den Bürgerinnen und Bürgern gesucht – insbesondere im Bereich Klimawandel und Energiepolitik. Gute Gründe zu Handlungsmotiven zu machen, das war und ist das Ziel.

Ein Jahr vor der Landtagswahl im Frühjahr 2016 stehen nun die Fragen im Raum, ob tatsächlich eine Art Klimapakt zwischen Regierung sowie Bürgerinnen und Bürger entstanden ist, welche Bedeutung die Beteiligung der Bürgerschaft an politischen Prozessen hat und wie belastbar dieses Bündnis bei Rückschlägen ist, etwa durch das neue Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) der schwarz-roten Bundesregierung.

Aufbruch

Das 2013 verabschiedete Klimaschutzgesetz wurde flankiert durch ein bislang einmaliges Beteiligungsangebot, das den Bürgerinnen und Bürgern ernsthaften Einfluss auf politische Entscheidungen versprach. Entsprechend wurde mit der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung am integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept (BEKO) modellhaft ein landesweites Partizipationsverfahren schrittweise durchgeführt. Letztlich war allen Beteiligten klar, dass zur Erreichung der Klimaziele – 25 Prozent Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, 90 Prozent bis 2050 – das Engagement der Bürgerinnen und Bürger unerlässlich ist. Denn dauerhaftes Energiesparen bringt eine Vielzahl kleiner Veränderungen im Alltag mit sich, die von jedem Einzelnen gewollt und vollzogen werden müssen.

Der BEKO-Prozess stellte 110 praktische Handlungsvorschläge zum Gelingen der Energiewende vor, die von allen fünf beteiligten Ministerien (Umwelt, Landwirtschaft, Innen, Wirtschaft, Verkehr) formuliert wurden. An Runden Tischen konnten die Bürgerinnen und Bürger diese Maßnahmen diskutieren, ergänzen, verändern, verwerfen

oder so belassen, wie im ministeriellen Konzept formuliert. Das Interesse, sich an diesem partizipativen Prozess zu beteiligen, war groß.

Das Verfahren lief von Dezember 2012 bis April 2013 auf mehreren Ebenen. Interessierte konnten Kommentare und Vorschläge ins Online-Portal einstellen; 7.000 Menschen haben sich daran beteiligt. In jedem der vier Regierungsbezirke wurde ein Runder Tisch eingerichtet, an dem sich bis zu 35 Bürgerinnen und Bürger trafen. Zuvor waren sie durch einen Zufallsgenerator ausgewählt und dann telefonisch zur Teilnahme eingeladen worden. Im Resultat folgten weit mehr ältere Menschen der Aufforderung als junge und mehr Männer (75 Prozent) als Frauen. Die Bildung lag im oberen Segment. Migrantinnen und Migranten kamen wenige. «Der Lohn dieser Schieflage», so Rainer Carius, Referent im Umweltministerium, der BEKO durchführte, «liegt in der Reinheit des Zufalls. Wir haben keine Gruppe nach unserem Gutdünken oder entsprechend der Zusammensetzung der Bevölkerung verändert.» So spiegelte die Zusammensetzung der Tische das Interesse in der Bürgerschaft wider, nicht aber die demografische Zusammensetzung im Land. Der Nachteil: Die stillen Menschen blieben außen vor.

Die vier Bürgertische tagten je zwei Mal und beschäftigten sich mit Maßnahmen im Bereich Stromversorgung, private Haushalte und Verkehr. Parallel tagten die Verbändetische. Ein weiterer Tisch war für Initiativbewerber vorgesehen, die vom Zufallsgenerator zwar nicht vorgeschlagen, aber dennoch teilnehmen wollten. 405 Personen meldeten sich dafür; wären alle angenommen worden, hätten 18 weitere Runde Tische eingerichtet werden müssen. Um die Balance zwischen Zufallsbürgern und Eigenbewerbern zu erhalten, blieb es jedoch bei zwei.

Unerwartet hoch war auch die Zahl der Empfehlungen: Über 1.000 Vorschläge wurden abgegeben, wie die 110 offiziellen Vorschläge umgesetzt, verändert oder gestrichen werden sollten. Die Einführung eines «Veggie-Days» wurde beispielsweise rundheraus abgelehnt. Um dem sachlichen Ton der Empfehlungen Gehör zu verschaffen, seien hier zwei Beispiele zitiert:

1. Der Tisch empfiehlt der Landesregierung, grundsätzlich am Ausstieg festzuhalten. Kernenergie ist keine nachhaltige Technologie. Das Ausstiegsziel sollte extrem ehrgeizig verfolgt werden. Ein Desaster wie beim Berliner Flughafen, dass Pläne nicht eingehalten werden, ist zu vermeiden. (BT Karlsruhe)
2. Der Tisch empfiehlt der Landesregierung, Vorschläge für Maßnahmen zu prüfen, um die Umlegung der Mieterhöhungen infolge energetischer Sanierungsmaßnahmen sozialverträglich zu gestalten. (BT Freiburg)

Die Vorschläge wurden von den befassen Ressorts und Abteilungen geprüft; Ablehnungen wurden begründet. Ein Viertel der Vorschläge konnte umgesetzt werden. Das Ergebnis der Prüfung und eine Kurzevaluation sind einzusehen unter: www.beko.baden-wuerttemberg.de

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der BEKO-Prozess ein guter Einstieg in landesweite Beteiligungsprozesse war, weil es hier – anders als bei der Diskussion um den Ausbau von Windkraftanlagen und Hochspannungsnetzen – keine Verlierer und keine Ängste vor eventuellen Nachteilen gab. Der BEKO-Prozess erregte Neugierde

und war nicht von vornherein emotionalisiert. Bei nachträglichen Befragungen bewerteten 75 bis 80 Prozent der Teilnehmenden den Prozess als «sehr gut». Viele begründeten dies mit «der Freude, an der Politik teilhaben zu können» und «der Fairness» des Argumentationsaustausches. «Die Kosten waren hoch, aber Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen, ist es wert», fasste ein Teilnehmer zusammen. Ein Jahr später hatte sich bei einer erneuten Umfrage an dieser Bewertung nichts geändert.

Beim BEKO-Prozess wurde die Frage nach der Wiedereinführung der Atomkraft von einer sehr großen Mehrheit der Teilnehmenden ablehnend beschieden. Das lässt darauf schließen, dass die teilnehmenden Personen überwiegend Befürwortende der Energiewende waren und an deren konkreter Ausgestaltung beteiligt sein wollten. 7.000 Personen waren online involviert, 300 an den Runden Tischen: also 7.300 Multiplikatoren.

Der BEKO-Prozess stellte auch einen Testlauf für weitere Beteiligungsprozesse dar, etwa zu den Anpassungsstrategien des stattfindenden Klimawandels. Da eine Mehrheit von 84 Prozent Online-Beteiligungsformate als effiziente Form der Partizipation bewertete, kommen diese nun erneut zur Anwendung. Bei der Diskussion um die Anpassungsstrategien soll «ein Prozess angestoßen werden, der dazu beiträgt, die Verwundbarkeit des Landes zu mindern, die möglichen Klimafolgen und die dabei entstehenden Kosten zu senken und sich ergebende Chancen zu nutzen». Über eine Online-Umfrage wird das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger über die konkreten Auswirkungen der Klimaerwärmung abgefragt; einzelne Maßnahmen werden anschließend mit den Kommunen und Regionen konkret diskutiert und durchgeführt.

Bislang fehlte noch ein Umweltverwaltungsgesetz, das die Zusammenarbeit und die jeweiligen Kompetenzen von Bürgerschaft, Wirtschaft und Verwaltung grundsätzlich regelt. Am 1. Januar 2015 ist das «Gesetz zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich» nach einem knapp zweijährigen Partizipationsprozess, an dem u.a. die Wirtschaft sowie die Kommunal- und Umweltverbände beteiligt waren, in Kraft getreten. Dabei wurden die bisherigen, über verschiedene Landesgesetze verstreuten Regelungen in ein einziges Gesetz überführt.

Gesetzlich festgelegt ist nun, dass insbesondere bei Großvorhaben die «unverzichtbare öffentliche Diskussion noch in der Projektierungsphase stattfindet, also zu einem Zeitpunkt, wo sinnvolle Umplanungen noch ohne große Kosten und erheblichen Zeitaufwand möglich sind», bemerkte Umweltminister Frank Untersteller. Dauerkonflikte und Fehlplanungen sollen damit vermieden werden. In der Bundesrepublik bislang einmalig sind die gesetzliche Verankerung von Umweltmediation und die Stärkung der Mitwirkungsrechte der Umweltverbände.

Ernüchterung

Bürgerbeteiligung bedeutet aber nicht nur Partizipation an politischen Entscheidungen, sondern auch konkrete Teilhabe an der Energieerzeugung – Photovoltaik auf dem eigenen Dach, Windkraftanlagen in Bürgerhand, Biogasanlagen auf dem Bauernhof, Energiegenossenschaften etc. Hier zeigen die Zahlen in den letzten Jahren

ständig nach oben. Bundesweit befinden sich 47 Prozent der Erneuerbaren Energien in Bürgerhand, 12 Prozent gehören den großen Energieversorgern. Joachim Sautter, Leiter der Abteilung Grundsatzfragen Energiepolitik im Umweltministerium, erklärt dazu im Gespräch: «Wir halten viel von den kleinen Akteuren, wenn die nicht mehr im Spiel sind, schwindet der Spirit.» Für ihn bleibt «der Ausbau der Erneuerbaren Energien untrennbar mit der Dezentralisierung des Energiemarkts verknüpft» – und damit mit seiner Demokratisierung.

Allerdings schlägt dem Ausbau der Erneuerbaren Energien Gegenwind auf allen Ebenen entgegen – gerade auf der lokalen und regionalen: Hier hat sich ein lautstarker Widerstand von Bürgerinitiativen gegen Windräder entwickelt. Und die Bürgermeister, die oft aus einer anderen politischen Kultur kommen, sehen nicht ein, warum sie sich ausgerechnet für die Förderung der Windenergie anfeinden lassen sollten, da die Anlagen nur wenig Einnahmen für die Gemeinde erbringen, sofern sie nicht auf gemeindeeigenem Land stehen. Auf den Anhöhen befürchten Villenbesitzer, dass der Blick auf Windräder den Wert ihrer Grundstücke mindern könnte. Dass Klima- und Naturschützer oft nicht mehr an einem Strang ziehen, erschwert das Weiterkommen zusätzlich. «Bürgerbeteiligung verlangsamt den Prozess», sagt Joachim Sautter, «und da wir demnächst Landtagswahlen haben, sieht man hier und da an der Mimik die Haltung: Euch sitzen wir auch noch aus.» Andererseits: «Gerade wenn viel blockiert wird, muss die Bürgerbeteiligung ihre Kraft beweisen.» Bei Gegenwind kann Bürgerbeteiligung auf der lokalen Ebene die Dinge in Bewegung bringen, kommt dieser aber von der Bundesebene – wie das reformierte EEG-Gesetz vom 1.8.2014 –, hilft erst einmal keine Bürgerbeteiligung vor Ort.

Die Baden-Württemberger Reform der Verwaltungsaus- und Weiterbildung

Mit dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg und dem Anspruch an eine «Politik des Gehörtwerdens» rückten Information und Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Prozesse der politischen Willensbildung und des Verwaltungshandelns stärker in den Fokus. Wenngleich Ministerpräsident Winfried Kretschmann im Zusammenhang mit dem geplanten Nationalpark Schwarzwald klarstellte, dass eine «Politik des Gehörtwerdens bedeutet, dass jeder gehört wird, aber nicht, dass jeder erhört wird mit seinem Anliegen»¹, sind die Auswirkungen auf eine moderne rechtsstaatliche Verwaltung klar erkennbar. Verwaltungsprozesse müssen verständlich kommuniziert und Bürgerbeteiligung in das Repertoire des klassischen Verwaltungshandelns integriert werden.²

Der seit Ende der 1990er-Jahre parallel dazu verlaufende Reformprozess des «New Public Managements» fordert zudem den Wandel von der Obrigkeitsverwaltung hin zur Gestaltung der Bürgergesellschaft. Aus beiden Richtungen ist somit der Anspruch an Verwaltungen und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erkennbar, die Fähigkeit und Bereitschaft zu entwickeln, beteiligende Prozesse weiter in das Handlungsrepertoire zu übernehmen. Eine Anforderung, der sich auch die Hochschulen für öffentliche Verwaltung in ihren Ausbildungsprogrammen (Bachelor- und Masterstudiengänge), den Weiterbildungs- und Beratungsaktivitäten (Kehler Institut für Fort- und Weiterbildung und die KommunalBeratung Kehl) sowie in der Forschung (Kehler Institut für Angewandte Forschung) stellen.

- 1 W. Kretschmann: Interview mit dem *Tagesspiegel*, Berlin, am 8.6.2013; <http://bit.ly/1IXFyiw> (abgerufen am 24.2.2015).
- 2 G. Erler: Bürgerbeteiligung – Vom Helfen zum Mitentscheiden, in: J. Kegelmann und K.-U. Martens (Hrsg): *Kommunale Nachhaltigkeit*, Baden-Baden 2013, S. 265–272.

Abbildung 1: Welche Rolle Bürgerengagement (BE) und Bürgerbeteiligung (BB) an der Hochschule Kehl spielen

Vision/Leitbild: BE als wichtiger Bestandteil der Ausbildung		
Forschung (KIAF)	Beratung (Kehler Kommunalberatung)	Weiterbildung (KIFO)
Forschungsprojekte im Rahmen des Kompetenzzentrums «BE/BB»	Durchführung von Beratungsprojekten im Bereich BE/BB: ■ Begleitung von Kommunen bei der Einführung von BE ■ Begleitung von Kommunen bei politikfeldbezogenen BE-Prozessen (z.B. im Bereich Umwelt/Bauleitung etc.)	Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen und Weiterentwicklung der Angebote im Bereich BB/BE ■ Kontaktstudium ■ Fortbildungen
Masterstudiengänge (BE/BB ist ebenfalls Teil der Masterprogramme)		
Cluster Management	European Public Management	Master Public Management
Bachelorstudiengang: BE/BB ist Teil des Lehrstoffs im Grund- und Vertiefungsstudium (insb. in Kommunalpolitik). Auch gibt es eine Vielzahl von Fachprojekten und Bachelorarbeiten zu dem Thema.		

Quelle: Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl

Die Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl

Die Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl (Baden-Württemberg) ist eine der renommiertesten Einrichtungen dieser Art in Deutschland. 44 hauptamtliche Professorinnen und Professoren sowie mehr als 250 Lehrbeauftragte sind hier beschäftigt; rund 1.200 Studierende sind in den Bachelorjahrgängen «Public Management», im Masterstudiengang «Europäisches Verwaltungsmanagement», im berufsbegleitenden Masterstudiengang «Public Management» und im deutsch-französischen Masterstudiengang «Management von Clustern und regionalen Netzwerken» eingeschrieben.

Im Bachelorstudiengang wird primär für den öffentlichen Dienst ausgebildet: Beamtinnen, Beamte und Angestellte für den gehobenen Verwaltungsdienst des Landes, der Gemeinde, der Landkreise und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Die Masterstudiengänge sind auch für andere Interessierte offen.

Die Absolventinnen und Absolventen der Bachelorstudiengänge erlangen gerade in kleineren Gemeinden häufig schon unmittelbar nach ihrer Ausbildung Führungspositionen; viele Bürgermeisterinnen und Bürgermeister stammen aus dem gehobenen Verwaltungsdienst, der auch in größeren Gemeinden und der Landesverwaltung eine wichtige Rolle spielt. Die Absolventinnen und Absolventen der

Masterstudiengänge werden speziell auch für Führungspositionen ausgebildet. Durch ihre Qualifikation sind sie auch international einsetzbar.

Die Rolle der Bürgerbeteiligung im Bachelorstudiengang

Der Bachelorstudiengang «Public Management» ist modular aufgebaut und besteht nach einem Einführungslehrgang und -praktikum aus einem dreisemestrigen Grundlagenstudium mit 16 Modulen, einer Praxisphase (zwei Semester) mit abschließender Fertigung einer Bachelorarbeit sowie einem Semester, bei dem einer von neun Bereichen vertieft studiert wird.

Ziel des Studiengangs ist es, Persönlichkeiten heranzubilden, die neben fachlichen Kenntnissen (Recht, Finanzen und BWL, Organisation und Personal) auch methodische und personale Kompetenzen entwickeln, die sie befähigen, Führungs- und Umsetzungsverantwortung zu übernehmen. Auch die Steuerung von «Prozessen» spielt eine wichtige Rolle, da sich die Verwaltung zunehmend hin zur Gewährleistungsverwaltung wandelt, die nicht mehr alles selbst tut, sondern Prozesse der Beteiligung gestaltet, in die auch die Potenziale der Zivilgesellschaft einbezogen werden.

Im Grundlagenstudium werden in der Form einer Reflexion die Entwicklungslinien der öffentlichen Verwaltung, die Rolle der Bürgerschaft und der Verwaltung in ihrer historischen Entwicklung sowie die Funktionen des Staates kritisch hinterfragt. Auch Fragen der Organisationskulturen und -strukturen sowie ihre Adäquanz für Bürgerbeteiligung (BB) und -engagement (BE) werden beleuchtet. Kernthese ist hierbei, dass die «klassischen» Verwaltungsstrukturen und -kulturen «quer» zu Bürgerbeteiligung und -engagement liegen: Kann die klassische Verwaltungs- und Bürokratiekultur als hierarchisch, formal aufgabenorientiert, weisungs- und zwangsorientiert, monologisch und spezialisiert beschrieben werden, so erfordert erfolgreiche Bürgerbeteiligung geradezu das Gegenteil.

Bürgerbeteiligung setzt die Vernetzung von Akteuren voraus, die informal beziehungsorientiert kooperieren. Da BE/BB auf Freiwilligkeit beruhen, sind Dialog und Kommunikation zentrale Erfolgsvoraussetzungen. Die hierarchischen, spezialisierten Aufgabenerfüllungsstrukturen korrespondieren dagegen mit linearen Kommunikationskanälen, die eine informale, vernetzte Kommunikation nur schwer ermöglichen.

Auch die bis heute starke funktionale Arbeitsteilung, verbunden mit einer Vielzahl von (Teil-) Verantwortlichkeiten im Aufgabenvollzug, widerspricht der Aufgabe einer ganzheitlich orientierten BE/BB. Diese Fragen gemeinsam mit Studierenden zu reflektieren, ist ein wichtiger Baustein im Grundstudium.

Im «Fachprojekt» wird anhand echter Projekte gemeinsam mit der Praxis die Kompetenz des Projektmanagements und der Prozesssteuerung vermittelt: Ein Semester lang erarbeiten die Studierenden in Teams konkrete Projektergebnisse zu Themen wie: «Kritische Erfolgsfaktoren des Bürgerschaftlichen Engagements und der Bürgerbeteiligung» oder «Gestaltung eines Jugendbeteiligungsprozesses in der Gemeinde X» etc. Hier wird Know-how vertieft und in der Praxis lebendig.

Eine Vielzahl von Bachelorarbeiten, eng verknüpft mit dem Kompetenzzentrum «Bürgerbeteiligung» des Kehler Instituts für Angewandte Forschung (KIAF), vertieft

Fragestellungen der Bürgerbeteiligung. In den Vertiefungsschwerpunkten, vor allem im Bereich «Kommunalpolitik», wird das Thema, ebenfalls mit Unterstützung von Lehrbeauftragten aus der Praxis, weiter intensiviert und in Form differenzierter Prüfungsleistungen abgefragt.

In allen Phasen des BA-Studiums spielt Bürgerbeteiligung eine zunehmend wichtige Rolle, sodass Studierende in die Praxis entlassen werden, die neue Formen kommunaler Steuerung und Führung praktizieren.

Die Rolle der Bürgerbeteiligung in den Masterstudiengängen

Gerade im berufsbegleitenden Masterstudiengang «Public Management» stehen die theoretische Diskussion von Beteiligungsinstrumenten wie auch die Reflexion eigener Beteiligungserfahrungen, z.B. bei interdisziplinären Projekten, im Vordergrund. Anders als im BA-Studium haben die Studierenden hier bereits langjährige Verwaltungserfahrungen und erleben weit stärker auch die Probleme der Integration von Beteiligungsprozessen in die kommunalpolitischen Prozesse.

Da der Studiengang für die Übernahme von Führungsfunktionen qualifizieren soll, wird besonders der Aspekt der Bürgerbeteiligung als Führungsaufgabe thematisiert, der die Unterstützung und Initialisierung der Prozesse durch die Leitungskräfte tangiert. Noch immer berichten die Studierenden aus ihren Verwaltungen, dass mitunter gerade die oberste Führungsebene Bürgerbeteiligung zwar für politisch opportun hält, für die Umsetzung im Verwaltungsalltag aber keinerlei Unterstützung und Ressourcen anbietet. Es ist wenig verwunderlich, dass in der Verwaltungspraxis somit die – in Anlehnung an Karl Valentin – kolportierte Einschätzung gefördert wird: Beteiligung mache Sinn, aber sei auch sehr viel Arbeit.

Die Rolle der Bürgerbeteiligung in der Fort- und Weiterbildung

Neben den Studierenden, die als «Multiplikatoren» in die Praxis hinausgehen, gilt es, die aktiven Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung zu motivieren, zu qualifizieren und «fit zu machen» für Beteiligung.

Aus diesem Grund haben die Hochschulen Kehl und ihre Partnerhochschule Ludwigsburg gemeinsam mit der Führungsakademie Baden-Württemberg eine Fortbildung entwickelt, die ein alle Facetten der Beteiligung umfassendes Lehrgangsarangement beinhaltet.³

Ziel ist es, «Beteiligungsexperten» zu entwickeln, die erfolgreich Prozesse steuern und ihre Erfahrungen kontinuierlich austauschen. Sechs Module können einzeln oder im Gesamtpaket absolviert werden: Bürgerbeteiligung im Überblick; rechtliche, kommunale und landespolitische Rahmenbedingungen; Führen und Steuern von Beteiligungsprozessen; Anlässe, Methoden und Instrumente; Kommunikation in Beteiligungsprozessen; E-Partizipation.

³ Führungsakademie Baden-Württemberg/Hochschulen für öffentliche Verwaltung Ludwigsburg und Kehl (2015): Lehrgang Bürgerbeteiligung; <http://bit.ly/1LOvVYo>.

Die Fortbildungen werden von allen Ebenen der Verwaltung genutzt, wobei die meisten Teilnehmenden aus den Kommunalverwaltungen kommen. Das Angebot wird derzeit zielgruppenspezifisch mit weiteren Kooperationspartnern weiterentwickelt (z.B. Angebote für Jugendbeteiligung oder politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger).

Die Rolle der Bürgerbeteiligung in der Beratung

Lehre und Wissenschaft braucht «Erdung» und Konkretion. Dies gelingt oftmals durch die Durchführung konkreter Beteiligungsprojekte gemeinsam mit der Verwaltungspraxis. Die Kommunalberatung Kehl wie auch einzelne Lehrende begleiten Kommunen bei der Realisierung oder Evaluation von Beteiligungsprozessen. Die Spannweite reicht von der Durchführung einzelner Workshops bis hin zur Konzeption umfassender Beteiligungsprozesse. Die konkrete Durchführung wird von den Lehrenden oft als Erweiterung und kritische Reflexion der akademischen Perspektive wahrgenommen.

Die Rolle der Bürgerbeteiligung in der Forschung

Die Hochschule Kehl hat mit dem KIAF eine Einrichtung, die sich relevanten, praktischen Forschungsfragen widmet. Eins der neun Kompetenzfelder ist der «Bürgerbeteiligung & Zivilgesellschaft» gewidmet.

Abbildung 2: Forschungs- und Kompetenzzentren des KIAF auf der Grundlage des Leitbildes «nachhaltige Kommune»



Quelle: Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl

Gemäß den Kernkompetenzen der Hochschule Kehl, die sich durch die interdisziplinäre Verknüpfung von rechtlichen, betriebswirtschaftlichen, organisatorischen und prozessualen Fragestellungen auszeichnet, sind Schwerpunkte der Forschungsprojekte die Begleitung und kritische Reflexion von Bürgerbeteiligungsprozessen und ihren Erfolgsvoraussetzungen «vor Ort». Folgende Faktoren konnten identifiziert werden:

- Thema muss für Beteiligung geeignet sein;
- klare Zielsetzungen;
- Beteiligung muss gewollt sein;
- projektmanagementorientierte Planung mit klaren Rollen und Verantwortlichkeiten;
- Kommunikation der Ziele, Art und Weise der Beteiligung und Umgang mit Ergebnissen;

- Auswahl des geeigneten Instruments;
- professionelle Anwendung der ausgewählten Methoden;
- Vorhandensein entsprechender Ressourcen in Form von Zeit, Finanzen und Know-how;
- Ernstnehmen der Ergebnisse und Integration in Entscheidungsprozesse;
- Rückkopplung über Umgang mit Beteiligungsergebnissen.

In gemeinsamen Beteiligungsprojekten werden diese Fragen erfolgreicher Gestaltung von Bürgerbeteiligung kritisch reflektiert und begleitet.

Fazit

In der Lehre ist die curriculare Umsetzung des Themas Bürgerbeteiligung, bis hin zur Entwicklung eigener Module in den grundlegenden Studiengängen, noch nicht vollzogen. Angesichts der Klagen der Lehrenden, dass bereits jetzt die generalistische Konzeption des Bachelorstudiengangs in weiten Teilen eher zu einem akademischen Schnelldurchgang als zu einer vertieften Auseinandersetzung führen würde, erscheinen Forderungen nach neuen Modulen zurzeit schwer umsetzbar. Dennoch lernen die Studierenden in Fachprojekten, wissenschaftlichen Arbeiten und nicht zuletzt durch die aktive Einbindung einzelner Lehrenden in die Praxis, dass Gestaltung und Förderung von Beteiligungsprozessen eine interessante und intellektuell herausfordernde Aufgabe sein kann.

In den Masterstudiengängen steht dagegen die kritische Auseinandersetzung über den Stellenwert und die operative Konzeption von Beteiligungsprozessen im Vordergrund. Eine vertiefte Auseinandersetzung findet zum Beispiel im Rahmen von Masterarbeiten und bei der Durchführung von Beteiligungsprozessen statt.

Die Praxis ist vor allem an «kurzen» und «knackigen» Überblicksfortbildungen interessiert. Eine tiefgehende Auseinandersetzung mit diesem wesentlichen Thema, die auch den entsprechenden Einsatz von Ressourcen in Geld und Zeit bedeutet, wird oft noch gescheut. Alle Teilnehmenden, die das Gesamtcurriculum der Ausbildung durchlaufen haben, waren begeistert und haben die Module hervorragend bewertet. Vielfach wurde aber darauf hingewiesen, dass die Behördenleitung (bisher) nicht bereit ist, eine wirklich umfassende Qualifizierung vorzunehmen. Dies weist auf die Gefahr hin, dass das Thema Bürgerbeteiligung zwar verbal angepriesen wird, die hierfür notwendigen Umsetzungen in Form von Qualifizierungen jedoch gescheut werden. Dies bedeutet auch Risiken bei der Durchführung von Beteiligungsprojekten.

Gerade die praktische Durchführung und Begleitung von Beteiligungsprozessen durch Lehrende sichert die Verankerung des Themas Bürgerbeteiligung an der Hochschule. Der Prozess der praktischen Umsetzung und die Kooperation mit Verwaltung und anderen Beratern relativieren oftmals die vielversprechenden Instrumente und Methoden der Beteiligung aus der Literatur. Das interdisziplinäre Profil der Lehrenden bietet der Praxis jedoch die einzigartige Möglichkeit, neben Prozess- auch fundierte Fachkompetenzen, z.B. im kommunalrechtlichen Bereich, einzubinden und somit eine umfassende Beratung aus einer Hand zu erhalten.

Demokratie-Lernen als schulpolitisches Programm – Das Beispiel Nordrhein-Westfalen

Die Demokratie ist mehr als eine Staatsform. Sie ist eine kulturelle Errungenschaft, die auf Ebene der Gesellschaft und des individuellen Handelns Aufmerksamkeit, Zuwendung und Kritik benötigt. In der Gründungszeit der Bundesrepublik Deutschland waren letztlich vor allem die Schulfächer der «Politischen Bildung» (mit unterschiedlichen Bezeichnungen) als Königsweg verstanden worden, um einer «engagierten Bürgerschaft» als Gelingensbedingung der Demokratie zu entsprechen. Inzwischen werden Wirkung und Lernchancen der Schule insgesamt als Lern- und Lebensraum sowie als öffentliche, demokratische Einrichtung verstärkt in den Blick genommen. Man spricht dann von «Demokratiepädagogik» als einer zentralen schulischen Aufgabe.¹ Demokratie lernt man durch Erfahrung: In keinem Lernfeld scheint die tätigkeitshaltige Qualität des Lernens entscheidender als hier.² Als Ergebnis menschlichen Handelns ist Demokratie «zentrale Aufgabe für Schule und Jugendbildung», heißt es im «Magdeburger Manifest zur Demokratiepädagogik».³ Nicht zuletzt deshalb hat die Kultusministerkonferenz 2009 eine Empfehlung zur «Stärkung der Demokratieerziehung» ausgesprochen.⁴

Gleichwohl ist dies in der Schule nicht so ohne Weiteres umzusetzen – es gibt kein Lehrbuch der Demokratieerfahrung, kein entsprechendes Schulfach und infolgedessen auch keine einschlägigen Lehrpläne und Lehrerbildungskonzepte. Überdies kann die Schule aufgrund ihrer inneren Struktur und Funktion sowie ihrer gewachsenen Traditionen niemals vollständig demokratisch im engeren Sinne sein. Umso bedeutsamer ist es, die der Schule ebenfalls eigenen Elemente der lernenden Gemeinschaft, der Konflikte und divergierenden Interessen, aber auch der Gemeinsamkeit

- 1 Vgl. W. Beutel et al.: Demokratiepädagogik, in: W. Beutel, P. Fauser, H. Rademacher (Hrsg.): Jahrbuch Demokratiepädagogik 2012. Aufgabe für Schule und Jugendbildung, Schwalbach/Ts. 2012.
- 2 Vgl. P. Fauser: Demokratiepädagogik, in: D. Lange (Hrsg.): Basiswissen Politische Bildung. Handbuch für den sozialwissenschaftlichen Unterricht, Bd. 1: Konzeptionen Politischer Bildung, Baltmannsweiler 2007, S. 88.
- 3 Abgedruckt in W. Beutel, P. Fauser (Hrsg.): Demokratiepädagogik. Lernen für die Zivilgesellschaft, Schwalbach/Ts. 2007, S. 200–202.
- 4 Vgl. KMK: Stärkung der Demokratieerziehung – Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 6. März 2009.

fördernden Vorstellungen von Lehrkräften, Kindern und Jugendlichen sowie deren Eltern als Gelegenheiten demokratischen Lernens zu nutzen.

Darüber hinaus braucht die Fülle an Lernerfahrungen von Demokratie zur Stärkung ihrer Wirksamkeit die Unterstützung der Zivilgesellschaft und vor allem der Politik. Es gibt zahllose Herausforderungen und Gestaltungsaufgaben im Bildungswesen, welche die Erfahrung von Demokratie wesentlich beeinflussen. Bildungspolitik steht also mehrfach in direktem Verhältnis zur Aufgabe der demokratischen Erziehung. Ebenso gilt: Schule erzieht für – oder, sofern nicht konstruktiv genutzt, auch gegen – die Demokratie. Vieles von dem, was in diesem Politikfeld entschieden wird – also in der Länderpolitik –, betrifft und beeinflusst das Demokratielernen in der Schule.

Wir wollen am Beispiel von Schulpolitik und Demokratiepädagogik in Nordrhein-Westfalen (NRW) das Aufgabenfeld skizzieren und mögliche Entwicklungen anreißen.

Spannungspunkte demokratischer Schulentwicklung in Nordrhein-Westfalen

In der öffentlichen Darstellung seiner Aufgaben setzt das Ministerium für Schule und Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen (MSW) unter der grünen Ministerin Sylvia Löhrmann auf zentrale Themen der demokratischen Schulentwicklung: längeres gemeinsames Lernen, innere Schulentwicklung, Schulqualität, individuelle Förderung und Erinnerungskultur – Schwerpunkte, die für die demokratische Schule innovativ und entscheidend sind. Zugleich sind dies Bereiche, die sich einer zentralen Steuerung eher verschließen, da sie vor allem aus der in der Schule vorhandenen Professionalität der dortigen Akteure sowie der dort etablierten Schulkultur und pädagogischen Tradition resultieren. Die aktuelle Schulpolitik in NRW sollte also verstärkt auf die innovativen Potenziale der pädagogischen Praxis setzen und die Betroffenen zunehmend mehr zu Beteiligten machen. Erste Ansätze einer solchen praxisnahen Steuerungsqualität sind im MSW durchaus erkennbar.

«Referenzrahmen Schulqualität» – ein demokratischer Anspruch für die Schule

Ein Element der politischen Steuerung ist der aktuelle «Referenzrahmen Schulqualität NRW» (2014). Zwar ist NRW eines der letzten Länder, die Prädikatoren für eine gute Schule festlegen, allerdings hat es dazu einen umfangreichen Partizipationsprozess in Gang gesetzt.

Der Referenzrahmen bündelt die vielfältigen Vorstellungen und Ansprüche an «gute Schule» und möchte alle an ihr Beteiligten in der alltäglichen Umsetzung unterstützen. Im Inhaltsbereich «Schulkultur» des Dokuments wird die demokratische Schulqualität angesprochen: Schulen sollen projektdidaktische Ansätze stärken und ihre Qualität als «Erfahrungsraum» lernförderlich nutzen. Der Referenzrahmen will hier verbindliche Orientierung für die interne Weiterentwicklung der Schulen bieten, die Schulaufsicht bei ihrer Beratungstätigkeit unterstützen sowie Eltern, Schülerinnen

und Schülern Impulse für innerschulische Partizipationsprozesse geben.⁵ Ausdrücklich thematisiert wird das demokratische Erfahrungslernen (Kriterium 3.1.3): «Die Gestaltung des Schullebens ermöglicht [es] [...], demokratisches Handeln zu erleben, aktiv handelnd zu erfahren und zu reflektieren.»⁶ Dabei wird den Schulen nahegelegt, demokratiepädagogische Zielsetzungen verbindlich abzusprechen und – auch mit Blick auf heterogene Schülerschaften – die Übernahme realer Verantwortung zu ermöglichen. Ferner sollen gruppenspezifische Regeln gemeinsam erarbeitet, die Vertretung der Schülerinnen und Schüler aktiviert sowie die Übernahme von Ämtern in der Schule explizit gefördert werden.

Die Inklusion – Gleichheit vor dem Gesetz und in der Gesellschaft

In NRW ist seit 2013 das gemeinsame Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischen Bedarf gesetzlicher Regelfall.⁷ Damit reguliert das Land die aus der UN-Kinderrechtsreform resultierenden Erfordernisse. Zugleich entspricht sie einer demokratietheoretischen Grundnorm des Grundgesetzes: «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.» Der Entscheidung des Parlaments waren gutachterliche Äußerungen⁸ sowie ein umfangreiches Beteiligungsverfahren vorausgegangen, in das neben den Lehrer- und Elternverbänden, den kommunalen Spitzenverbänden, Kirchen und vielen Fachverbänden auch die Selbsthilfeorganisationen der Menschen mit Behinderungen eingebunden waren.

Der mit dem Gesetz verbundene strukturelle Wandel in den Schulen sorgt für erheblichen Wirbel. Die Debatten drehen sich um die unklare Zukunft von Förderschulen als eigenständige Einheiten und um die Unterstützung, welche die Regelschulen für die nunmehr entstehende alltägliche Aufgabe der «Inklusion» benötigen – ein politisch und pädagogisch aufgeregter und streitbarer Reformprozess, der zugleich ein Beitrag zur demokratischen Gestaltung von Schule ist.

Erinnerungskultur und demokratisches Lernen

Ihre KMK-Präsidentschaft 2014 hatte Ministerin Löhrmann unter das Schwerpunktthema «Erinnern für die Zukunft» gestellt. Dabei baut sie auf ein pädagogisches Konzept von 2013, das nicht nur die Schulen dazu auffordert, die historischen Aspekte einer europäischen und globalen Erinnerungskultur aufzugreifen, sondern vor allem die demokratiepädagogischen Grundlagen der Erinnerungsarbeit zu nutzen:

5 Vgl. Referenzrahmen NRW 2014, S. VI; <http://bit.ly/1lXFQWL>.

6 Ebd., S. 60.

7 MSW-NRW: Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention, in: Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Ausgabe 2013, Nr. 34 vom 15.11.2013, Düsseldorf 2013, S. 613–622.

8 Vgl. K. Klemm, U. Preuss-Lausitz: Auf dem Weg zur schulischen Inklusion in Nordrhein-Westfalen. Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bereich der allgemeinen Schulen, Gutachten, erstellt im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen/Berlin 2011.

Erinnerungskultur als Teil der historisch-politischen Bildung und Demokratiepädagogik haben eine besondere Bedeutung – auch für den Zusammenhalt in Europa gegen die Feinde von Freiheit und Demokratie.⁹ Infolgedessen wurden von Löhrmann verschiedene Veranstaltungen durchgeführt, Schulen mit entsprechenden Projekten besucht und Schülergruppen nach Auschwitz und zu den Gedenkorten des Ersten Weltkrieges begleitet.¹⁰

Um der Gefahr zu begegnen, lediglich eine symbolische Politikinszenierung des «Erinnerns» zu fördern, muss schulisch auch hinreichend Zeit und Raum vorhanden sein, beispielsweise für Empathie und Kontemplation, vor allem aber für die kritische Reflexion auch aktueller Formen der Entdemokratisierung, Ausgrenzung von Minderheiten und Entstehung systemischer politischer Gewalt. Immerhin hat die KMK im Herbst 2014 auf Anregung aus NRW eine entsprechende Empfehlung zur Erinnerungskultur verabschiedet.¹¹ Erneut sind die Schulen gefordert, praktische Schritte auf diesem Weg zu gehen.

Demokratiepädagogik und demokratisches Handeln stärken

Der Bundeswettbewerb «Förderprogramm Demokratisch Handeln» ist seit seinem Beginn im Jahr 1990 auch in NRW aktiv und erzielt dort eine gute Resonanz.¹² Schon früh sind dadurch innovative Projekte zur Demokratiepädagogik sichtbar geworden. Ein besonderes Beispiel war etwa 1992 das der Gesamtschule Hagen-Haspe.¹³ Hier haben sich Jugendliche und Lehrkräfte in die Kommunalpolitik eingemischt und mit ihrem Vorschlag zur Restauration des Denkmals «Hasper Löwe» durchgesetzt: Aus einem Kriegerehrenmal wurde so ein Friedensmahnmal.¹⁴ Seit dem Schuljahr 2013/2014 unterstützt das Land den Bundeswettbewerb insbesondere in seinen auf Fortbildung und Multiplikation von Best-Practice-Ansätzen gerichteten Bestrebungen, ermöglicht und erwartet zugleich aber auch die fachliche Begleitung des MSW bei entsprechenden Aktivitäten im Land. Hierzu gehört vor allem der 2014 bereits zum zweiten Mal durchgeführte «Demokratietag NRW». Dort werden unterschiedliche Akteure, Best-Practice-Projekte, engagierte Lehrkräfte und Personen aus Fortbildung und Schulentwicklung zusammengebracht, um Möglichkeiten der Unterstützung

9 MSW-NRW: *Erinnern für die Zukunft. Konzept zur Stärkung von Erinnerungskulturen in den Schulen Nordrhein-Westfalens*, 2014; <http://bit.ly/1LOWmlx> (abgerufen am 15.2.2015).

10 Vgl. MSW-NRW: *Gedenken und Erinnern: Ministerin Löhrmann begleitet Schülerinnen und Schüler nach Auschwitz*, Pressemitteilung vom 27.1.2015; <http://bit.ly/1HGzIBy> (abgerufen am 15.2.2015).

11 KMK: «Erinnern für die Zukunft» – Empfehlungen zur Erinnerungskultur als Gegenstand historisch-politischer Bildung in der Schule, KMK-Beschluss vom 11. Dezember 2014, Bonn.

12 W. Beutel, H. Meyer, M. Ridder (Hrsg.): *Demokratiepädagogik. Grundlagen, Praxis, Schulprojekte*, Service, Reihe «edition akademie franz hitze haus», Nr. 19, Münster 2010.

13 Vgl. *Demokratisch Handeln – Projekt 82/92*.

14 W. Beutel: *Der Hasper Löwe. Vom Kriegerdenkmal zum Friedensmahnmal*. Gesamtschüler eines Hagener Stadtteils befassen sich mit Regionalgeschichte und machen Kulturpolitik, in: *Deutsche Lehrerzeitung* 32, H. 40, 1993, S. 7.

demokratischen Erfahrungslernens zu sondieren. So entsteht derzeit beispielsweise eine mobile «Best-Practice-Ausstellung demokratischen Handelns».

Darüber hinaus finden seit 2009 Lernforen zur demokratischen Schulqualitätsentwicklung in Zusammenarbeit mit dem Regionalteam-West des Deutschen Schulpreises statt. Zudem wird seit drei Jahren im Frühjahr jeden Jahres in Zusammenarbeit von MSW und dem «Förderprogramm Demokratisch Handeln» eine Projektpräsentationstagung in Kooperation mit der Heinrich-Böll-Stiftung NRW durchgeführt, bei der Schülerinnen und Schüler mit Lehrkräften an Themen und Projekten demokratischen Handelns und Lernens arbeiten.

Demokratische Schulentwicklung – Professionelle Aufgabe und Herausforderung der Politik

Dass Demokratiepädagogik eine wichtige Aufgabe von Schule und Jugendbildung ist, scheint mittlerweile unumstritten. Dennoch fällt auf – und dies gilt nicht nur für NRW –, dass diese Aufgabe vor allem aus den Schulen und den pädagogischen Handlungsfeldern heraus selbst an Kontur gewinnt. Sie wird dabei von vielfältigen zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützt und ausdifferenziert: Stiftungsprogramme wie «Lernen durch Engagement» und «sozial genial» der Freudenbergstiftung, «Jugend debattiert» der Hertie-Stiftung, dem «Deutschen Schulpreis» von Bosch-Stiftung und Heidehofstiftung, dem «Buddy»-Programm der Vodafone-Stiftung oder eben «Demokratisch Handeln». Dies geschieht allerdings noch nicht intensiv und verbreitet genug, um auch nur modellhafte Strukturen zu etablieren.

Demokratiepädagogische Praxis bleibt daher bislang noch punktuell und in ihrer Tiefe unterschiedlich ausdifferenziert. Nicht zuletzt aufgrund der von den Landespolitiken stets angemahnten «Kulturhoheit der Länder», aber auch weil die Themen «Demokratie-Lernen» und «Politische Bildung» zu sensibel sind, um allein privaten Akteuren oder parteipolitischen Interessen überlassen zu werden, muss die Politik bei diesem Themenfeld das Bildungswesen insgesamt, die Schule im Besonderen und auch die Wissenschaft flankierend fördern und unterstützen – auch und gerade oberhalb der parteipolitischen Programmansprüche. Dabei muss sie sich um modellhafte Strukturen und übertragbare Konzepte bemühen, wobei Lehrerbildung und Schulberatung eine zentrale Rolle einnehmen könnten und sollten.¹⁵

Mehr denn je heißt politische Steuerung im Bildungswesen unter dem Aspekt einer substanziell demokratischen Schulentwicklung deshalb, dass die Einzelschule, das besondere Projekt sowie die in solchen fachlich ausgewiesenen Handlungskontexten wirksame pädagogische Praxis die Basis und der Leitfaden der Schulentwicklung sein werden. Die Bildungspolitik in NRW hat diese Zeichen anscheinend erkannt. Um sie mit der gebotenen Konsequenz umzusetzen, sind vielversprechende Ansätze gemacht. Ob diese auf Dauer und über mögliche Politikwechsel hinweg angelegt und wirksam werden, muss sich auch in NRW erst noch erweisen.

¹⁵ G. Rösen: Demokratie-Lernen und demokratisch-partizipative Schulentwicklung als Aufgabe für Schule und Schulaufsicht, Münster 2011.

Reformen der Kommunalverfassung in NRW

Die Grünen in NRW starteten, anders als in Baden-Württemberg, im Jahr 2010 unter sehr schwierigen Rahmenbedingungen in die Regierungsarbeit. Zunächst konnten sie nur als kleiner Koalitionspartner in einer Minderheitsregierung agieren und daher nur schwer ein konsistentes Programm umsetzen. Die haushaltspolitische Lage des Landes und der Kommunen war und ist zudem extrem angespannt. Schließlich ist der Koalitionspartner SPD in vielen Institutionen seit Jahrzehnten absolut dominant, weshalb die Grünen an der Basis der SPD durchaus distanziert gegenüberstehen, wie man u.a. an den vielen schwarz-grünen Koalitionen in den Kommunalparlamenten ablesen kann.

Wir wollen uns im Detail einen Bereich anschauen, in dem die mancherorts dramatische haushaltspolitische Lage des Landes nicht so stark durchschlagen kann wie in anderen und der sich fest als wichtiges Politikfeld seit den 1990er-Jahren etabliert hat. In der Kommunalverfassungspolitik bzw. lokalen Institutionenpolitik haben die Landesparlamente je nach parteipolitischer Zusammensetzung sehr unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt, welche die Spielregeln der kommunalen Demokratie maßgeblich bestimmen. In den Kommunen spielen sich gut 80 Prozent der Beteiligungen ab,¹ sodass mit den Kommunalverfassungen wohl der wichtigste Bereich der Demokratietpolitik der Bundesländer markiert ist.

Auch wenn nach der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister sowie von Bürgerbegehren in allen Bundesländern keine Verfassungsrevolutionen mehr zu erwarten sind, haben die Grünen in NRW in der Koalition sinnvolle Reformen angestoßen (und dabei auch einige gravierende Fehler gemacht), die auch für andere Bundesländer interessant sein dürften. Dabei folgen die Grünen einem demokratiepolitischen Leitbild für die Kommunen, das wie folgt umrissen werden kann: Stärkung der Bürgerbegehren und der Kommunalparlamente, ohne dass der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin sich zum «kleinen Herrgöttle» aufschwingen kann.

Angesicht der Dominanz größerer Städte und starker Parteipolisierung in NRW ist dieses Reformleitbild plausibel. In NRW geht kein Weg an den Kommunalparlamenten vorbei, und zu große Eigenständigkeit der Bürgermeister würde erhebliche Konflikte und Blockaden produzieren. Reformen sollten damit nicht nur mehr

¹ Roland Roth: Demokratiereformen – Handlungsmöglichkeiten auf Länderebene, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2013, S. 12; Download unter: <http://bit.ly/1MWDqAu>.

Partizipationsmöglichkeiten schaffen, sondern zugleich effektive kommunale Entscheidungsstrukturen gewährleisten.

Reformen der repräsentativen Demokratie in den Kommunen

Das Verhältnis zwischen Kommunalparlamenten und direktgewählten Bürgermeistern ist in NRW traditionell schwierig. Haben die Bürgermeister eine andere parteipolitische Färbung als die Mehrheiten im Kommunalparlament, läuft häufig nichts mehr. Der Rat macht von seinen umfassenden Rechten Gebrauch und kann sogar Beschlüsse der Bürgermeister zurückholen sowie durch Einkreisung mit Beigeordneten die Handlungsspielräume der Bürgermeister empfindlich einengen. Diese revanchieren sich dann damit, dass Beschlüsse nicht ausgeführt oder bei der Kommunalaufsicht angezeigt werden. Die starke Parteipolitisierung der Kommunalpolitik ist nur schwer mit der Direktwahl von Bürgermeister oder Bürgermeisterin kompatibel, sodass in dieses Verhältnis nur sehr sensibel eingegriffen werden kann, wenn die Blockadegefahren nicht potenziert werden sollen.

Die schwarz-gelbe Vorgängerregierung hat hier in ihrer Legislaturperiode wenig sensibel reagiert. Sie hat Bürgermeister- und Ratswahlen entkoppelt, die Amtszeit der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen verlängert und sogar die Stichwahlen abgeschafft. Dies führte zu erheblichen demokratiepolitischen Problemen in den Kommunen. So hat die Entkoppelung der Wahlen dazu geführt, dass die Wahrscheinlichkeit für feindliche Ratsmehrheiten und den damit einhergehenden Blockadegefahren gegenüber Wahlen am selben Tag angestiegen ist. Zudem führte die Abschaffung der Stichwahlen dazu, dass die Wählerschaft relativ leicht hinters Licht geführt werden konnte. Gelang es beispielsweise einem CDU-Bürgermeisterkandidaten, die Grünen davon zu überzeugen, einen eigenen Kandidaten oder eine eigene Kandidatin aufzustellen und die FDP gleichzeitig zum Verzicht auf eine eigene Kandidatur zu motivieren, hatte er in der Regel die einfache Mehrheit gegen die SPD sicher und war damit gewählt. Jede Stimme der grünen Wählerschaft für ihren Kandidaten bzw. ihre Kandidatin anstelle für den Kandidaten oder die Kandidatin der SPD stärkte damit eigentlich die CDU.

Mit der rot-grünen Landesregierung wurde dieser Spuk, der viele Wählerinnen und Wähler irritiert hatte, beendet. Die Stichwahl wurde richtigerweise wieder eingeführt und die Rats- und Bürgermeisterwahlen sind zukünftig wieder gekoppelt. Als Innovation hat Rot-Grün die Möglichkeit von Abwahlinitiativen eingeführt. Der Duisburger Oberbürgermeister, der durch das Loveparade-Unglück in der Dauerkritik stand, aber nicht zurücktreten wollte, konnte so durch eine Abwahlinitiative der Bevölkerung abgelöst werden. Dies war bisher nur in einigen Bundesländern in Ostdeutschland möglich² und ist sicherlich eine sinnvolle Veränderung der süddeutschen Ratsverfassung, in der in Baden-Württemberg bei sehr langer Amtszeit des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin die Abwahl innerhalb der Amtszeit überhaupt nicht möglich ist.

2 Jörg Bogumil, Lars Holtkamp: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine praxisorientierte Einführung, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2013; Download unter <http://bit.ly/1IXGrry>.

Mit der Möglichkeit von Abwahlinitiativen bleibt garantiert, dass die Bürgermeister nicht abheben und ihr Ohr auch in der Amtsperiode nah an der Bevölkerung haben. Zugleich hat die rot-grüne Landesregierung Fraktionszuschüsse und Aufwandsentschädigungen für die Kommunalparlamente zum Teil erheblich erhöht und trägt damit der Professionalisierung in den Räten Rechnung. In den im Bundesländervergleich durchschnittlich großen Städten Nordrhein-Westfalens wird mittlerweile eingeräumt, dass kommunale Spitzenpositionen als reines Ehrenamt kaum leistbar sind – zumindest wird der Aufwand nun besser vergütet.

Reformen der direkten Demokratie in den Kommunen

Der Anteil unzulässiger Bürgerbegehren liegt bundesweit bei knapp 23 Prozent; in NRW sind es sogar 36 Prozent. Zugleich scheiterten viele Bürgerbegehren an den Abstimmungsquoten, die gerade in größeren Städten kaum erreichbar waren. Insgesamt waren Bürgerbegehren in NRW damit eher «Papiertiger». In der Regel konnten Bürgerentscheide kaum erfolgreich durchgeführt werden, was die Politikverdrossenheit eher befördert als abgebaut hat. So zeigt sich in NRW für die 1990er-Jahre, dass die Hauptgründe für eine Unzulässigkeit der fehlende Kostendeckungsvorschlag (in knapp 50 Prozent der Fälle) sowie Themenstellungen in den Bereichen Bauleitplanung und Öffentlichkeitsbeteiligung (25 Prozent der Fälle) waren.

Mittlerweile sind durch die rot-grüne Landesregierung allerdings sowohl die Quoren als auch die Zulässigkeitsbedingungen in NRW deutlich verbessert worden (Kostenschätzung statt Kostendeckungsvorschlag; Einleitungen von Bauleitplanverfahren können Gegenstand von Bürgerbegehren sein). Hier hat man sich den Regelungen in Bayern weitgehend angeschlossen, sodass Bayern und NRW bundesweit über die freundlichsten Regelungen für eine Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene verfügen. Insbesondere die Staffelung der Abstimmungsquoten nach Gemeindegröße (über 100.000 Einwohner = 10 Prozent; zwischen 50.000 und 100.000 = 15 Prozent; unter 50.000 = 20 Prozent) ist sinnvoll, da die Bürgerinnen und Bürger in Großstädten deutlich schwieriger flächendeckend zu erreichen und zur Abstimmung zu mobilisieren sind. Dies könnte ein gutes Vorbild für andere Bundesländer sein.

Staatskommissare statt kommunaler Selbstverwaltung?

Eindeutig negativ schlägt in der Demokratiebilanz der rot-grünen Landesregierung die Bestellung von Staatskommissarinnen und -kommissaren im Rahmen des sogenannten Stärkungspaktes zu Buche. Bei den extrem hohen Kassenkrediten der NRW-Kommunen, die bundesweit die Hälfte der Kassenkredite aller Kommunen halten, hat sich die rot-grüne Landesregierung dazu durchgerungen, einen Schutzschirm für diese Kommunen aufzuspannen, wie es beispielsweise auch in Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz der Fall ist. Allerdings gibt es nur in NRW eine direkte Androhung von Staatskommissaren, wenn die Kommunen die geforderten eigenen Konsolidierungsmaßnahmen nicht erbringen. Dies ist im Wesentlichen auf die damalige rot-grüne Minderheitsregierung zurückzuführen, welche die Zustimmung der

FDP damit erkaufte, dass sie diese Regelung ins Gesetz aufnahm. Hier zeigen sich wiederum die Schwächen einer Minderheitsregierung, die keine Politik «aus einem Guss» realisieren kann, sondern immer auf Stimmen aus anderen Lagern angewiesen ist.

Dieser Betriebsunfall der Minderheitsregierung wurde auch nicht unter der anschließenden rot-grünen Mehrheitsregierung zurückgenommen. Im Gegenteil: Rot-Grün hat erstmals in der Geschichte in NRW – klammert man die Endphase der Weimarer Republik aus – Staatskommissare in die Kommunen entsandt. Zwar waren die Staatskommissare immer schon Bestandteil der Kommunalverfassung, aber doch eher eine theoretische Größe. Nun *sind* sie jedoch zu bestellen, wenn die Kommunen die hohen Einsparvorgaben des Stärkungspaktes nicht erfüllen können oder wollen.

In die kreisangehörigen Kommunen Nideggen und Altena wurden bereits Staatskommissare entsendet, die anstelle des Rates alle haushaltsrelevanten Beschlüsse treffen. Demokratie findet hier nicht mehr statt; die Ratsmitglieder dürfen noch nicht mal als Zuhörende an den nicht öffentlichen Sitzungen der Staatskommissare teilnehmen. Auch Bürgerentscheide sind in dieser Phase aus Sicht des Innenministeriums nicht mehr zulässig. Zugleich wird vielen Kommunen die Entsendung von Staatskommissaren angedroht, wenn sie, wie in Nideggen und Altena geschehen, nicht bereit sind, die Hebesätze der Grundsteuer B zu verdoppeln.³ Abgesehen davon, dass die Hebesatzautonomie der Kommunen im Grundgesetz eigentlich garantiert ist und diese kleineren Kommunen nun höhere Hebesätze haben als Metropolen wie München oder Hamburg, ist dies demokratiepolitisch wohl der größte Rückschritt durch Rot-Grün. Selbst wenn die Bestellung von Staatskommissaren «nur» angedroht wird, erodieren alle demokratischen Verantwortlichkeiten, da die Wählerschaft nicht mehr weiß, wen sie für extreme Steuererhöhungen zur Rechenschaft ziehen kann – den Stadtrat, den Kämmerer, die Bürgermeisterin, die Aufsichtsbehörde oder doch die rot-grüne Landesregierung?

An dieser Stelle besteht erheblicher Optimierungsbedarf, wobei die Finanzhilfen für die gerade durch erhebliche Soziallasten in die Haushaltskrise geratenen Kommunen insgesamt sicherlich begrüßenswert sind. Hieran wird aber auch deutlich, wie sehr Demokratiepolitik durch gesetzgeberische Details bestimmt wird, die dann in der Implementierung nicht intendierte oder sogar gegenläufige Effekte haben können. So ist die Landesregierung auch im Fall des Stärkungspaktes angetreten, die kommunale Demokratie durch den Stärkungspakt und den Abbau von Eingriffen der Aufsichtsbehörden zu fördern, und hat in diesem Fall – bei einer sonst sicherlich zufriedenstellenden Demokratiebilanz – genau das Gegenteil erreicht. Die Parlamente und rot-grünen Landesregierungen müssen daher mehr die Folgen ihrer demokratiepolitischen Gesetze im Blick haben. Gerade hier sind unabhängige Gesetzesfolgenabschätzungen und wissenschaftliche Evaluationen nötig, um gegenteilige Effekte zu vermeiden bzw. frühzeitig auf massive Probleme im Vollzug reagieren zu können.

³ Vgl. ausführlicher: Lars Holtkamp, Tobias Fuhrman: Kommunale Selbstverwaltung zwischen Steuerschraube und Staatskommissar. Eine Zwischenbilanz zum Stärkungspakt, in: *der gemeindehaushalt* 7/2014, S. 145–148; Download unter: <http://bit.ly/1PwbiYK>.

Förderung demokratischer Kultur ist mehr als Rechtsextremismusbekämpfung

Demokratie muss und kann gelernt werden. Niemand kann das besser wissen als die Deutschen selbst, die sich sowohl nach 1945 als auch nach 1989 mit Fragen der Ausbildung von Demokratie und Weltoffenheit konfrontiert sahen.

Vor vierzehn Jahren führte der Bund mit dem Aktionsprogramm «Jugend für Demokratie und Toleranz – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus» und den damit verbundenen Teilprogrammen «CIVITAS», «XENOS» und «Entimon» Programme zur Förderung einer demokratischen Kultur ein. Angeregt durch die Modellvorhaben entstanden zahlreiche Landesprogramme oder zumindest Projekte. Die Aktion war nicht zuletzt angestoßen durch rassistische Vorfälle in Ost-, aber auch Westdeutschland. Die Programme sollten Aktivitäten unterstützen, durch die Menschen sich anderen gegenüber aufgeschlossen verhalten und gruppenbezogenen menschenfeindlichen Einstellungen entgegenreten.¹

Die Stärkung demokratischer Kultur mit diesen Mitteln ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gut gelungen. Die Ansätze und bereitgestellten finanziellen Mittel unterscheiden sich stark voneinander. Angelehnt an den Titel des Bundesprogrammes ist fast allen Programmen der Fokus auf die Bekämpfung von Rechtsextremismus gemein. So wichtig dieser Schwerpunkt ist, so reicht er nicht aus, um die demokratische Kultur zu stärken. Negativbeschreibungen, wie sie in dem Wort «Rechtsextremismusbekämpfung» zum Ausdruck kommen, laden niemanden ein, sich für Demokratie, Weltoffenheit und Vielfalt, für das, um was es eigentlich geht, einzusetzen.

Die tatsächlichen Herausforderungen werden zumeist erst bei differenzierter Betrachtung von Demokratiedefiziten und menschenfeindlichen Einstellungen offensichtlich. Dazu sind Negativbeschreibungen in Positivbeschreibungen zu verändern und die Faktoren gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (GMF) einzeln zu betrachten. «Gegen Rechtsextremismus sein» bedeutet nicht automatisch auch schon, aufgeschlossen gegenüber anderen Meinungen zu sein und die faire Teilhabe

1 In der Mediathek des IDA findet sich eine umfangreiche Dokumentation von Print- und audiovisuellen Medien sowie Internetportalen, die u.a. im Rahmen des Bundesprogramms «XENOS» entstanden sind. <http://www.idaev.de>. Matthias Jerusalem, Stephanie Drössler et al.: Selbstwirksamkeit und Selbstbestimmung im Unterricht, Berlin 2007.

an einem demokratischen Diskurs zu unterstützen. GMF ist ein Problem, das sich durch alle Schichten und Parteien zieht und in der gesellschaftlichen Mitte anzutreffen ist.

Ob die Programme gelingen, hat augenscheinlich nur wenig mit der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Landesregierung zu tun. Erfolgsfaktoren sind vielmehr im kulturellen Umfeld (Präsenz zivilgesellschaftlicher Träger, Medienlandschaft, gesellschaftliche Werte), in der Multisektoralität und dem Querschnittsdenken der Programme, in der Programmpriorität und der finanziellen Ausstattung zu finden. Ebenfalls entscheidend ist, an welcher Stelle die jeweilige Landesregierung das Programm angliedert und umsetzen lässt.

Als Vorreiter in der Stärkung partizipativer Prozesse und demokratischer Kultur gilt Berlin. 2002 hat der damals rot-rote Senat ein Landesprogramm aufgelegt und hatte damit den Mut, ein eher unkonventionelles Konzept auf den Weg zu bringen. Aufgrund seines Erfolgs setzte es die große Koalition nach 2011 fort. Mit dem Einsetzen des Programms ist ein starker Rückgang des organisierten Rechtsextremismus zu beobachten. Auch die in den 1990er-Jahren begonnene Unterwanderung der Jugendarbeit durch rechte Kameradschaften stellt heute kaum noch ein Problem dar.

Berlin dient auch Flächenländern als gutes Beispiel, wie demokratische Kultur durch Landespolitik gestärkt werden kann. Das wird an den beschriebenen Erfolgsfaktoren deutlich, die nicht von Stadt/Land-Grenzen abhängig sind.

«Demokratie. Vielfalt. Respekt. In Berlin.»

Bereits der Titel des Programms «Demokratie. Vielfalt. Respekt. In Berlin.» (ursprünglich: «Berliner Landesprogramm gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus») vermittelt Wertschätzung und hebt sich positiv von den Programmüberschriften anderer Länder ab. Er verdeutlicht, wofür Berlin steht und was das Programmziel ist. Das Programm spricht alle Berliner/innen an, was für die Stärkung demokratischer Kultur und einer auf Erfolg ausgerichteten Integrationspolitik wichtig ist. Der Name bezieht sich nun nicht mehr nur auf «Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus», sondern bezieht auch sämtliche andere Ausprägungen von GMF – von Behindertenfeindlichkeit und Islamophobie über Vorurteile gegen Obdachlose bis hin zu Homophobie – mit ein. Dieser pluralistische Anspruch ist wichtig, um die Diversität der Problemlagen abzudecken.

Ein besonderer Bestandteil des Gesamtprogramms ist die «Landeskonzption für die Senatsverwaltung». Dieser Programmteil unterstützt die Verwaltungsebene, ihren Umgang mit GMF sowie Anstrengungen zur Demokratieförderung nicht nur zu reflektieren, sondern versetzt die Verwaltung auch in die Lage, an der Defizitbeseitigung zu arbeiten. Sie kann – vor allem gemeinsam mit Initiativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren – Strategien erarbeiten, um Lücken zu schließen und Möglichkeiten für demokratisches Handeln für zivilgesellschaftliche Akteure sowie nicht-diskriminierendes Handeln der Verwaltung zu verbessern. Die zivilgesellschaftlichen Akteur/innen und Programmträger/innen wiederum können mit ihren

besonderen Qualifikationen häufig an Stellen agieren, zu denen die Verwaltung keinen Zugang hat. Das nachfolgende Beispiel verdeutlicht eine solche Zusammenarbeit:

Für eine neue Geflüchtetenunterkunft entschied sich das Landesamt für Gesundheit und Soziales für eine Immobilie in Hellersdorf. Um die Anwohner/innen über die geplante Unterkunft zu informieren, lud das zuständige Bezirksamt zu einer Bürger/innenversammlung ein, versäumte es jedoch, sich zu einer geeigneten Kommunikationsstrategie beraten zu lassen. In der Folge schafften es Rechtsextreme, die Deutungshoheit über die Anliegen der Hellersdorfer/innen an sich zu ziehen und im Kiez gegen die Geflüchteten zu hetzen. In diesen Konflikt griff das Mobile Beratungsteam Ostkreuz ein und gestaltete einen dialogorientierten Prozess, bei dem sämtliche Anwohner/innen beteiligt und gehört wurden. Nach wie vor gibt es Menschen, die gegen die Unterkunft protestieren. Jedoch haben es nun auch die Geflüchteten selbst und ihre Unterstützer/innen geschafft, wahrgenommen zu werden und die Stimmung im Kiez zu verändern.

Das Berliner Landesprogramm versteht sich als «lernendes Programm», das Praxiserfahrungen und Forschungserkenntnisse in die Problembearbeitungsstrategien einbezieht. Es hat 2015 ein Fördervolumen von 2,5 Millionen Euro. Das Programm will, kann und soll flexibel auf neue Problemlagen reagieren. Es fördert zurzeit etwa 40 Beteiligungs- und Partizipationsprojekte zur Stärkung demokratischer Kultur. Laut Evaluation von 2010 nimmt Berlin dies als Daueraufgabe wahr und wird ihr bereits sehr gut gerecht. Verbesserungsvorschläge zielen insbesondere auf eine höhere Sichtbarkeit des Programms ab.

Bedeutsame Merkmale des Programms sind die sozialraumorientierte Projektarbeit und der hohe Beteiligungsgrad von Stadtverwaltung, Antidiskriminierungsstelle und zivilgesellschaftlichen Trägern. Neben der Bekämpfung von GMF ist der Blick vor allem auf Präventionsarbeit gerichtet. Zielgruppen sind Initiativen und Einzelpersonen, die sich für demokratische Kultur einsetzen. Das Programm setzt bei Selbstwirksamkeits- und Teilhabeerfahrungen an, weil diese eine wesentliche Voraussetzung für die Bereitschaft zu demokratischem Handeln sind. Wo Menschen die positive Erfahrung machen, dass ihre Mitwirkung eine Rolle spielt, fühlen sie sich eher autonom, sozial kompetent und akzeptiert und sind eher bereit, Verantwortung zu übernehmen. Projekte zur Förderung demokratischer Teilhabe sind daher eine Grundlage, um Offenheit gegenüber anderen Meinungen und die Internalisierung dieses Wertes in Demokratien zu fördern.

Zum Erfolg des Berliner Programms hat auch die kontinuierliche Projektförderung beigetragen, die Planungssicherheit und Nachhaltigkeit gewährleistet. Diese Rahmenbedingungen unterscheiden sich von den Vorgaben vieler Bundes- und Landesprogramme. Die Landesregierung Berlin hat erkannt, dass Prozesse einer Langfristigkeit bedürfen, um Wirkung zu entfalten, was besonders für Strukturprojekte wie die «Mobilen Beratungsteams» oder «Schule ohne Rassismus» gilt. Diese Praxis

signalisiert, dass die Landesregierung Vertrauen in ihre (zivilgesellschaftlichen) Projektpartner/innen hat. Dieses Vertrauen ist ein wichtiger demokratiebildender Faktor.

Berlin stärkt das Erlernen und Erleben von Demokratie nicht nur in seinem Landesprogramm. Seit 2013 fördert die Stadt demokratische Beteiligung und freiwilliges Engagement junger Berlinerinnen und Berliner mit dem Jugend-Demokratiefonds «Stark gemacht!» (Fördervolumen 2015: 470.000 Euro). Auch hier wird ein partizipatorischer Ansatz verfolgt, der vorbildlich ist: Kinder und Jugendliche entscheiden über die zu fördernden Projekte mit. Sie werden von Kindern und Jugendlichen überwiegend selbst entwickelt, beantragt und durchgeführt. Außerdem bestimmen die Kinder und Jugendlichen die jeweiligen Förderschwerpunkte. In diesem Rahmen wurden z.B. 2014 Jugendselbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten unterstützt.²

Programme in Ländern mit grüner Regierungsbeteiligung

Auch eine grüne Regierungsbeteiligung ist kein Garant für eine effektive Förderung demokratischer Anerkennungskultur. Im Gegenteil fällt auf, dass es kaum Programme zur Förderung demokratischer Kultur in den alten Bundesländern – in denen grüne Regierungsbeteiligung deutlich wahrscheinlicher ist – gibt. Und wenn doch, dann liegen diese weit hinter Berlin zurück, was die finanzielle Ausstattung und Kontinuität der Programmlaufzeit anbelangt. Der folgende Überblick über die grün-mitregierten Länder muss hier sehr kurz ausfallen:

Baden-Württemberg

Baden-Württemberg stärkt die Bürger/innen-Beteiligung am politischen und demokratischen Diskurs und bezieht sie in Entscheidungsfindungen stärker ein. Die Landesregierung setzt darauf, dass erfolgreiche Bürger/innen-Beteiligung und die Förderung demokratischer Kompetenzen die Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie erhöht, das Vertrauen in demokratische Institutionen stärkt und dass sich das Prinzip «Selbstwirksamkeit erfahren» positiv auf die politische Kultur auswirkt.

Bremen

Bremen stellt jährlich ca. 75.000 Euro bereit, um Aktivitäten gegen Rechtsextremismus zu fördern. Dabei handelt es sich häufig um Mischfinanzierungen mit Bundesmitteln. Die Grünen stellten Mitte 2014 den Antrag für «Nachhaltige Arbeit gegen Rechtsextremismus und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit – ein Landesprogramm für Bremen», der von der SPD-Fraktion abgelehnt wurde. Dabei geht es insbesondere um eine Bündelung und Verstärkung der bereits laufenden Programme.

² Roland Roth, Frank Gesemann, Jutta Aumüller: Abschlussbericht zur Evaluation des Berliner Landesprogramms gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus, Berlin 2010.

Hessen

Dank grüner Initiative gibt es seit Anfang 2015 das Programm «Hessen - aktiv für Demokratie und gegen Extremismus» mit einem Budget von rund einer Million Euro pro Jahr. Es wird durchgeführt vom Hessischen Informations- und Kompetenzzentrum, angeschlossen an das Innenministerium. Das hessische Programm ist speziell gekennzeichnet durch eine Spezialisierung und Einengung auf «Extremismus». Ein spezieller Schwerpunkt liegt auf der Auseinandersetzung mit Salafismus. Hessen richtet - und das ist positiv hervorzuheben - eine Opferberatungsstelle ein. Entsprechende Projekte werden hauptsächlich im Rahmen von Bundesprogrammen kofinanziert.

Niedersachsen

Eine interministerielle Arbeitsgruppe arbeitet zurzeit an einem Landesprogramm gegen Rechtsextremismus. Bereits bestehende Projekte werden verbessert, eventuell ausgeweitet und Opferberatungsstellen eingerichtet. Für 2015 stehen dafür 200.000 Euro zur Verfügung. Eine unabhängige Dokumentationsstelle wird den Verfassungsschutz beim Monitoring demokratiefeindlicher Einstellungen ablösen. Seit Anfang 2014 ermöglicht eine Förderrichtlinie vom Sozialministerium Maßnahmen für Demokratie und Toleranz. Niedersachsen ist das einzige Bundesland ohne Landeszentrale für politische Bildung.

Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen wird zurzeit ein Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus erarbeitet, in dessen Rahmen jährlich gut eine Million Euro Haushaltsmittel aus dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport für Beratungsleistungen gegen Rechtsextremismus und Rassismus zur Verfügung stehen. Die Initiativen und eingestellten Haushaltsmittel gehen auf grünes Engagement zurück.

Rheinland-Pfalz

Auch Rheinland-Pfalz setzt auf direkte Bürger/innen-Beteiligung für eine starke Demokratie. Ende 2014 legte die dafür eingerichtete Enquete-Kommission ihren Abschlussbericht vor. Die Themen Rechtsextremismus und GMF finden darin keine Beachtung.

Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein war 2013 das erste Land mit grüner Regierungsbeteiligung, in dem ein Landesprogramm mit einer Fachstelle für Demokratiepädagogik und Regionale Beratungsteams geschaffen wurde. Das Programm verfügt über jährlich 300.000 Euro. Bemerkenswert ist, dass das pädagogisch-präventiv ausgerichtete Programm beim Rat für Kriminalitätsverhütung des Innenministeriums angesiedelt ist. Auch wenn der Zugang zu wichtigen Partnern wie der Polizei so vereinfacht wird, scheinen Interessenskonflikte zwischen Ministerium und ausführenden Trägern vorprogrammiert.

Thüringen

Das Landesprogramm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit wird seit 2012 vom Familienministerium durchgeführt. Die Regierung von Linken, SPD und Grünen hat im Koalitionsvertrag 2014 festgelegt, noch entschiedener als bisher gegen GMF vorzugehen. Schon der Fokus auf GMF zeigt, dass die Problemwahrnehmung nicht wie in Hessen auf Extremismus verengt ist, sondern die gesellschaftliche Mitte einbezieht. Das Landesprogramm soll gemeinsam mit der Zivilgesellschaft weiterentwickelt, um eine Million Euro aufgestockt und Projekte gegen Rechtsextremismus langfristig gefördert werden.

Fazit

Auch wenn die Landesregierungen erkannt haben, dass Programme zur Förderung demokratischer Kultur wichtig sind, wird dieses Politikfeld oft eher halbherzig verfolgt. Glücklicherweise wird politisch zusehends anerkannt, dass es einer Gesamtstrategie jenseits einer kurzatmigen «Projektitis» bedarf, um Menschen für demokratische Kultur und Toleranz zu begeistern. Nicht zuletzt die Erfolge von Pegida verdeutlichen, dass ein stetiger Einsatz der Politik für eine demokratische Kultur gefordert ist.³

Ich danke Reiner Becker, Clara Herrmann, Hasret Karacuban, Tobias Gniza, Lorenz Korgel, Linda Neddermann, Tobias von Pein und Pia Schellhammer für die guten Gespräche.

3 Den Abschlussbericht des Familienministeriums zu dem Programm «Jugend für Demokratie und Toleranz – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus» als pdf-download gibt es unter <http://bit.ly/1yu7mR5>

Transparenz staatlichen Handelns in den Ländern

Überall im Land schreiben sich Grüne mehr Bürgerbeteiligung und – als eine wesentliche Voraussetzung dafür – Transparenz des Verwaltungshandelns auf ihre Fahnen. Der Blick in die grün mitregierten Länder zeigt: Die Zielspanne ist groß. Sie reicht von, zunächst die «Erfahrungen anderer Länder und des Bundes mit den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen aus[zu]werten», um dann politisch aktiv zu werden (in Hessen), bis dahin, Schleswig-Holstein zum bundesweiten «Vorbild für eine aktive Informationsfreiheit entwickeln» zu wollen. Immerhin haben alle aktuellen grün mitgeführten Landesregierungen¹ die Einführung bzw. Überarbeitung von Informationsfreiheitsgesetzen (IFG) in ihren Koalitionsverträgen vereinbart und sind entschlossen, dies in der jeweils laufenden Legislatur umzusetzen.

Kein Zweifel: Staatliche Transparenz gehört zum grünen Kern. Sie ist Ausdruck eines Staatsverständnisses, bei dem die Institutionen den Bürgerinnen und Bürgern dienen sollen. Und sie ist Bestandteil einer Bürgerrechtspolitik, die sich gegen einen nicht kontrollierbaren Staat zur Wehr setzt. Transparenz staatlichen Handelns – hier ist vor allem Verwaltungshandeln gemeint – verkleinert die Asymmetrie zwischen Staat und Bürgerschaft und eröffnet die Chance, dass aus einer Politik für die Menschen eine Politik mit selbst- und mitgestaltenden Bürgerinnen und Bürgern werden kann.

Bezeichnend ist, dass es die (ostdeutsche) Gruppe von Bündnis 90/Die Grünen war, die 1993 den ersten Gesetzentwurf zur Informationsfreiheit in den Deutschen Bundestag einbrachte (Drs. 12/5694). 2005 schließlich, nach sieben Jahren zähen Verhandeln mit dem Koalitionspartner SPD wurde das Informationsfreiheitsgesetz schließlich im Bundestag verabschiedet.

Informationsfreiheit ist kein grünes Alleinstellungsmerkmal im Parteienspektrum. Sie ist ein «Must-have» grüner Programmatik, aber kein Thema, mit dem sich eine Wahl gewinnen ließe. Es mangelt an Mobilisierungskraft in der weiteren

1 (Noch) nicht berücksichtigt sind hier die rot-grünen Koalitionen in Thüringen (Start: Ende 2014) sowie die neue in Hamburg.

Anhängerschaft. So kommt ein externer Experte zu dem Schluss: «Informationsfreiheit ist für die Grünen ein B-Thema.»²

Der «politische Ertrag» ist relativ gering, vor allem, wenn er an der Kraft gemessen wird, die für die Etablierung von Informationsfreiheit notwendig ist. Denn der Widerstand in den Verwaltungen, da sind sich alle Fachleute einig, ist groß: Akzeptanzprobleme, hierarchiegeprägte Selbstwahrnehmungen, wenig ressortübergreifendes Verständnis, mangelnde Übung und Bereitschaft zur Kooperation. Ein extremer politischer Wille sei nötig, um dagegen transparentes Verwaltungshandeln durchzusetzen. Dazu braucht es eine starke und unterstützende Koalitionspartnerin, eine möglichst einfache Verfasstheit der Verwaltungen und kluge Lösungen für die spezifischen IT-Umfelder. So vielfältig die Voraussetzungen, so unterschiedlich sind die Wege, Erfolgsschritte und Priorisierungen von Informationsfreiheit und Transparenz in den Bundesländern.

Hamburg als Vorreiterin der Transparenz

Unbestrittene Vorreiterin ist Hamburg: Mit ihrem Transparenzgesetz hat die SPD-dominierte Bürgerschaft 2012 einen Paradigmenwechsel vom Auskunftsrecht hin zur Veröffentlichungspflicht der Verwaltung vollzogen. Sie gilt u.a. für Verträge zur Daseinsvorsorge, Gutachten, Geodaten, Baugenehmigungen und Zuwendungsbescheide, aber zum Beispiel auch für Unternehmen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Entscheidend für den Vorstoß war erheblicher außerparlamentarischer Druck: Der Gesetzentwurf wurde von der Initiative «Transparenz schafft Vertrauen» – einem Bündnis aus diversen NGOs, aber auch Oppositionsparteien (darunter die Grünen) – in einem Wiki erarbeitet. Die gestartete Volksinitiative war nicht zuletzt aufgrund der institutionellen Möglichkeiten in Hamburg erfolversprechend. Eine starke Zivilgesellschaft sowie die Empörung über das skandalträchtige Projekt Elbphilharmonie taten hier das Übrige. Die eingliedrige Verwaltung in Hamburg erleichterte die Umsetzung des Gesetzes.

Mit dem Hamburger Transparenzgesetz besteht ein bundesweiter Standard, an dem andere Länderparlamente fortan gemessen werden. Aufgrund unterschiedlicher Bedingungen ist er gleichwohl nur bedingt auf alle gleichermaßen zu übertragen.

Die Stadtstaaten Bremen und Berlin

Am ehesten sind noch die beiden Stadtstaaten Bremen und Berlin mit den Hamburger Verhältnissen zu vergleichen. Zumindest Berlin verfügt mit dem BER über ein vergleichbar kritisches Großprojekt wie Hamburg. Dennoch hat sich hier (noch) kein

² Einige der Gesprächspartnerinnen und -partner wollen nicht namentlich zitiert werden. Ich danke allen Abgeordneten, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Fraktionen sowie den Fachleuten bei den Informationsfreiheitsbeauftragten (Bund und Land) sowie den regionalen Bündnissen für Informationsfreiheit für ihr Vertrauen und ihre Offenheit.

vergleichbarer außerparlamentarischer Druck für mehr Transparenz auf die Große Koalition aufgebaut.

Bereits 2012 hatte die oppositionelle grüne Abgeordnetenhaus-Fraktion einen Entwurf für ein Transparenzgesetz eingebracht,³ das mehr Akten und Informationen als das Hamburger Modell in den Blick nimmt und auf Bereichsausnahmen – unter anderem für den Verfassungsschutz – verzichtet. Die parlamentarischen Beratungen gestalten sich jedoch schleppend. Zwar hoffte die grüne Fraktion auf mehr Dynamik durch die Amtsübernahme des Regierenden Bürgermeisters Michael Müller (SPD) Ende 2014 und will künftig stärker auf Unterstützung auch aus Wirtschaftskreisen setzen, doch Anfang 2015 wurde der Entwurf im Wirtschaftsausschuss mit den Stimmen von SPD und CDU abgelehnt. Die schwierigen politischen Bedingungen werden durch finanziell ausgeblutete Bezirke und eine dezentrale Softwareverwaltung zusätzlich erschwert.

Bremen – seit knapp acht Jahren regiert hier Rot-Grün – steht hingegen kurz vor der Novellierung des IFG von 2006. Der Entwurf der Koalition baut im Wesentlichen auf dem der grünen Fraktion auf. Er kommt faktisch einem Transparenzgesetz gleich, das aber weniger Ausnahmen zulässt als das in Hamburg. Mit vielen Einzelgesprächen sei es gelungen, heißt es aus der Fraktion, die Verwaltung mitzunehmen und dort einen Kulturwandel einzuleiten. Die erste Lesung fand Ende 2014 statt, im März 2015 wird sich der Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit mit der Vorlage und zahlreichen Stellungnahmen befassen. Ziel ist es, das Gesetz mit den Stimmen aller Fraktionen zu beschließen. Aus einer «Soll»-Vorschrift wird dann eine «Muss»-Vorschrift: Die Bremer Verwaltung wird die Daten proaktiv zur Verfügung stellen, auf Antrag auch als maschinenlesbare Rohdaten.

Verwaltungstransparenz in Rheinland-Pfalz

Skandalgetrieben wie in Hamburg ist auch die Geschichte der Verwaltungstransparenz in Rheinland-Pfalz, wo die finanziellen Machenschaften rund um den Nürburgring Schlagzeilen machten. Hier hat Rot-Grün 2011 gleich zu Beginn der Legislatur im Parlament eine Enquete-Kommission «Aktive Bürgergesellschaft für eine starke Demokratie» ins Leben gerufen. Als wesentliche Voraussetzung für Partizipation ist Transparenz des Verwaltungshandelns in der Enquete-Kommission gleichermaßen Thema. Erste Ergebnisse stellte die neue Ministerpräsidentin Malu Dreyer Anfang 2013 vor und kündigte ein Transparenzgesetz nach Hamburger Vorbild an. Seit Februar 2015 steht der Regierungsentwurf online sowie in Werkstätten öffentlich zur Debatte; vor der Sommerpause soll der Konsultationsprozess abgeschlossen sein. Die grüne Fraktion hat auf einen eigenen Entwurf verzichtet. Der Vorteil eines Regierungsentwurfs, so die Grünen vor Ort: Die Verwaltung sei von Beginn an beim Umsetzungsplan mit im Boot.

³ Ihren kurz zuvor vorgestellten Gesetzentwurf haben die Berliner Piraten nicht ins Abgeordnetenhaus eingebracht.

Mit der Verabschiedung wird Rheinland-Pfalz das erste Flächenland mit einem Transparenzgesetz sein. Kritik rufen die Bereichsausnahmen hervor, die der Entwurf vorsieht: Die Landesregierung will die Kommunen nur in Teilen zur Veröffentlichung von Daten verpflichten, alles Weitere soll freiwillig erfolgen. Rot-Grün setzt hier auf einen Bottom-up-Ansatz: Mit Förder- und Anreizprogrammen soll im nächsten Schritt die Entwicklung zu vollständiger Transparenz nach und nach befördert werden. Dabei ist die lokale Einbindung für einen wirksamen Erfolg entscheidend: Die meisten Datenanfragen (nach dem jetzigen IFG) beziehen sich auf kommunale Daten. Gleichzeitig sind die Kosten einer vollständigen Transparenz auch kommunalen Handels, für die das Land nach dem Konnexitätsprinzip («Wer bestellt, zahlt»)⁴ aufkommen müsste, derzeit nicht kalkulierbar.

Transparenzgesetz in Nordrhein-Westfalen

Dass ein Transparenzgesetz in Nordrhein-Westfalen über die Landesebene hinaus auch die Kommunen betreffen würde, ist wenig wahrscheinlich. Der kommunale Unterbau ist breit und die Konnexitätsregelung weitgehend. Das klamme Bundesland könnte die anfallenden Mehrkosten von mehreren Millionen Euro schlicht nicht aufbringen. Die rot-grüne Landesregierung legt ihren Fokus daher etwas anders: Bei ihrer Open.NRW-Strategie geht es neben Open Data vor allem um Partizipation und die elektronische Zusammenarbeit öffentlicher Stellen. Eine Projektgruppe mit Beteiligten aus den unterschiedlichen Behörden berät derzeit unter anderem, wie und welche Daten und Informationen zur Verfügung gestellt werden können.

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Veröffentlichung ist in der Strategie nicht verankert. Sie soll mit einem eigenen Transparenzgesetz bis 2017 kommen und das derzeit geltende Auskunftsrecht ersetzen. Die Gespräche zwischen Grünen und SPD laufen; ein Entwurf liegt allerdings noch nicht vor. Die Umsetzung wird dann, so hofft man, rascher vonstattengehen als beispielsweise in Hamburg. Denn eine wesentliche Voraussetzung wird dann schon gegeben sein: Zahlreiche Datensätze werden aufgrund der Open.NRW-Strategie bereits mit Metadaten versehen und katalogisiert.

«Lernende Verwaltung» in Baden-Württemberg

Open.NRW versteht sich als Prozess, der auch die verwaltungsinterne Organisation in den Blick nimmt. So weit wie die «lernende Verwaltung» als strukturierter Prozess in Baden-Württemberg geht NRW indes nicht. Dort leitet Grün-Rot einen grundlegenden Wandel in der Verwaltung für eine neue Beteiligungskultur ein.⁵ Über die Internetseite «beteiligungsportal.baden-württemberg.de» bieten einige Ministerien und die Regierung – in Deutschland einmalig – breite Informations- und Partizipationsmöglichkeiten für aktuelle Gesetzgebungs- und Planungsverfahren. Informationsfreiheit hinsichtlich der generell in den öffentlichen Verwaltungen vorhandenen Daten

⁴ Vgl. <http://bit.ly/1Xzb732>

⁵ Vgl. in diesem Band: Anne Ulrich, Politik des Gehörtwerdens.

- im Koalitionsvertrag von 2011 festgeschrieben - ist jedoch noch nicht umgesetzt. Hier bildet der Südwesten bislang das Schlusslicht auf der grünen Landkarte. Für die Grünen besteht Handlungsbedarf, zumal das Land bislang über keine Regelung zur Informationsfreiheit verfügt.

Informationsfreiheit in Niedersachsen, Hessen und Schleswig-Holstein

In Niedersachsen und Hessen existieren bislang ebenfalls keine Regelungen zur Informationsfreiheit. Niedersachsen ist dabei das einzige Land, in dem die Federführung für den Gesetzentwurf nun in grüner Hand liegt - im Übrigen auch das einzige Land, in dem das Justizministerium zuständig ist. Ähnlich wie in Rheinland-Pfalz sieht Rot-Grün im Koalitionsvertrag von 2013 auch hier ein Transparenzgesetz nach dem Hamburger Modell vor. Die Abstimmung zwischen Ministerium und Fraktion ist eng. Ebenso soll auch das Gesetzgebungsverfahren offen und für die betroffenen öffentlichen Stellen sowie für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar gestaltet werden. Wie Letztere am Ende eingebunden werden sollen, ist noch nicht bekannt. Auch bei der Beteiligung der Kommunen ist noch keine Entscheidung getroffen. Mit der Einbringung des Gesetzentwurfs wird für 2015 gerechnet.

Wo liegt die Federführung?

Wo und in welcher Hand die Federführung für ein erweitertes IFG oder ein Transparenzgesetz liegt, ist keinesfalls trivial. Ministerium, Parlament, Initiative: Mancher Fachmensch plädiert für außerparlamentarische Entwürfe, wenngleich handwerkliche Fehler bei nicht-juristischer Autorenschaft wie zum Beispiel in Hamburg zuweilen auch problematisch sein können. Stammt ein Entwurf dagegen aus einer Behörde wie einem Ministerium, seien wesentliche Streichungen und große Zeitverzögerungen im Prozess zu befürchten.

In sechs der sieben hier untersuchten Landesregierungen mit grüner Beteiligung stammt der Entwurf aus einem Ministerium; nur in Bremen hat die grüne Fraktion einen eigenen Entwurf vorgelegt. In sechs von sieben Regierungen mit grüner Beteiligung ist das zuständige Ministerium von der Koalitionspartnerin besetzt. Durch eine grüne Hausleitung allein - wie in Niedersachsen - wird der Widerstand seitens der Verwaltung mutmaßlich nicht schwinden. Und der wirkt offensichtlich weit über den Gesetzgebungsprozess hinaus: So entsteht bei den Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern 2014 mitunter der Eindruck, dass die staatlichen Stellen ihre Aufgabe eher darin sehen, Mittel und Wege zu finden, um den Bürgerinnen und Bürgern den Informationszugang zu verweigern.⁶

Eine proaktive Veröffentlichung der in den Verwaltungen verwendeten und produzierten Daten bedeutet Verlust von Herrschaftswissen und Verlust der Entscheidungsmacht darüber, ob Daten überhaupt weitergegeben werden sollten. Da die

⁶ Vgl. <http://bit.ly/1Np7ZMb>

Veröffentlichung zumeist elektronisch erfolgt, birgt sie aber auch verwaltungsinterne Vorteile: Durch einheitliche elektronische Plattformen und gemeinsame Standards ist der Austausch zwischen den Behörden leichter zu bewerkstelligen. Effizienzgewinne sind mitunter wesentliche Treiber in Politik und Verwaltung für die Digitalisierung von Akten und Prozessen. Die Open.NRW-Strategie nimmt dies gezielt in den Blick, während Rheinland-Pfalz die E-Akte einführen will. Andere Länder verfügen über sogenannte E-Government-Strategien oder -Gesetze. Flächendeckende Angebote sind indes Zukunftsmusik. Technisch gesehen ist Deutschland (noch) ein Flickenteppich und die einzelnen digitalen Angebote von Verwaltungen zu wenig interoperabel.

Die Rolle der Technik bei der Realisierung auch von Transparenz ist nicht zu unterschätzen. So verzögern zum Beispiel technische Probleme die weitere Entwicklung in Schleswig-Holstein, wo Rot-Grün das aktuelle IFG 2012 zu einer «aktiven Informationsfreiheit» hin überarbeiten will. Das Datensystem auf Landesebene korrespondiert nicht mit dem kommunalen. Ein Gesetzesentwurf liegt allerdings auch fast drei Jahre nach dem Amtsantritt noch nicht vor.

Einen besonderen Blick verdient die Situation in Hessen, wo seit 2014 die erste schwarz-grüne Koalition in einem Flächenland regiert. Mehrfach, zuletzt 2010, hatte die grüne Fraktion gemeinsam mit der SPD als Oppositionsfraktionen einen Entwurf zum Informationsfreiheitsgesetz eingebracht. Im aktuellen Koalitionsvertrag heißt es nun, man wolle die Erfahrungen von Bund und Ländern mit dem jeweiligen IFG auswerten und «zur Grundlage einer eigenen Regelung machen». Die Bestandsaufnahme im Innenministerium läuft, ein Zeitplan liegt noch nicht vor. Externe Beobachter rechnen damit, dass das schwarz geführte Haus eine Regelung blockieren wird. Eine fundierte Einschätzung ist ein gutes Jahr nach der Regierungsbildung schwerlich zu treffen.

Integrations- und Partizipationspolitik in den Bundesländern

Die Migrationsforschung in Deutschland konzentriert sich auf die nationale Ebene und einzelne Kommunen; die subnationale, föderale Ebene wird weitgehend vernachlässigt. Dabei hat der Politikwissenschaftler Dietrich Thränhardt bereits vor einigen Jahren auf die Offenheit föderalistischer Systeme für Zuwanderung und auf die migrationspolitische Varianz auf Länderebene hingewiesen.¹ Und in internationalen Debatten über föderale Systeme wird hervorgehoben, dass gerade die Stärkung regionaler und lokaler Verantwortung, der Schutz und die Repräsentation von Minderheiten sowie die Förderung von Engagement und Beteiligung deren zentrale Merkmale seien.²

Die Bundesländer sind wichtige Akteure, wenn es um die Integration und Partizipation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte geht. Sie sind für große Bereiche des Migrations- und Integrationsmanagements zuständig und verfügen über weithin unterschätzte politische Gestaltungsmöglichkeiten. Dazu gehören:³

- die Gestaltung zentraler Rahmenbedingungen wie Landesverfassung, Landesparlament, Landesverwaltung, Landeswahlgesetze; die Länder können z.B. die Themen Integration und Teilhabe institutionell aufwerten und die interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung vorantreiben;
- die Zuständigkeit für den gesetzlichen Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung; die Länder können z.B. die Einrichtung von Ausländer- und Integrationsräten in Städten, Gemeinden und Landkreisen anregen oder sogar verpflichtend regeln;
- autonome Handlungsfelder der Länder, in denen sie über eigene Kompetenzen verfügen bzw. die nicht bundesgesetzlich geregelt sind (wie z.B. die Bildungs-, Kultur- und Engagementpolitik); die Länder können z.B. Integration als

1 Dietrich Thränhardt: Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Ländern; in: Lale Akgün/Dietrich Thränhardt (Hrsg.): Integrationspolitik in föderalistischen Systemen, Münster 2001, S. 15-33.

2 Vgl. Michel Seymour/Alain G. Gagnon (Hrsg.): Multinational Federalism: Problems and Prospects, Basingstoke 2012.

3 Frank Gesemann/Roland Roth: Integration ist (auch) Ländersache. Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. 2. Vollständig überarbeitete, korrigierte und erweiterte Auflage, Berlin 2015, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, S. 22ff.

ressortübergreifende Querschnittsaufgabe verankern und ihre Kommunen dabei unterstützen, die lokale Integrationspolitik weiter zu entwickeln;

- Handlungsspielräume, die sich aus der Implementationshoheit der Länder ergeben; dabei geht es sowohl um die Auslegungsspielräume in Bundesgesetzen als auch um Ausmaß und Form ihrer Umsetzung (z.B. bei Einbürgerungen oder der Verfestigung des Aufenthaltsstatus);
- Gestaltungsmöglichkeiten bei der Umsetzung von Bundes- und EU-Programmen (z.B. bei den Bundesprogrammen gegen Rechtstextremismus oder beim Städtebauförderungsprogramm «Soziale Stadt»);
- die Mitwirkung bei Bundesgesetzen und Bundesratsinitiativen, Abstimmungs- und Kooperationsprozesse im Rahmen nationaler Integrations- und Aktionspläne sowie in den Innenminister- und Integrationsministerkonferenzen.

Unterschiede zwischen den Bundesländern zeigen sich in der institutionellen Verankerung und den konzeptionellen Grundlagen der Integrationspolitik, der politischen Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in den Landesparlamenten, der Institutionalisierung von Interessenvertretungen von Zugewanderten auf Landesebene, der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten, der Einbindung von und Kooperation mit Migrantenorganisationen, der Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik durch die Landespolitik, den Regelungen in den Kommunalverfassungen der Länder zur Einrichtung von Beiräten und Ausschüssen für Migration und Integration in Kommunen sowie in einer Reihe von Themenfeldern, von der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik über die Antidiskriminierungs- und Einbürgerungspolitik bis zur Flüchtlingspolitik. An dieser Stelle mögen einige Ausführungen zur strukturellen Verankerung von Integrationspolitik, zu konzeptionellen Grundlagen der Integrationspolitik und zur politischen Repräsentation von Migrantinnen und Migranten in den Ländern genügen:⁴

Strukturelle Verankerung von Integrationspolitik

Für eine aktive und gestaltende Praxis auf Länderebene ist es wichtig, wie Integrationspolitik institutionell verankert ist. Nur ein Bundesland – Baden-Württemberg seit 2011 – hat bisher ein Ministerium eingerichtet, das ausschließlich für Integration zuständig ist. Sechs Bundesländer haben die Bezeichnung «Integration» in den Titel ihrer Arbeits-, Sozial- oder Familienministerien aufgenommen (Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) und damit eine politische Schwerpunktaufgabe hervorgehoben. Zwei Bundesländer haben alle Zuständigkeiten für Migration und Integration in einem Ministerium gebündelt (Schleswig-Holstein im Innenministerium und Rheinland-Pfalz im Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen). Damit ist die Möglichkeit verbessert worden, eine konsistente Integrationspolitik zu betreiben.

⁴ Siehe hierzu ausführlicher ebd.

Konzeptionelle Grundlagen der Integrationspolitik

Ein sichtbares Ergebnis der institutionellen Stärkung ist eine wachsende Zahl von Leitlinien, Integrationskonzepten und Aktionsplänen, die den Anspruch auf eine gestaltende Integrationspolitik der jeweiligen Bundesländer unterstreichen, auch wenn sich die Konzepte und Programme in ihrer thematischen Breite, Verbindlichkeit und finanziellen Ausstattung erheblich unterscheiden. Die größte Verbindlichkeit können die beiden Bundesländer für sich beanspruchen, die bislang Integrationsgesetze verabschiedet haben. Das Berliner «Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration» vom 28. Dezember 2010 war der Vorreiter, Nordrhein-Westfalen verabschiedete am 14. Februar 2012 ein «Teilhabe- und Integrationsgesetz». Baden-Württemberg hat im Juli 2015 einen Entwurf für ein Partizipations- und Integrationsgesetz auf den Weg gebracht, das die Teilhabechancen von Zugewanderten verbessert, die Integrationsstrukturen auf Landesebene und in den Kommunen stärkt und einen wichtigen Beitrag zur interkulturellen Öffnung der Landesverwaltung leisten soll.

Politische Repräsentation von Migrantinnen und Migranten

Seit der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts im Jahre 1999 und der damit verbundenen erleichterten Einbürgerung werden Menschen mit Migrationshintergrund zunehmend im politischen Leben sichtbar. Die Zahl der Abgeordneten mit Migrationshintergrund in den Länderparlamenten hat sich seitdem mit 70 (Ende 2013) mehr als verdreifacht. Dies beruht auf einer stark gewachsenen Zahl von Einwanderern mit deutscher Staatsbürgerschaft, einem wachsenden politischen Interesse der Zugewanderten an der deutschen Innenpolitik und einer Öffnung der Parteien für Einsteiger mit Migrationsgeschichte. Eine Aufschlüsselung nach Bundesländern macht dabei deutlich, dass die Stadtstaaten deutlich höhere Repräsentationsquoten⁵ als die Flächenländer erzielen und Bremen dabei an der Spitze steht. Allerdings sind auch die Unterschiede zwischen den westdeutschen Bundesländern erheblich. Sie schwanken zwischen 35,2 Prozent (Niedersachsen) und null Prozent (Saarland). Wichtige Impulse für die politische Inklusion von Zugewanderten gingen von den Grünen aus. Sie sind der eigentliche, auch programmatische Motor dieser Entwicklung gewesen: Ende 2013 wiesen immerhin 8,6 Prozent der Landtagsabgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen einen Migrationshintergrund auf. Die Partei stellte damit zu diesem Zeitpunkt fast ein Drittel aller bundesdeutschen Landtagsabgeordneten mit Migrationshintergrund.

5 Eine Repräsentationsquote von 100 Prozent ist dann gegeben, wenn der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund dem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung entspricht.

Tabelle 1: Abgeordnete mit und ohne Migrationshintergrund in Länderparlamenten nach ausgewählten Parteien (Ende 2013)

	SPD	Bündnis 90/Die Grünen	Die Linke	CDU/CSU	FDP	Gesamt*
Landtagsabgeordnete	591	255	171	661	96	1.868
Landtagsabgeordnete mit Migrationshintergrund	29	22	6	11	0	70
Landtagsabgeordnete mit Migrationshintergrund in % aller Abgeordneten der Partei	4,9	8,6	3,5	1,7	0,0	3,7
Anteil der Parteien an allen bundesdeutschen Landtagsabgeordneten mit Migrationshintergrund in %	41,4	31,4	8,6	15,7	0,0	100

* einschließlich anderer Parteien

Quelle: Dr. Andreas M. Wüst, Mannheimer Zentrum für Empirische Sozialforschung, Mail vom 31.10.2014, eigene Recherchen; eigene Darstellung; siehe auch Gesemann/Roth 2015, S. 81.

Macht Grün einen Unterschied?

Seit der Bürgerschaftswahl in Hamburg im Februar 2015 und der Bildung einer Koalition mit der SPD sind Bündnis 90/Die Grünen in nunmehr neun Landesregierungen vertreten, sechsmal unter Führung der SPD sowie je einmal unter der Führung von CDU und Linken. In Baden-Württemberg stellt die Partei seit Mai 2011 mit Winfried Kretschmann den Ministerpräsidenten. In drei Bundesländern stellen die Grünen die/den für Integration verantwortliche/n Minister/in bzw. Senator/in (Bremen, Rheinland-Pfalz, Thüringen); in Hessen sind sie durch einen Staatssekretär und Bevollmächtigten für Integration und Antidiskriminierung im Ministerium für Soziales und Integration und in Baden-Württemberg durch eine Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung hochrangig vertreten.

Hinweise auf länderspezifische Akzent- und Schwerpunktsetzungen finden sich insbesondere in den jeweiligen Koalitionsvereinbarungen:⁶

■ In Baden-Württemberg sollen Chancen einer aktiven Integrationspolitik im Kontext eines sich als weltoffen verstehenden Landes eröffnet werden. Angestrebt werden dabei insbesondere eine Neuausrichtung der Integrationspolitik, die ihren Ausdruck in einem Partizipations- und Integrationsgesetz finden soll, eine Öffnung des öffentlichen Dienstes für Migrantinnen und Migranten, die

⁶ Die nachfolgende Auswahl beschränkt sich auf die Länder, in denen die Grünen den Ministerpräsidenten oder eine/n für Integration verantwortliche/n Minister/in, Senator/in oder Staatssekretär/in stellen.

Erleichterung von Einbürgerungen sowie eine Verbesserung der Lebenssituation von Flüchtlingen und Asylbewerbern.

- In Bremen wird die Integration und Teilhabe von Migrantinnen und Migranten nicht nur in den Ausführungen zum Themenfeld Flüchtlinge und Integration, sondern als Querschnittsthema angesprochen. Hervorgehoben werden kann, dass eine «Willkommenskultur für Einwanderer und Flüchtlinge» in den Quartieren etabliert, Flüchtlingen eine Perspektive im Gemeinwesen eröffnet sowie die gesellschaftliche Teilhabe von Muslimen und die Einbindung ihrer Organisationen in das öffentliche Leben weiter vorangetrieben werden sollen.
- In Hessen stehen im Themenfeld Migration und Integration Willkommens- und Anerkennungskultur, Integration durch Bildung und Ausbildung, interkulturelle Öffnung sowie Asyl- und Flüchtlingspolitik im Zentrum der Koalitionsvereinbarung. Angestrebt werden u.a. eine Stärkung der Hessischen Integrationskonferenz als Beratungsgremium der Landesregierung, die Erstellung eines Integrationsplans mit Integrationsverträgen zwischen Land und zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie die Entwicklung einer Antidiskriminierungsstrategie und die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle.
- In Rheinland-Pfalz wird das Thema der Integration und Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den Kontext der Stärkung von demokratischer Teilhabe, Bürgerbeteiligung, Unterstützung von freiwilligem Engagement, Antidiskriminierungsmaßnahmen, Förderung von Sinti und Roma sowie Gleichstellung von Lesben und Schwulen gestellt. Neben dieser Verknüpfung der Themenfelder demokratische Teilhabe, Engagement und Vielfalt ist vor allem die Bündelung von Aktivitäten der Landesregierung im Rahmen einer Antidiskriminierungsstelle hervorzuheben.
- In Thüringen werden im Rahmen einer «menschenrechtsorientierten Flüchtlings- und Integrationspolitik» u.a. ein Flüchtlingsgipfel, die Erarbeitung eines langfristigen Konzepts für die Unterbringung und Aufnahme von Flüchtlingen, die Finanzierung kommunaler Integrations- und Aufnahmekonzepte, eine Neuordnung der Integrations- und Migrationspolitik, die Neufassung der Kompetenzen des/der künftigen Beauftragten für Integration, Migration und Flüchtlinge, die Erweiterung der Kompetenzen des Integrationsbeirats sowie die Forcierung einer aktiven Einwanderungspolitik angestrebt.

Eine Aufbruch- und Reformstimmung spiegelt sich insbesondere in den Koalitionsvereinbarungen von Ländern wie Baden-Württemberg, Niedersachsen, Hessen und Thüringen wider, in denen neue politische Mehrheiten auch neue Gestaltungsmöglichkeiten und die Beseitigung von Blockaden in der Integrations-, Antidiskriminierungs- und Flüchtlingspolitik eröffnen.

Eine Umfrage bei Landesverbänden von Bündnis 90/Die Grünen⁷ zeigt, dass in der laufenden Legislaturperiode vor allem Vorhaben in der Flüchtlingspolitik wie die Novellierung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes, die Verbesserung der Situation in

7 Antworten auf meine Anfrage vom 07. Juni 2015 liegen aus den Landesverbänden von Bündnis 90/Die Grünen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen vor.

den Erstaufnahmeeinrichtungen, die Sicherstellung psychosozialer therapeutischer Behandlungsangebote, die Abschaffung der Residenzpflicht, die Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs sowie die Verbesserung und Veränderungen der Abschiebep Praxis umgesetzt werden konnten. In der Integrationspolitik wird insbesondere auf Initiativen zur interkulturellen Öffnung der Landesverwaltung, die Aufwertung von Beratungs-, Beteiligungs- und Vertretungsgremien auf Landesebene, Maßnahmen zur Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik, Initiativen zur erleichterten Anerkennung von ausländischen Abschlüssen sowie zur Förderung der Einbürgerung verwiesen. Hervorgehoben werden aber auch institutionelle Reformen wie die Zusammenfassung der Bereiche Integration, Ausländerrecht und Flüchtlingsaufnahme in einem Ministerium (Rheinland-Pfalz), eine veränderte Zuordnung der Migrations- und Integrationspolitik und die Neufassung der Aufgaben des Integrationsbeauftragten (Thüringen).

Tabelle 2: Bündnis 90/Die Grünen in den Landesregierungen

Land (Regierungsbeteiligung)	Bürgerschafts-/Landtagswahlen	Koalitionspartner von Bündnis 90/Die Grünen	Integrationspolitik in den Koalitionsvereinbarungen
Baden-Württemberg (seit 2011)	27. März 2011	SPD	Weltoffenes Baden-Württemberg: Chancen durch aktive Integrationspolitik
Bremen (seit 2007)	10. Mai 2015	SPD	Flüchtlinge; Integration
Hamburg (seit 2015)	15. Februar 2015	SPD	Integration; Flüchtlinge; Flüchtlingspolitik
Hessen (seit 2013)	22. September 2013	CDU	Migration und Integration – Chancen und Herausforderungen
Niedersachsen (seit 2013)	20. Januar 2013	SPD	Weltoffenes Niedersachsen: Vielfalt und Teilhabe stärken; Humanität in der Flüchtlings- und Asylpolitik
Nordrhein-Westfalen (seit 2010)	13. Mai 2012	SPD	Integration in NRW erfolgreich gestalten; NRW schützt Menschen vor Verfolgung und Not
Rheinland-Pfalz (seit 2011)	27. März 2011	SPD	Vielfalt, demokratische Teilhabe und Engagement
Schleswig-Holstein (seit 2012)	06. Mai 2012	SPD, Südschleswigscher Wählerverband	Integration und Flüchtlinge
Thüringen (seit 2014)	14. September 2014	Die Linke, SPD	Menschenrechtsorientierte Flüchtlings- und Integrationspolitik

Fazit

Das Jahresgutachten 2012 des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration enthält eine ambivalente, aber deutlich negative Bewertung des Föderalismus in der bundesdeutschen Integrationspolitik. Föderale Strukturen würden zwar offene Handlungsperspektiven bieten, aber auch für politische Blockaden und eine unkoordinierte Politikvielfalt sorgen.⁸ Dabei wird unterschätzt, dass ein auf Kooperation und Wettbewerb ausgerichteter Föderalismus für eine vielfältige Ausgestaltung von Politikfeldern auf Landesebene, die Erprobung innovativer Ansätze und Instrumente sowie die Ausbreitung guter Praxisbeispiele sorgen kann. Von den Grünen sind dabei wichtige Impulse für die Integration und Teilhabe von autochthonen Minderheiten und Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ausgegangen, insbesondere in den Themenfeldern Antidiskriminierung, Chancengleichheit, Partizipation und Flüchtlingspolitik, die nicht selten von den Ländern auf die Bundesebene ausstrahlt haben.

8 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin 2012.

Partizipationspolitik auf Augenhöhe – Macht Grün einen Unterschied?

Weltweite Migrationsbewegungen tragen dazu bei, dass europäische Gesellschaften noch heterogener werden. Politische Parteien spielen im Prozess der Teilhabe und Repräsentation der diversen und diverser werdenden Bevölkerung eine Schlüsselrolle. Bisher sind alle Parteien in Deutschland noch weit davon entfernt, die Vielfalt der Gesellschaft in ihren eigenen Reihen abzubilden. Politiker/innen mit Migrationshintergrund sind auf allen Ebenen unterrepräsentiert. Schönwälder und Kolleg/innen sprechen hier von Repräsentationsdefiziten und Diskriminierungsprofilen in den repräsentativen Kerninstitutionen (Wahlen, Parteien, Parlamente).¹

Als gesellschaftliche Organisationen, die Mandate der legislativen und exekutiven Gewalt besetzen, haben politische Parteien die Verantwortung, Migrant/innen als Akteur/innen im demokratischen System wahrzunehmen, Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen und nicht zuletzt die gesellschaftliche Vielfalt in ihren eigenen Strukturen widerzuspiegeln. Zurzeit wächst die Kluft zwischen den Repräsentierten und den Repräsentant/innen. Welche Faktoren und Kriterien für eine erfolgreiche Laufbahn innerhalb einer Partei von Bedeutung sind, bleiben oft unnachvollziehbar. Die politischen Parteien sind als ein Teil der Gesellschaft keine diskriminierungsfreien Räume, was die Partizipation in Parteien schwierig machen kann. Wenn langfristig die soziale Kohäsion im demokratischen System aufrechterhalten werden soll, müssen Menschen mit Migrationshintergrund viel offensiver in die Strukturen des demokratischen Systems einbezogen werden, als dies derzeit der Fall ist.² Dies verlangt, entschlossen die strukturellen Barrieren, die ihrer Teilhabe am demokratischen Geschehen im Weg stehen, abzubauen.

(Freilich gibt es keine homogene Gruppe «der» Menschen mit Migrationshintergrund. Auch sind nicht alle Menschen mit Migrationshintergrund gleichermaßen von diskriminierenden Ausschlussmechanismen betroffen. In der Praxis – davon bleiben

- 1 K. Schönwälder, C. Sinanoglu, D. Volkert: Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Eine Studie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften. Hrsg. Heinrich-Böll-Stiftung, gefördert durch die Stiftung Mercator, Berlin 2011.
- 2 CJD Hamburg+Eutin: Diversity in Political Parties' Programmes, Organisation and Representation. European Union, Hamburg 2014, S. 6.

politische Parteien nicht verschont – werden die Menschen diskriminiert, die rassifiziert und als «Migrant/innen» markiert (migrantisiert) werden. Ob die Personen oder ihre Familien migriert sind und ob sie sich selbst als Migrant/innen sehen oder nicht, ist für die Diskriminierungspraxis irrelevant.)

Eckpunkte einer guten Landespolitik für die politische Partizipation von migrantisierten Menschen

In der FES-Studie «Integration ist (auch) Ländersache!»³ wird die Notwendigkeit formuliert, politisch verbindliche Integrationskonzepte zu entwickeln (S. 5). Landesregierungen können durch Bereitstellung von Ressourcen und Netzwerken systematisch die Strukturen in den Kommunen für eine bedarfsorientierte und nachhaltige «Integrationspolitik» schaffen bzw. stärken (von Förderprogrammen bis hin zu Gesetzen) (S. 6). Ein wichtiges Qualitätskriterium ist hierbei, dass sie im Dialog mit Menschen mit Migrationsbiographie ausgehandelt werden.

Die Errichtung von Institutionen, die für Integration zuständig sind, macht dabei allein noch keine erfolgreiche Integrationspolitik aus, sendet aber positive Signale und gibt die Richtung vor, dass dem Thema besondere Aufmerksamkeit zukommt.

Ein Werkzeug zur Förderung der Partizipation von Menschen mit Migrationsgeschichte ist die gesetzliche Verankerung der Migrant/innen-Vertretung auf Landes- und kommunaler Ebene (wie z.B. Integrationsbeauftragte, Landesintegrationsräte, kommunale Integrationsbeiräte). Landespolitiken müssen sich dabei offensiv beim Abbau von Barrieren für die Partizipation von Migrant/innen zeigen und für ihre Repräsentation sorgen.

Der Beitrag von Migrant/innen-Selbstorganisationen (MSO) für Integration und Teilhabe ist hinlänglich bekannt. In der Studie «Kooperationen mit Migrant*innenorganisationen», die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Auftrag gegeben wurde,⁴ heißt es: Die MSO werden «heute mehr und mehr als «zivilgesellschaftliche Partner» angesehen, deren Potential verstärkt genutzt und gefördert werden soll» (S. 3). Ihre ehrenamtlichen Dienstleistungen sind vielfältig: Sie übersetzen beispielsweise Dokumente, dolmetschen, begleiten Menschen zu Ämtern, sie fungieren als Anwäl*innen und Mittler*innen, bieten Sprachkurse und Rechtsberatungen an. MSO müssen verstärkt anerkannt, strukturell und finanziell gefördert werden.

Die Landesregierungen haben eine Vorbildfunktion bei der Etablierung einer «Willkommenskultur» und beim Selbstverständnis als einer kulturell heterogenen Mehrheits- und «Ankunftsgesellschaft». Ihre Rhetorik und Praxis hat Auswirkungen darauf, wie sich die Zivilgesellschaft (Vereine, Verbände, Stiftungen etc.) interkulturell öffnet. Die Landesregierungen sollten hier ihre Verantwortung erkennen. Um in Vielfalt mit Respekt und auf Augenhöhe leben zu können, müssen jegliche Formen der Diskriminierungen erkannt, problematisiert und abgebaut werden. Nur so kann

3 F. Gesemann, R. Roth: Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. Hg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2014.

4 <http://bit.ly/1PwrnxC>

zur Chancengerechtigkeit beigetragen werden. Daher sollten Landesregierungen eine Antidiskriminierungspolitik verankern und Antidiskriminierungsstellen, die mit Kompetenzen und Druckmitteln ausgestattet sind, schaffen.

Die Bundesländer haben zudem Spielräume in der Durchführung der Einbürgerungsgesetze. Für eine erfolgreiche Integrationspolitik ist entscheidend, diese Spielräume im Sinne der Betroffenen auszulegen.

Im Folgenden befrage ich einige Bundesländer daraufhin, inwiefern die hier aufgeführten Kriterien und/oder andere Bemühungen in Richtung einer inklusiveren Gesellschaft dort vorzufinden sind. Gute Praxisbeispiele werden im Folgenden verbunden mit der Frage nach «grünen Akzenten» skizziert.

Nordrhein-Westfalen

Die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen (NRW) vom 13. Mai 2012 mündete in die Rot-Grüne Regierungskoalition. Davor regierten die beiden Parteien in einer Minderheitenkoalition. NRW baut auf einer guten Tradition parteiübergreifender Integrationspolitik auf, die auf die Stärkung der Kommunen und der MSO ausgerichtet ist.

«In Nordrhein-Westfalen ist es uns gelungen, ganzheitlich über Ressortgrenzen hinweg die Integrationspolitik zu gestalten und systematisch anzulegen», betont die Schulministerin Sylvia Löhrmann (Bündnis 90/Die Grünen). Im Januar 2012 wurde das Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration einstimmig verabschiedet (außer Berlin hat bisher kein anderes Bundesland ein solches Gesetz). Tayfun Keltok, Vorsitzender des Landesintegrationsrats NRW, bestätigt, dass der Landesintegrationsrat an der Entstehung des Gesetzes aktiv beteiligt war und die Belange der Migrant/innen dort platzieren konnte. Darunter fällt z.B. «die Förderung und die Wertschätzung der natürlichen Mehrsprachigkeit» (§ 2). Mit der Verabschiedung des Gesetzes werden die kommunalen Integrationsräte und Integrationsausschüsse als Vertreter der Migrant/innen auf Landesebene gesetzlich verankert und ihre finanzielle Zuwendung abgesichert (§ 10). Diesem Rat wurden mehr Rechte eingeräumt, wie z.B. das Anhörungsrecht bei der Beratung von Gesetzen, die sich mit «Integrationsfragen» beschäftigen.

Auf Grundlage des Landesgesetzes entstehen aktuell die Kommunalen Integrationszentren (KI), die in den Kreisen und kreisfreien Städten gegründet werden. KI sollen die kommunalen Integrationsarbeit unterstützen, Transparenz über Angebote und Nachfrage per Bestands- und Bedarfsanalysen schaffen, «integrationsrelevante» Akteur/innen in Verwaltung, freien Trägerschaften und MSO vernetzen, Bildungspartnerschaften sicherstellen sowie für interkulturelle Qualifizierung von staatlichen Einrichtungen sorgen. In welcher Gestalt diese Ziele erreicht werden, ist nach zwei Jahren noch nicht umfänglich zu beurteilen. Die Prozessevaluation ist im Programm vorgesehen.

Die Landesregierung will die interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung voranbringen, indem der nicht-weiße Anteil der dort Beschäftigten erhöht wird. Von 30 Beschäftigten der landesweiten Koordinierungsstelle der KI haben derzeit neun einen Migrationshintergrund. Allerdings haben nur 12 Prozent der Mitarbeiter/innen

der Landesverwaltung einen Migrationshintergrund, was gerademal der Hälfte ihres Bevölkerungsanteils entspricht.

Um die Einbürgerungszahlen zu erhöhen, wurden im Rahmen einer Kampagne «optionspflichtige» Jugendliche in einem Schreiben der Regierung gebeten, deutsche Staatsbürger/innen zu bleiben. Der Landesintegrationsrat fordert daneben seit ca. einer Dekade das kommunale Wahlrecht für alle.

NRW hat als erstes Land ein eigenes Förderprogramm zur Stärkung der MSO eingeführt.⁵ Bei dessen konkreter Umsetzung entsteht zwischen Land und Landesintegrationsrat offenbar durchaus auch Aushandlungsbedarf – der Vorsitzende des Landesintegrationsrates Keltek verweist auf Debatten um Abhängigkeitsverhältnisse in den Förderstrukturen und eine durchaus anzutreffende Konzentration auf vermeintliche «Defizite» und «Schwächen» der Migrant/innen anstatt auf Vielfalt und Abbau von behindernden Strukturen. Insgesamt erkennt der Landesintegrationsrat die Errungenschaften in NRW an. «Wir sind den anderen Bundesländern mindestens 20 Jahre voraus bezüglich der Inklusion und Anerkennung von Migrant*innen», betont Keltek.

Das Land NRW hat im bundesweiten Vergleich die stärksten institutionellen und kulturellen Angebote für eine Partizipationspolitik, die zu mehr Teilhabe und Chancengerechtigkeit beitragen – wenn auch hier die Wir-Ihr-Rhetorik durchaus noch anzutreffen ist.

Berlin

Am 18. September 2011 löste eine Große Koalition aus SPD und CDU die SPD/Linke-Regierung ab. Bereits unter der Rot-Roten Landesregierung wurde das Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration im Dezember 2010 in Kraft gesetzt mit dem «Ziel, Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu geben und gleichzeitig jede Benachteiligung auszuschließen» (§ 1). Der Stadtstaat Berlin hat hiermit das erste Landesgesetz zur Integration aufgesetzt. Diverse Instrumente, die durch das Gesetz ein erhöhtes politisches Gewicht erlangen, werde ich im Folgenden beleuchten.

«Interkulturelle Öffnung» der Verwaltungen ist ein fester Bestandteil des Gesetzes (§ 4). Hierbei geht es sowohl um die anteilmäßige Repräsentation der Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung als auch um den «Erwerb von und Weiterbildung in interkultureller Kompetenz». Dr. Susanna Kahlefeld, Sprecherin für «Partizipation und Gleichbehandlung von Migrant*innen» für die Grüne Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus, kritisiert jedoch: «Verwaltungen und vor allem Jobcenter sind noch weit entfernt von jeglicher Willkommenskultur. Da fehlt der Wille, das von oben wirklich durchzusetzen».

Zur Stärkung der Partizipation von Migrant/innen ist der Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen geschaffen worden, der den Senat «in allen Fragen der Integrationspolitik berät und unterstützt» (§ 6). Stimmberechtigte Mitglieder

⁵ <http://bit.ly/1Sx9Djj>

des Landesbeirats sind u.a. «Vertreter*innen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund», die Integrations senatorin, Integrationsbeauftragte von Berlin und Verbände der freien Wohlfahrtspflege. «Ein Manko bei der Zusammensetzung des Landesbeirats ist, dass muslimische Verbände keinen eigenen Sitz haben wie Kirchenvertreter*innen und sich nur über die Wahl der Migrant*innenvertreter*innen beteiligen können. Somit kommt es zu einer Konkurrenz zwischen «Muslimen» und «Migrant*innen», so Nuran Yiğit, Vorstandsmitglied des Migrationsrates Berlin-Brandenburg e.V. (MRBB).

Yiğit bestätigt, dass MSOs bei Ausgestaltung von Gesetzen und Inhalten ernsthaft angehört werden: «Bei der Beratung des Partizipations- und Integrationsgesetzes wurden wir auch als Migrationsrat sehr stark vom Senat zu Rate gezogen. Den Landesaktionsplan gegen Rassismus und ethnische Diskriminierung haben wir zudem aus der zivilgesellschaftlichen Perspektive komplett koordiniert und geschrieben». Die Kehrseite der Medaille ist die fehlende Strukturförderung der MSOs, die sich bisher über viele einzelne Projektanträge und Förderungen finanzieren, durch die jedoch keine Kontinuität gesichert werden kann. «Viele Migrantenvereine bieten Beratung zu Aufenthaltsregelungen, Bildung, Rechtsstaat, sozialen Themen, Suchtberatung und weitere Dienstleistungen – Ausfüllen von Anträgen bis hin zur Übersetzung – an; hier ist eine Strukturförderung unumgänglich», so Yiğit. Um der Intransparenz bei der Mittelvergabe entgegenzuwirken, hat die Grüne Fraktion eine Fachgesprächsreihe ins Leben gerufen, um u.a. gemeinsam mit den MSOs Impulse für neue Richtlinien der Fördermittelvergabe zu erarbeiten.

Die Einführung eines Landes-Antidiskriminierungsgesetzes und einer Antidiskriminierungsstelle gehört zu weiteren Eckpfeilern einer guten Landespolitik im Hinblick auf «Integration». Diesbezüglich ist der Senat zögerlich. Der Migrationsrat fordert die Verabschiedung solch eines Gesetzes mit eigenem Budget und einer Beauftragten für Antidiskriminierung, wofür sich Bündnis 90/Die Grünen ebenfalls einsetzen. Am 26. November 2015 hat die Grüne Fraktion bereits den Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes im Abgeordnetenhaus zur Diskussion eingereicht.

In Berlin wurden bereits gute Weichen für eine erfolgreiche Förderung der Partizipation und «Integration» von Menschen mit Migrationshintergrund gestellt – auch ohne grüne Regierungsbeteiligung. Doch die Grünen in der Opposition verweisen darauf, dass die Berliner Integrationspolitik noch einige Baustellen aufzuweisen hat, und formulieren Vorschläge: die interkulturelle Öffnung der Verwaltung top-down, Volksbegehren für Menschen ohne deutschen Pass, «ernsthafte» Gespräche mit den MSOs über Förderungskriterien, regelmäßige Bedarfsabfragen und Strukturförderung der MSOs sowie die menschenwürdige Versorgung und Unterbringung als auch Partizipation am gesellschaftlichen Leben von Menschen mit Fluchterfahrung. Ein kritischer Blick gilt dabei auch der eigenen Partei. Die Abgeordnete Susanna Kahlefeld gibt zu: «Auch in meiner Partei gibt es unbewusste Ausschlussmechanismen, weshalb Migrant*innen in einigen Gremien unterrepräsentiert sind. Auch wir haben als Partei keine «Willkommenskultur». Auch die Grünen stehen vor der Aufgabe, «interkulturelle Öffnung» als Organisation zu leben und Diversity in ihren eigenen Strukturen widerzuspiegeln. Aus diesem Grund hat sich vor ungefähr drei Jahren das Netzwerk

Bunt-Grün gebildet. Die vorrangigen Ziele dieser Gruppe sind es, neue – aber auch ältere – Mitglieder of Color zu empowern, zur politischen Partizipation und zur Verantwortung von Ämtern zu ermutigen und Rückzugsraum bei Diskriminierungserfahrung zu bieten.

Baden-Württemberg

Die Landtagswahl vom 27. März 2011 brachte eine Grün-Rote Koalition an die Regierung. «Für uns ist die Einmischung der Bürgerinnen und Bürger eine Bereicherung. Wir wollen mit ihnen im Dialog regieren und eine neue Politik des Gehörtwerdens praktizieren», heißt es im Koalitionsvertrag.

Inwiefern trifft dieser Anspruch auf Realität? Das Bundesland hat ein Integrationsministerium eingerichtet. Damit wird ein positives Zeichen gesetzt. Die zwei Themenbereiche, wofür sich die Integrationsministerin Bilkay Öney (SPD) am meisten stark macht, sind zum einen die Lockerung der rigiden Einbürgerungsbestimmungen und zum anderen das Landesenerkennungsgesetz, das die Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen regelt. Erfolge konnten auch erzielt werden: Im Jahr 2011 hat sich die Zahl der Einbürgerungen um rund 11, 2012 um etwa 15 Prozentpunkte erhöht. Diese Entwicklung ist zunächst erfreulich, da die Zahl der Menschen, die sich durch das aktive Wahlrecht ins politische Geschehen beteiligen können, gestiegen ist. Sie sagen allerdings nichts darüber aus, ob sich faktisch die politische Teilhabe erhöht hat. Mit der Einbürgerung ist noch lange nicht eine inklusive Integrationspolitik erreicht – Diskriminierung betrifft auch Menschen mit dem deutschen Pass

Daniel Lede Abal, der integrationspolitische Sprecher der Grünen Fraktion im baden-württembergischen Landtag, sieht das ähnlich: «Unter kultureller Integration verstehe ich die politische Partizipation und Repräsentation in der Verwaltung. Diesbezüglich hinkt Baden-Württemberg noch deutlich hinterher. Von den 138 Landtagsabgeordneten haben nur vier Personen einen Migrationshintergrund. Das spiegelt in keiner Hinsicht die Vielfalt der Kommunen wider. In einigen Städten beläuft sich der Migrationsanteil auf 25 %, – in manchen Städten wie Mannheim sogar auf 40 %. Vier Abgeordnete stellen unter diesen Umständen einen verschwindend geringen Anteil dar. In den Gemeinderäten sieht es nicht anders aus» (vgl. Studie Vielfalt sucht Rat). «In meiner Partei besteht ein Bewusstsein dafür, dass der Gemeinderat nicht das ausschließliche Abbild der deutschen Obergesellschaft sein darf», so Abal.

Einen wichtigen Handlungsbedarf sieht Abal in der sofortigen Einführung eines Partizipations- und Teilhabegesetzes für Migrant/innen und fordert, «dass die Migrant*innen entsprechend ihres Anteils in den Gemeinderäten, (Rundfunk-, Eltern-) Beiräten vertreten werden». Auch versprechen die Grünen, sich für die Schaffung einer Antidiskriminierungsstelle einzusetzen.

Niedersachsen

In Niedersachsen löste die Rot-Grüne Koalition am 19. Februar 2013 die CDU-FDP-Koalition ab.

Das Besondere in Niedersachsen ist, dass unter der grünen Regierungsbeteiligung nicht mehr von «Integrationspolitik» die Rede ist, sondern von «Politik für Migration

und Teilhabe». Wie in NRW wird auch in Niedersachsen dieses Politikfeld als eine Querschnittsaufgabe verstanden – ressortübergreifend. Verdeutlicht wird, dass «Integration» keine Einbahnstraße ist und nicht nur Menschen mit Zuwanderungsgeschichte betrifft. Mit dem Fokus auf Teilhabe wird ein positiver Akzent gesetzt; es geht nicht um «Defizite» von Individuen, sondern um ihre Teilhabechancen.

Filiz Polat, Sprecherin für Migration und Flüchtlinge der Grünen Fraktion im niedersächsischen Landtag, berichtet: «Wir haben Strukturen, ähnlich wie die KI in NRW in Niedersachsen aufgebaut. Flächendeckend gibt es in fast allen 55 kreisfreien Landkreisen und Städten Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe. Somit bringen wir zum Ausdruck, dass wir die Förderung von Partizipation und Teilhabe als eine staatliche Aufgabe verstehen. Über das Netzwerk der Kooperativen Migrationsarbeit Niedersachsen (KMN) sitzen alle kommunalen Akteur*innen, die an Migrations- und Teilhabeprozessen beteiligt sind, an einem gemeinsamen Tisch. Insbesondere die Beteiligung der Zuwanderer*innen bzw. MSOs an diesem Prozess ist von ganz großer Bedeutung».

Dass die Rot-Grüne Regierung an einer erhöhten Beteiligung der Betroffenen interessiert ist, zeigt die Gründung der Kommission zu Fragen der Migration und Teilhabe: «Wir sind das erste Bundesland mit dieser Kommission auf der Landesebene. Sie fungiert als beratender Ausschuss des Landtages; ihre Ausgestaltung ist in der Geschäftsordnung des Landestages verankert. Alle Anträge, die wir im Landtag in Bezug auf Migration beschließen, werden in der Kommission mit beraten. In die Kommission werden Vertreter*innen der MSOs, jeder Fraktion, der Roma und Sinti, aus Wissenschaft und Forschung und der Wohlfahrtsverbände sowie ein*e kommunale*r Integrationsbeauftragte*r vom Landtag einstimmig ernannt. Durch die Rot-Grüne Mehrheit im Parlament hat diese Kommission ein höheres Mitspracherecht bekommen. Ihr Beschluss kann nicht mehr durch ein Votum eines einzelnen Kommissionsmitglieds gekippt werden. Die CDU setzt sich weiterhin für das Einstimmigkeitsprinzip ein».

Die Grünen konnten die institutionelle Förderung der MSOs durchsetzen und somit ihnen die angemessene Wertschätzung ein Stückweit entgegenbringen: «Wenn die Professionalisierung, wie z.B. die aktive Teilnahme als Expertinnen und Experten in zahlreichen Beiräten, zunimmt, muss auch die Strukturförderung gesichert werden», so Polat. Abdou Ouedraogo, Vorsitzender des Niedersächsischen Integrationsrates, bestätigt zufrieden die finanzielle Absicherung der MSOs.

Die rot-grüne Landesregierung hat verschiedene Diskriminierungsformen auf der Agenda – wie etwa antiziganistische Ressentiments, die in der letzten Zeit rapide gestiegen sind. Die Regierung handelt momentan mit Roma- und Sinti-Gemeinden einen Staatsvertrag aus, mit dem Ziel, ihre anerkannten Minderheitenrechte staatlich zu fördern. Darunter fallen die Förderung der Antiziganismus-Forschung sowie der Schutz ihrer Sprache.

Auch Niedersachsen bemüht sich um die interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung, die mit u.a. «vermehrten Einstellungen von Menschen mit Migrationshintergrund», «Stärkung der interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten» sowie «chancengleichem Zugang von Menschen mit eigener oder familiärer

Migrationsbiographie zu Arbeitsplätzen des öffentlichen Dienstes» einhergehen soll. «Ein aktiver Öffnungsprozess bei den Grünen selbst ist allerdings weniger vorhanden. Was die Bekleidung der Ämter angeht, ist die Konkurrenz sehr hoch. Da wird Diversity ganz schnell vergessen. Leider fehlt es in unserer Partei an einer Anerkennungskultur», beklagt sich Polat. Sie hat schon vor Jahren erkannt, dass die Partizipation, Sichtbarkeit und Repräsentation sehr stark von Netzwerken in der Partei abhängt, weshalb sie das Netzwerk «Yeşiliz» («Wir sind Grün») initiiert hat. «Unser Ziel ist es, unsere Partei attraktiver für Menschen mit Migrationshintergrund zu gestalten. Wir motivieren Migrant*innen, bei den Wahlen, z.B. zum Landesvorstand, zu kandidieren. Wir bereiten die Person auf die Wahl vor, organisieren Mehrheiten und setzen uns für ihre erfolgreiche Wahl ein. Wir konnten in den letzten 15 Jahren den Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in den Parteigremien und Beiräten aktiv erhöhen. Ich selbst bemühe mich auch sehr um mehr Durchlässigkeit. Ich biete Praktika und Hospitationen für Menschen aus dem Netzwerk an, damit sie Netzwerken, sich bekannter machen und dabei die Prozesse besser verstehen», erklärt Polat.

Die Bemühung in Richtung einer inklusiveren Gesellschaft ist groß. Ouedraogo weist im Gegenzug auf Bereiche hin, in denen migrantisierte Menschen nach wie vor auf Barrieren stoßen: geringe Erwerbstätigkeitsquote sowie kleine Teilhabechancen im Bildungssystem von Menschen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Menschen ohne eine Migrationsgeschichte. Hinzu kommt noch eine zu geringe Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund in der politischen Landschaft. Interessant ist auch, dass die Landesregierung eine «Präventionsstelle Salafismus» hat, jedoch kein entsprechendes Instrumentarium gegen rechtextremistische Radikalisierung. In Zeiten der sogenannten «Pegida» stellt sich die Frage, welche Signale solch eine Politik sendet, nämlich der konstruierten Bedrohung seitens einer religiösen Minderheit, die mit Stigmatisierungen einhergeht und auf friedliche Muslime übertragen wird.

In Niedersachsen scheint der Weg für bessere Teilhabe- und Partizipationschancen für migrantisierte Menschen eingeschlagen worden zu sein. Aber von «Handfestem» wie einem «Integrationsgesetz» oder einem «Antidiskriminierungsgesetz» sieht die Landesregierung noch ab und scheint in der Hinsicht keine mutigeren Schritte zu wagen als ihre Vorgängerin.

Fazit: Grün ist besser, aber noch nicht gut genug

Bündnis 90/Die Grünen ist die erste Partei, die die Themen «Migration», «Integration» und «Teilhabe» auf ihre Agenda gesetzt hat: Sie waren die Vorreiterin bei der Einbindung von Politiker/innen mit Migrationsgeschichte. Außerdem haben sie u.a. die Reformierung des Staatsangehörigkeitsgesetzes durchgesetzt, wonach der Erwerb der Staatsbürgerschaft nunmehr nicht an jus sanguinis, sondern an jus soli gebunden ist; eine erhebliche Verbesserung im Hinblick auf Teilhabe, Zugehörigkeit und Partizipation! Die grünen Errungenschaften haben für andere Parteien den Weg dafür geebnet, Migrationsthemen mehr in den politischen Mainstream zu rücken. So gibt es in den verschiedenen Bundesländern Bewegung in Richtung einer inklusiveren

Gesellschaft mit mehr Teilhabechancen für migrantisierte Menschen. Grüne Regierungsbeteiligung kann sich positiv auf die Partizipationspolitik auswirken – wie in NRW und Niedersachsen. Allerdings betreten neue Landesregierungen keine leeren Rechtsräume; die Praxis eines Bundeslandes ändert sich nicht schlagartig mit dem Regierungswechsel, wie wir das z.B. anhand der auch unter Grün-Rot noch rigiden Auslegung von Aufenthaltsgesetzen in Baden-Württemberg beobachten können. Bündnis 90/Die Grünen scheinen im Hinblick auf die Partizipation von und Rechte für Minderheiten wohlwollender zu sein. Aber die Wir-Ihr-Rhetorik, die «Migrant/innen» in die Bringschuld drängt, ist auch bei den Grünen nicht überwunden. Was sich durch alle Bundesländer wie ein roter Faden zieht, ist die Forderung der Grünen nach interkultureller Öffnung der Verwaltung – ohne allerdings selbst bereits für eine angemessene Repräsentation der migrantisierten Menschen innerhalb der eigenen Parteistrukturen gesorgt zu haben. Für ihre Glaubwürdigkeit wäre der Partei zu empfehlen, den Blick nach innen zu richten, das Diversity-Konzept – ehrlich gemeint – selbst zu internalisieren und strukturelle Ausschlussmechanismen in den Vordergrund ihrer Teilhabepolitik zu rücken. Die Grünen haben dank ihrer Pionierarbeit einen Vertrauensvorsprung bei den migrantisierten Communitys. Darauf haben sie sich auch lange genug ausgeruht. Damit Grün wieder einen Unterschied macht, dürfen die Grünen diese Ressource nicht aus der Hand geben, sondern müssen erneut grüne, progressive Akzente setzen.

Demokratie lernen: Kampagne zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen in Schleswig-Holstein¹

«Eine demokratisch verfasste Gesellschaft ist die einzige Gesellschaftsordnung, die gelernt werden muss, alle anderen Gesellschaftsordnungen bekommt man so.»

Oskar Negt

Eine Demokratie ist darauf angewiesen, dass sie von den Bürgerinnen und Bürgern immer wieder hergestellt wird, dass es Menschen gibt, die sich für sie und in ihr engagieren und dass insbesondere die nachfolgende Generation Demokratie lernt. Politische Bildung als Demokratiebildung gehört daher zu den unabdingbaren Aufgaben eines Staates. Aber: Wie eignen sich Kinder und Jugendliche Demokratie an? Und wie können pädagogische Fachkräfte dieses unterstützen? Aktuelle Bildungsdebatten weisen darauf hin, dass für das Lernen von Demokratie die Erfahrung von Demokratie entscheidend ist – mit anderen Worten: Kinder lernen Demokratie durch Partizipation. Damit stellt sich die Frage, wie Politische Bildung von Kindern und Jugendlichen durch Partizipation gefördert werden kann.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein hat mit der Demokratiekampagne eine abgestimmte Strategie entwickelt, Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen in verschiedenen Feldern zu unterstützen. Während zunächst Maßnahmen zur Förderung von Kinder- und Jugendpartizipation in der Kommune im Vordergrund standen, wurden im zweiten Schritt Modellprojekte zur Förderung von Partizipation in Kindertageseinrichtungen unterstützt und zuletzt in der Heimerziehung konzeptionell beschrieben und erprobt. Die «Demokratiekampagne» des Landes Schleswig-Holstein wurde vom Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung als Strategie einer

1 Dieser Text basiert auf dem Kapitel «Demokratie in der Heimerziehung» als Bestandteil der Demokratiekampagne des Landes Schleswig-Holstein – eine Einordnung», der 2012 im Band: «Demokratie in der Heimerziehung» – Dokumentation eines Praxisprojektes in fünf Schleswig-Holsteinischen Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe» erstveröffentlicht wurde.

nachhaltigen Verankerung von Kinder- und Jugendpartizipation Anfang der 1990er Jahre ins Leben gerufen. Sie bestand aus einem abgestimmten Bündel von Maßnahmen, die Kommunen, Jugendhilfeeinrichtungen und Schulen darin unterstützen sollten, Kinder und Jugendliche zu beteiligen. Auch wenn der Bereich sich heute vor allem im Kinder- und Jugendaktionsplan des Landes Schleswig-Holstein findet, kann man nach zwanzig Jahren von einer langen und stetigen Förderung von Kinder- und Jugendbeteiligung mit nachhaltiger Wirkung sprechen.

Die Demokratiekampagne beruht auf der Annahme, dass es einerseits Steuerungsinstrumente geben muss, die Partizipation von Kindern und Jugendlichen normativ gewollt verankern (z.B. in der Gemeindeordnung oder durch finanzielle Förderung von Partizipationsprozessen), es aber andererseits Unterstützung in der Einführung von Partizipation geben sollte, insbesondere durch die Entwicklung von Konzepten oder die Ausbildung von Fachkräften, die vor Ort Unterstützung anbieten können. Die verschiedenen Bausteine der Demokratiekampagne werden dabei in drei Handlungsfeldern, der Kommune, der Kindertageseinrichtungen und der Heimerziehung, umgesetzt.

Tabelle 1: Handlungsfelder der Partizipation

Projekte	Kommune «Demokratiekampagne» Kindertageseinrichtung «Die Kinderstube der Demokratie» Heimerziehung «Demokratie in der Heimerziehung»
Handlungsfelder	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entwicklung von Konzepten und Bereitstellung von Materialien für Partizipation in diesen Handlungsfeldern ■ Rechtliche Verankerung von Partizipation ■ Finanzielle Unterstützung von Teilnahmeprojekten ■ Ausbildung von Partizipationsfachkräften ■ Herstellung von Öffentlichkeit für Partizipation ■ Vernetzung der partizipationsaffinen Akteure

Die Erfahrungen mit Partizipation in diesen Handlungsfeldern können sich gegenseitig anregen. Schleswig-Holstein kann gerade durch die Breite und Systematik der Demokratiekampagne eine besondere, bundesweit bislang nicht gekannte Qualität in der Förderung von Kinder- und Jugendpartizipation aufweisen.

Förderung der Beteiligung junger Menschen in der Kommune

Die Kommune ist der öffentliche Raum, in dem Kinder und Jugendliche Politik am unmittelbarsten erleben und gestalten können, da sie durch viele Planungen und Entscheidungen der Kommune direkt betroffen sind. Gleichzeitig ist die Kommunalpolitik eine direkte politische Bühne. Wenn sich Kinder und Jugendliche hier einmischen, erleben sie Politik nicht (oder nur begrenzt) pädagogisch inszeniert. Das macht die kommunale Partizipation zum «Königsweg» in Sachen Kinder- und Jugendbeteiligung bzw. Demokratiebildung. Die Förderung kommunaler Beteiligung stand daher nicht von ungefähr am Anfang der Schleswig-Holsteinischen Beteiligungskampagne.

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Kommune kann nur dann gelingen, wenn es hierfür geeignete *Formen und Verfahren* (1) gibt. Die reine Aufforderung an Kinder und Jugendliche «Beteilige dich!» und die Einladung zu Sitzungen von Erwachsenen ist nicht partizipationsfördernd, sondern häufig eher abschreckend. Kommunale Beteiligung ist keine Bringschuld von Kindern und Jugendlichen, sondern zunächst die der Erwachsenen. Letztere können und müssen es jungen Menschen ermöglichen, sich einzumischen und mitzuentcheiden. Dafür gilt es, Beteiligungsformen und -verfahren zu entwickeln, die Kindern und Jugendlichen Zugänge zu kommunalen Themen sowie Meinungsbildungs- und Entscheidungsverfahren eröffnen. Dazu gilt es zu klären, welche Themen für sie interessant sind, was sie brauchen, um sich zu diesen Themen eine Meinung bilden zu können und wie die Entscheidungsfindung dann aussehen kann.

Für die Implementierung ist es wichtig, dass potenzielle Beförderer von Kinder- und Jugendbeteiligung vor Ort erfolgreiche Beispiele kennenlernen können. Möglichkeiten dafür sind die Etablierung von Modellprojekten und Entwicklung von Methodenhandbüchern sowie die Veröffentlichung von Best-Practice-Beispielen.

Im Jahr 1996 wurden *Beteiligungsrechte für Kinder und Jugendliche* in der *Kommunalverfassung* (2) verankert. § 47 f der Gemeindeordnung Schleswig-Holsteins gesteht Kindern und Jugendlichen ein Recht auf Beteiligung in der Planung von sie betreffenden Vorhaben und Mitentscheidung zu.

Wenn sich Menschen in der Kommune für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen begeistern lassen, müssen sie Gelder für die Umsetzung akquirieren. Im Rahmen der Demokratiekampagne konnte beim Jugendministerium aus den Mitteln der Gemeinschaftsaktion eine *Ko-Finanzierung* (3) beantragt werden.

Junge Menschen an Planungen und Entscheidungen der Kommune zu beteiligen ist eine Herausforderung, die spezifischer Kompetenzen bedarf. Das sind insbesondere: die Reflexion der eigenen Haltung, Moderations- und Präsentationskompetenzen sowie Kompetenzen der Entscheidungsfindung. Um Kommunen in der Praxis von Partizipation zu unterstützen, wurden in mehreren *Ausbildungsgängen Moderatorinnen und Moderatoren für Kinderfreundlichkeit und Alltagsdemokratie qualifiziert* (4) (erstmalig 1997/98). Diese können Institutionen dabei unterstützen, Beteiligungsprojekte und -prozesse zu begleiten.

Der *öffentliche Diskurs* (5) über verschiedene Interessen ist ein Pfeiler von Demokratie. Dass auch Kinder und Jugendliche ein Recht auf eine Position in diesem öffentlichen Diskurs haben und Kinder- und Jugendinteressen in der örtlichen Presse deutlich stärker wahrgenommen werden, ist vor allem durch die Demokratiekampagne befördert worden.

Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen braucht Menschen (vor allem auch Erwachsene), die sich für Partizipation einsetzen und andere überzeugen. Damit die «Flamme der Begeisterung» für Partizipation nicht erlischt, ist es für die Akteurinnen und Akteure hilfreich, sich regelmäßig zu treffen und voneinander lernen zu können. Das Jugendministerium hat diese Prozesse unterstützt, indem es regelmäßige Treffen organisiert – in Form von Tagungen, *Vernetzungstreffen* (6) und Verteilung von Informationsmaterialien.

Kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung konnte in Schleswig-Holstein nachhaltig verankert werden. Dennoch gibt es nach wie vor große Entwicklungsbedarfe. Die Beteiligungsrechte nach § 47 f der Gemeindeordnung konnten seit 1996 bislang aber alle Regierungswechsel überstehen und haben durchaus dazu beigetragen, dass es heute zunehmend «normal» erscheint, wenn sich Kinder und Jugendliche in ihren Gemeinden zu Wort melden.

Förderung der Beteiligung von Kindern in Kindertageseinrichtungen «Die Kinderstube der Demokratie!»

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Kommune wird unterstützt durch frühe Erfahrungen von Beteiligung in anderen Handlungsbereichen. Die erste außer-familiale Institution, in der Kinder erfahren, wie Menschen Zusammenleben organisieren, sind Kindertageseinrichtungen. Sie sind damit auch die ersten Institutionen, in denen außerhalb der Familie Demokratiebildung angeregt werden kann, weshalb das Jugendministerium hier Konzepte für Partizipation entwickeln ließ.

Zur *Konzeptentwicklung* (1) der Partizipation in Kindertageseinrichtungen (Kitas) wurde 2002-2003 zunächst im Modellprojekt «Die Kinderstube der Demokratie» in sieben Kitas erprobt, ob und wie Partizipation für Kinder dieses Alters ermöglicht werden kann. Im Projekt wurde deutlich, dass die Förderung von Partizipation in der Kita nur gelingt, wenn eine Verbindung zu den spezifischen Aufgaben (hier vor allem Bildung) und pädagogischen Arbeitsweisen von Kitas hergestellt werden kann. Die alltägliche Beteiligung der Kinder befördert in hohem Maße Bildungsprozesse – sowohl zum spezifischen Thema Demokratie als auch zu allgemeinen Themen (insbesondere Sprachförderung). Damit wurde in Schleswig-Holstein erstmalig in der Bundesrepublik nicht nur ein Bildungskonzept für Partizipation von Kindern in Kitas entwickelt, sondern gleichzeitig ein sehr systematisches Fortbildungsverfahren erarbeitet, welches Teams darin schult, Kinder an Alltagsentscheidungen zu beteiligen. Auch für Kindertageseinrichtungen unterstützte u.a. das Jugendministerium die Erarbeitung von Informationsmaterialien. Neben der Dokumentation des Modellprojekts waren dies eine DVD und die Konzeptveröffentlichung.

In der Jugendhilfe – und dazu zählen Kindertageseinrichtungen – sind die *Beteiligungsrechte* (2) der Kinder im SGB VIII rechtlich verankert (§ 8 u.a.). Zusätzlich unterstützt eine Betonung von Partizipationsrechten in landesrechtlichen Regelungen die Implementation von Partizipation. In Schleswig-Holstein finden sich entsprechende Hinweise vor allem in den Bildungsleitlinien für Bildung in Kindertageseinrichtungen (Knauer/Hansen 2008). Partizipation ist hier sowohl als Querschnittsdimension als auch als Thema der Weltaneignung für Kinder benannt.

Nach Abschluss des Modellprojektes forderte das Jugendministerium Kitas ausdrücklich auf, Anträge auf eine *Ko-Finanzierung von Partizipationsprojekten* (3) zu stellen und ermöglichten so, Partizipationsideen umzusetzen.

Die *Qualifizierung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für Partizipation in Kindertageseinrichtungen* (4) bedarf spezifischer Inhalte. Sie müssen sowohl inhaltliche Kompetenzen in Bezug auf Partizipation in Kindertageseinrichtungen erwerben,

als auch lernen, wie man Teams partizipativ bei der Einführung von Beteiligung begleitet und mit welchen Hindernissen hier zu rechnen ist. Dafür benötigen sie auch Sicherheit in Bezug auf Moderation und Konsensverfahren.

Auch im Handlungsfeld Kindertageseinrichtungen hat das Jugendministerium in Kooperation mit der Gemeinschaftsaktion den *Weg in die Öffentlichkeit* (5) durch u.a. Tagungen und Finanzierung von Materialien sehr befördert.

Die Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für Partizipation in Kindertageseinrichtungen konnten von dem zuvor schon aufgebauten *Netzwerk für Partizipation* (6) in der Kommune profitieren. Sie werden zu den Tagungen und Netzwerktreffen eingeladen und können ihrerseits Bedarfe an Vernetzung formulieren.

Das Modellprojekt «Die Kinderstube der Demokratie» aus Schleswig-Holstein hat bundesweit große Aufmerksamkeit erfahren – Nordrhein-Westfalen hat das Projekt adaptiert², und die Elemente des Projektes wurden zu bundesweiten Qualitätsstandards im Rahmen der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland im NAP (Nationaler Aktionsplan für die Rechte des Kindes) erhoben. Ebenso sind die Qualifikationen zur Multiplikatorin bzw. zum Multiplikator für Partizipation in der Kindertageseinrichtung bundesweit sehr nachgefragt. Forschungsergebnisse aus Thüringen weisen darauf hin, dass Partizipation Resilienz befördert und dass insbesondere Kinder aus benachteiligten Familien von Partizipationserfahrungen profitieren. Eine frühe Beteiligung von Kindern, so formuliert Lutz, ist damit ein Beitrag zum Durchbrechen des Kreislaufs der Vererbung von Armut durch die Entwicklung sozialer Kompetenzen.

Im Projekt der Bertelsmann Stiftung «Jung bewegt – dein Einsatz zählt», das gesellschaftliches Engagement von Kindern und Jugendlichen im Lebenslauf befördert (vgl. www.jungbewegt.de), spezifizierte das Institut für Partizipation und Bildung das Konzept der Partizipation von Kindern in Kindertageseinrichtungen für den Bereich des gesellschaftlichen Engagements. Dieses zunächst in Schleswig-Holstein erprobte Konzept, das derzeit in Sachsen-Anhalt, Berlin und Rheinland-Pfalz umgesetzt wird, legt einen Schwerpunkt darauf, Kinder nicht nur mitentscheiden, sondern immer auch mit handeln zu lassen. Damit wird der Alltag, in dem es verschiedene Handlungsnotwendigkeiten gibt, immer wieder zum Bildungsanlass. Die pädagogischen Fachkräfte arbeiten weniger «für», sondern mehr «mit» den Kindern.

Förderung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Heimerziehung

Mit dem Projekt «Demokratie in der Heimerziehung» (2011/12) führte das Ministerium diese Strategie der Demokratieinitiative konsequent weiter – jetzt in einem Arbeitsfeld, das historisch über die längste Geschichte von Partizipation verfügt. So hat Janusz Korczak schon vor knapp 100 Jahren systematisch Beteiligungsrechte in seinen Heimeinrichtungen eingeführt. Mit der Reform des Kinder- und Jugendhilfegesetzes 1990 wurde Partizipation in diesem Handlungsfeld weiter gestützt, gelingt

² «Kinder gestalten ihre Umwelt aktiv mit».

aber – wie in Kindertageseinrichtungen – nur dann, wenn die verantwortlichen Fachkräfte in den Institutionen die Beteiligung von Kindern auch wollen und sie ermöglichen können. Ebenso wie in Kitas müssen auch hier Partizipationskonzepte zur Implementation von Partizipation anschlussfähig sein an die Fachdiskurse und Handlungssysteme des Feldes. Das Jugendministerium und die Gemeinschaftsaktion haben hier ihre bewährte Strategie angewandt: Zunächst geht es darum, in der Region zu zeigen, dass und wie Kindern und Jugendlichen in diesem Handlungsfeld Partizipation eröffnet werden kann. Mit dem vorliegenden Projekt haben auch hier die sechs Schritte der Implementierung von Partizipation begonnen:

Das Jugendministerium und die Gemeinschaftsaktion haben nach bewährter Strategie zunächst in der Region gezeigt, dass und wie Kindern und Jugendlichen in der Heimerziehung Partizipation eröffnet werden kann. In einer Dokumentation³ stellt das Land Schleswig-Holstein den Heimeinrichtungen erstes *Material* (1) zur Verfügung, das zeigt, dass und wie Partizipation auch in der Heimerziehung möglich und sinnvoll ist. In den folgenden Kapiteln wird Partizipation in der Heimerziehung konkret beschrieben.

Partizipation in der Heimerziehung ist bundesweit auf verschiedenen Ebenen *rechtlich verankert* (2) – sei es im § 36 SGB VIII oder auch im neuen Bundeskinder-schutzgesetz. Sie ist jetzt verpflichtend für die Betriebserlaubnis von Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche für einen Teil des Tages oder den ganzen Tag betreut werden.

Es wäre zu wünschen, dass das Land Schleswig-Holstein die bisherige Praxis der *Ko-Finanzierung* (3) von Partizipationsvorhaben in allen Handlungsfeldern fortführen wird und auch die Heimerziehung hier explizit fördert.

Um Partizipation auch in der Heimerziehung nachhaltig zu verankern, braucht es *Fortbildende* (4), die Heimeinrichtungen darin begleiten können, die Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen (vor allem auf der Ebene der strukturellen Verankerung) stärker umzusetzen. Dazu sind neben Partizipationskompetenzen auch eine Expertise in den Fachdiskursen der Heimerziehung nötig. Eine solche Fortbildung ist angedacht.

Auch in der Heimerziehung hat das Jugendministerium den *öffentlichen Diskurs über Partizipation* (5) u.a. mit dem Kongress «Auf Augenhöhe – du bestimmst mit!» unterstützt. Dieser Kongress hat dazu beigetragen, auch in der Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass Kinderrechte vor Heimtüren nicht Halt machen, sondern auch und gerade hier notwendig sind (www.jugendhilfekongress-sh.de).

Beteiligung braucht *Netzwerkarbeit* (6) – auch in der Heimerziehung. Es ist zu hoffen, dass das Land die im Projekt engagierten Akteurinnen und Akteure in die Partizipationsnetzwerke aufnimmt und die Netzwerkarbeit weiter unterstützt. Hier hat es sich als hilfreich erwiesen, einerseits eine Vernetzung aller Handlungsfelder zu befördern und andererseits den Betroffenen innerhalb der Handlungsfelder die Möglichkeit zu geben, ihre spezifischen Fragestellungen zu bearbeiten.

3 «Demokratie in der Heimerziehung» – Dokumentation eines Praxisprojektes in fünf Schleswig-Holsteinischen Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe».

Fazit

Die Demokratiekampagne des Landes Schleswig-Holstein hat nachhaltige Wirkungen gezeigt. Ausgehend von der Kommunalpolitik wurde Partizipation zum Leitprinzip erst in Kindertageseinrichtungen und dann in der Heimerziehung. Das Land verfügt damit über ein hohes Potenzial an Partizipationsexpertise, die es auch künftig zu erhalten gilt.

IV

META-PERSPEKTIVEN

Democratic experimentalism! – Wie die Bundesländer zum demokratiepolitischen Reformlaboratorium werden können

Föderale Demokratie partizipativ vertiefen

Seit einigen Jahren, verstärkt seit dem Antritt der ersten von den Grünen geführten Landesregierung in Baden-Württemberg mit ihrem programmatischen Versprechen einer «Politik des Gehörtwerdens»¹, sind verschiedene Bundesländer dabei, die demokratischen Handlungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger über den repräsentativen Rahmen hinaus auszubauen. Der Landtag Rheinland-Pfalz hatte diesem Thema die mehrjährige und ertragreiche Enquete-Kommission «Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie» gewidmet. In einer gemeinsamen Stellungnahme zum Ende 2014 vorgelegten Abschlussbericht der beteiligten Landtagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen, SPD und CDU heißt es:

«Viele Bürgerinnen und Bürger wollen wie die gewählten Repräsentanten mitgestalten und mitentscheiden. Dem sollte durch den Ausbau von Beteiligungsverfahren, insbesondere auch bei großen Planungsvorhaben, Rechnung getragen werden. Erfolgreiche Beteiligungsverfahren bieten die Chance, durch Einbindung der Bürgerinnen und Bürger zusätzliche Gesichtspunkte für gemeinwohldienliche Lösungen zu finden und die Akzeptanz von Entscheidungen zu steigern. Sie können im besten Fall darüber hinaus Beteiligte zu weitergehendem bürgerschaftlichen Engagement motivieren.

Um Beteiligungsverfahren erfolgreich durchzuführen, sind bestimmte Rahmenbedingungen einzuhalten. Nur wenn die Menschen frühzeitig in den Entscheidungsprozess eingebunden sind, ist eine effektive Beteiligung möglich. Dazu bedarf es möglichst umfassender und allgemeinverständlicher Informationen, die für alle zugänglich zur Verfügung gestellt werden. Neben digital zugänglichen Informationen sind auch andere Informationswege zu nutzen; hilfreich kann insoweit auch eine

¹ Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Elisabeth Kiderlen, Helga Metzner: Experiment Bürgerbeteiligung. Das Beispiel Baden-Württemberg, Berlin 2013.

Information über die Medien sein. Ziel ist die Einbindung möglichst breiter Bevölkerungskreise in den Entscheidungsprozess.

Der Rahmen, in dem Beteiligung erfolgen soll, und die zur Verfügung stehenden Handlungs- bzw. Entscheidungsspielräume müssen zu Beginn eines Beteiligungsverfahrens für alle Beteiligten klar festgelegt werden. In dem so definierten Raum ist der weitere Beteiligungsprozess von allen Seiten ergebnisoffen zu führen. Um die erforderliche Transparenz und Akzeptanz zu gewährleisten, bedarf es jeweils einer Rückkopplung, welche Anregungen aus dem Beteiligungsverfahren aus welchen Gründen aufgegriffen bzw. verworfen wurden. Schließlich müssen die Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsprozesses dokumentiert werden.»²

Mit diesem Statement wird ein Politikrahmen abgesteckt, der nicht nur über einzelne Beteiligungsformate, -themen und -episoden hinausgeht, sondern auch auf eine partizipative Neubegründung parlamentarischer Landespolitik verweist. Dazu gehören neue Informationsrechte und Transparenzregeln ebenso wie eine erweiterte und inklusive Kommunikations- und Entscheidungspraxis in politischen Prozessen sowie ein verändertes Selbstverständnis politischer Repräsentation. Nur so wird es gelingen können, die angestrebten Zugewinne an Legitimation, Akzeptanz, Kontrolle, Qualitätssteigerung und Gemeinwohlorientierung zu erzielen. Solche Erwartungen an die Wirkungen verstärkter politischer Beteiligung sind heute in der Bevölkerung mehrheitsfähig und werden auch – mit einigem Abstand – von einer beachtlichen Anzahl von Mandats- und Entscheidungsträgerinnen und -trägern geteilt, wie zuletzt eine Kommunalstudie der Bertelsmann Stiftung und des Staatsministeriums von Baden-Württemberg gezeigt hat.³

Ausmaß und Tiefe dieser partizipativen Neubegründung repräsentativer Demokratie sind freilich weiterhin Gegenstand politischer Kontroversen. Massive Gegen Tendenzen in Richtung einer konturlosen exekutiv-bürokratischen Landespolitik werden durch einen wachsenden fiskalischen Kontrollföderalismus (u.a. durch die grundgesetzlich verankerte «Schuldenbremse») noch verstärkt.⁴ Der vom Bund auf die Länder ausstrahlende postdemokratische Mainstream, der die Politik in alternatives Verwalten zu transformieren trachtet, sowie die Differenzen in der Bewertung von Ausmaß, Geschwindigkeit, Formaten und Handlungsfeldern geben ein parteipolitisches Terrain frei, auf dem sich grün-alternative Akteure als wesentliche Treiber demokratischer Beteiligungspolitik profilieren können.

«Basisdemokratisch» – ein Zentralbegriff des grün-bunten Gründungsprozesses – könnte so eine zeitgemäße programmatische Übersetzung erfahren. Zudem ist

² Vgl. www.enquete-rlp.de

³ Vgl. Oscar W. Gabriel, Norbert Kersting: Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung, in: Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Gütersloh 2014, S. 43–181.

⁴ Vgl. Henrik Scheller: Auf dem Weg zum fiskalischen Kontrollföderalismus? Leitbilder und Argumentationslinien als Verhandlungsrestriktionen im neuen Finanzausgleichsdiskurs, in: *dms – der moderne staat* (7)1, 2014, S. 137–156.

die Anhängerschaft der grünen Partei heute von Personengruppen geprägt, die nach Bildungs- und Einkommensstatus in besonders starkem Maße mehr Beteiligung einfordern.⁵ Der Länderebene kommt dabei nicht nur aus pragmatischen Gründen eine wachsende Bedeutung zu (Regierungsbeteiligung in neun Bundesländern, zuletzt in Thüringen und Hamburg). Sie entspricht auch den stark föderal geprägten Traditionen von Bündnis 90/Die Grünen. Innerparteilich bieten sich dabei Chancen auf einen Lernprozess, der sich aus den länderspezifischen Erfahrungen mit Reformschritten in Richtung partizipative Demokratie ergeben kann.

Eine experimentelle, auf Lernnetzwerke und Rückkoppelungen setzende Grundorientierung erscheint auch deshalb angemessen, weil solche Suchbewegungen in Richtung Beteiligungsdemokratie global zu beobachten sind, ohne dass sich eine «best practice» oder gar ein «one best way» abzeichnen würde. Dies gilt sowohl für die erhofften Wirkungen von mehr Bürgerbeteiligung als auch für die Frage, wie mehr politische Gleichheit in anspruchsvollen, dialogorientierten und direktdemokratischen Beteiligungsprozessen garantiert werden kann – eine Norm, die in den sozial prekärer werdenden Wahlen bereits beschädigt wird.⁶

Föderale Unterschiede und Handlungsspielräume

Während in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte die Charakteristika des deutschen Föderalismus meist negativ bestimmt werden (Politikblockaden, Politikverflechtungsfalle, geringe finanzielle und rechtliche Gestaltungskraft, dysfunktionaler und kostspieliger Eigensinn),⁷ mehren sich in jüngster Zeit die Stimmen für einen Perspektivenwechsel.⁸ Danach sollten die Länder trotz aller Einbindungen und Verflechtungen als Akteure mit eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten betrachtet werden. 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;

5 Vgl. Martin Seeliger: Grüne Politik unter Bedingungen «neuer Komplexität», in: *dms – der moderne Staat* (5)1, 2012, S. 229–239.

6 Vgl. Armin Schäfer: Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt/New York 2015.

7 Vgl. Simone Burkhart: Blockierte Politik. Ursachen und Folgen von «Divided Government» in Deutschland, Frankfurt/New York 2008.

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

- autonome Handlungsfelder der Länder, in denen sie über eigene Kompetenzen verfügen bzw. die nicht bundesgesetzlich geregelt sind (wie z.B. in der Kultur, Schul- und Bildungspolitik, 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 etc.);
 - die Möglichkeiten der kooperativen Politikgestaltung, die es den Ländern ermöglicht, mit EU, Bund und den Kommunen eigene Akzente zu setzen (Umweltpolitik, Agenda 21 etc.);
 - 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;⁹
 - 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 noch nicht entschieden.

Ein weltweiter Markt der Möglichkeiten

Beteiligungsformate werden gegenwärtig überwiegend durch weltweite Diffusionsprozesse verbreitet. Einzelne Partizipationsmodelle «wandern» um die Welt, oft unterstützt von internationalen Organisationen und Stiftungen. Ein Beispiel sind die unter anderem von der Weltbank unterstützten «partizipativen Haushalte». Mit Blick auf die deutschen Bürgerhaushalte wird deutlich, wie sich Beteiligungsformate auf dieser Wanderschaft verändern und an die lokalen Bedingungen angepasst werden.

⁹ Vgl. Frank Gesemann, Roland Roth: Integration ist (auch) Ländersache. Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern, Berlin 2015 (erweiterte und überarbeitete Neuauflage); <http://bit.ly/1jyZHKa>.

Anstöße aus der internationalen Politik können wichtige Impulse geben. Das Beispiel des Weltgipfels in Rio 1992 und die dadurch angestoßenen lokalen Agenda-21-Prozesse sind bereits dargestellt worden. Ähnliche Impulse sind vom Weltsozialforum 2001 in Porto Alegre ausgegangen. Für eine Weile schien die Ausbreitung des Sozialforum-Konzepts auf regionaler, nationaler und subnationaler Ebene unvermeidlich. Der Klimawandel ist aktuell einer der wichtigen Impulsgeber. Auch internationale Verträge und Abkommen können Beteiligungsprozesse fördern. Dies gilt für die Bildung einer «National Coalition» in der Umsetzung der Kinderrechtskonvention oder der Anti-Rassismus-Konvention, aber auch in der Menschenrechtspolitik insgesamt («Forum Menschenrechte»). Das Wachstum erfolgt dabei nach einer einfachen Logik. Mit dem Beitritt zu völkerrechtlich verbindlichen Verträgen ist meist ein Umsetzungsmechanismus verbunden, der Länderberichte der Regierungen, aber auch zivilgesellschaftliche Stellungnahmen einschließt. An dieser Stelle sei an die «child-friendly cities» als ein Umsetzungsmechanismus der Kinderrechtskonvention erinnert – ein Beispiel, das die Bildung lokaler Kinderrechtsgruppen und Jugendvertretungen stimuliert hat.

Lernprozesse zwischen den Bundesländern und im deutschsprachigen Raum insgesamt haben sich als fruchtbar und folgenreich erwiesen. Beispiele wie die Bürgerräte in Vorarlberg oder die Vernetzungskonferenz «Grenzen-Los!» im Themenfeld «Freiwilliges Engagement» verdeutlichen die grenzüberschreitenden Möglichkeiten. Ein kooperativer und wettbewerbsorientierter Föderalismus eröffnet zusätzliche Lernchancen. Solche Diffusionsprozesse sind hilfreich und anregend, aber sie können gezielte strategische Anstrengungen in Sachen Demokratiepoltik nicht ersetzen.

Perspektiven beteiligungsorientierter Landespolitik

Ob und in welchem Umfang eine institutionelle Stabilisierung und Verankerung 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 zur Beteiligungspolitik geben kann. Offensichtlich helfen überzeugende Leitbilder (Baden-Württemberg als «Bürgerland»), die bereits eingeführt sind, und im Bürgerdialog gestaltete Großvorhaben (Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz), die sich auf verwandte und naheliegende Themen beziehen lassen.

Beide beteiligungspolitisch besonders aktiven Landesregierungen signalisierten einen Bruch mit dem Politikstil der Vorgänger, wenn sie eine «Politik des Gehörtwerdens» und des «Bürgerdialogs» versprechen. Die massiven Konfrontationen mit einer aufgebrachten Bürgerschaft (Stuttgart 21 sowie zahlreiche lokale Konflikte in Rheinland-Pfalz) haben erheblich zu einer Konstellation beigetragen, in der mehr Bürgerbeteiligung zum Gebot der Stunde werden konnte.

Beide Landesregierungen haben institutionelle Formen gewählt, die über symbolische Reaktionen hinausweisen und das Potenzial besitzen, Bürgerbeteiligung als politische Querschnittsaufgabe zu verankern. Mit einer Staatsrätin für

Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft am Kabinettstisch bzw. einer Beteiligungsenquetekommission im Landtag werden institutionelle Knotenpunkte geschaffen, die eine dauerhafte und umfassende Beteiligungspolitik ermöglichen können. Mit dem in Baden-Württemberg vorbereiteten Demokratie-Monitoring besteht zudem die Chance, die beteiligungspolitischen Ansprüche aus der Bevölkerung unabhängig von Konfliktanlässen aufzugreifen. Ihre Bewährungsprobe haben die neuen Beteiligungsinitiativen auf Landesebene noch nicht bestanden. Offen ist, ob sie auch an den Wahlurnen erfolgreich sein können und in den nächsten Regierungskonstellationen aufgegriffen werden.

Im Rückblick zeigt sich, dass Bürgerorientierung auf allen Ebenen der Politik starken konjunkturellen Schwankungen unterliegt. 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.

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.¹⁰

Leitbilder sind notwendig, um Organisationskulturen und Routinen gezielt zu verändern, indem sich unterschiedliche 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 Demokratie um eine neue Beteiligungskultur geht, die mit stark veränderten Erwartungen an Verwaltung, politisches Führungspersonal, Mandatsträger, 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

¹⁰ Vgl. Veith Mehde: Föderalismusbilder im Wandel – Rechtliche Perspektiven zwischen Empirie und Ideologie, in: *dms – der moderne staat* (5)2, 2012, S. 443–458.

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 mit der Erarbeitung kommunaler Beteiligungssatzungen gesammelt werden konnten.

Den politischen Parteien kommt in der Leitbildentwicklung eine besondere Rolle zu. Das Bremer Beispiel zeigt, dass dieser Impuls bei den Grünen durchaus vorhanden ist, aber noch mit mehr Energie vorangebracht werden kann.

Wissensbestände aufbauen

Neue Handlungsfelder benötigen akkumulierte Wissensbestände, die Erfahrungen sammeln, auswerten und aufbereiten. Politische Akteure wollen wissen, welche Strategien Erfolg versprechen und mit welchen Wirkungen und Nebenwirkungen zu rechnen ist. Es geht nicht zuletzt um abrufbares Handlungswissen.¹¹ Auch wenn die wissenschaftliche Debatte über Beteiligungsdemokratie in Deutschland an Fahrt aufgenommen hat, fehlt es noch immer an grundlegenden demokratiepolitischen Informationen. Bislang existiert – 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 würde. Ansätze bieten die Länder-Monitore in Thüringen und Sachsen-Anhalt sowie der vor der Veröffentlichung stehende Demokratie-Monitor in Baden-Württemberg.

Die letzte repräsentativ angelegte Studie zu Bürgerinitiativen stammt aus den 1970er-Jahren. Gleichzeitig wächst das Wissen über einzelne Beteiligungsformate und ihre besonderen 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 können.¹² Noch fehlt es vor allem an verlässlichen 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 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.

¹¹ Vgl. zu den folgenden Punkten auch Michael Noweski: Ausreifende Politikfelder – Perspektiven einer Theorie, in: *dms - der moderne staat* (4)2, 2011, S. 481–494.

¹² Vgl. u.a. www.participedia.net; www.ncdd.org.

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 Beteiligungsdemokratie stark machen, sind wichtige Treiber, wenn es um deren Etablierung geht. Zwar gibt es bereits seit Jahren einige verdienstvolle Vereinigungen in diesem Feld (Stiftung Mitarbeit, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, Mehr Demokratie e.V.), und neue Zusammenschlüsse sind hinzugekommen (Netzwerk Bürgerbeteiligung, Allianz für Beteiligung Baden-Württemberg), aber ihre politische Präsenz auf Bundes- und Landesebene ist – verglichen mit etablierten Politikfeldern – noch sehr bescheiden. Es fehlen gemeinsame professionelle Netzwerke der Anbieter von Dienstleistungen, Akademien für Fort- und Weiterbildungen und eine starke demokratiepolitische Lobby.

Beteiligung als Querschnittsaufgabe verankern

Beteiligungspolitik kann zwar als eigenes Politikfeld betrachtet werden, wenn es um die institutionelle Ausgestaltung des Verhältnisses von dialogorientierten, direktdemokratischen und repräsentativen Partizipationsformen geht, aber sie reicht weiter. Schließlich geht es um das Zusammenspiel mit Bürgerinitiativen, Protesten und sozialen Bewegungen, ohne die der aktuelle beteiligungspolitische Aufbruch nicht denkbar wäre. Und es geht um Beteiligungsprozesse im Alltag – von Familien, Kitas und Schulen über öffentliche Verwaltungen, Unternehmen, Genossenschaften und Bürgerstiftungen bis hin zu Heimen und Alteneinrichtungen. Von besonderer Bedeutung sind dabei frühe Lernchancen in 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. 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 und Nordrhein-Westfalen 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 Programmgebiete auf allen föderalen Ebenen auf dem Vormarsch, aber nach einem kurzen Aufschwung der lokalen Agenda-Politik scheint die Beteiligungskomponente

gegenüber expertokratischen und administrativen Ansätzen deutlich an Gewicht verloren zu haben.

Der jüngste Aufschwung von Bürgerbeteiligung, Bürgerinitiativen und Genossenschaften zu den Themen Energiewende und Klimawandel scheint aktuell bundespolitisch eher ausgebremst zu werden. 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 gelingt, überzeugende Leitbilder für eine beteiligungsorientierte Landespolitik zu entwickeln, wird es darauf ankommen, sie in den verschiedenen Politikfeldern auch sichtbar und erfahrbar zu machen.

Verrechtlichung vorantreiben

Während repräsentative und direktdemokratische Verfahren sowie ihre weitere Ausgestaltung stark durch Gesetze normiert sind, verbleibt das Gros der dialogorientierten Formate – der eigentliche Wachstumsbereich der Beteiligungspolitik – meist im Unverbindlichen. Sie werden von unten erstritten und/oder von oben gewährt. Politische Opportunitäten und Mehrheiten oder die Kassenlage entscheiden zumeist, ob Beteiligungsprozesse aufgelegt werden. Eine verlässliche Beteiligungskultur kann 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. 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 verbindlich ist, gibt ein weiteres Beispiel. Auch wenn ein starres rechtliches Korsett für dialogorientierte Beteiligungsprozesse – nach wenig ermutigenden Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren – nicht erstrebenswert ist, bedarf es institutioneller Garantien, um deren Qualität zu sichern und über gelegentliche Beteiligungsepisoden hinauszukommen.

13 Vgl. hierzu ausführlich Roland Roth: Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation, in: Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Gütersloh 2014, S. 233–293.

Für materielle und institutionelle Absicherung sorgen

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 in Beteiligungspolitik entsprechend investiert wird. Für die 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 Haushaltssicherung 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 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 von 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. Roland Roth: Fonds und Budgets – unterschätzte Formen wirksamer politischer Beteiligung, in: *vhw – Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (5)1, 2014, S. 7–10.

Was bringt Bürgerbeteiligung?

Bürgerinnen und Bürger sollen durch «neue» Formen von Bürgerbeteiligung verstärkt an der Vorbereitung von bzw. an den politischen Entscheidungen selbst teilhaben können. Die Erwartungen von Politik und Öffentlichkeit sind dabei hoch. So soll mehr Bürgerbeteiligung beispielsweise:

- die Identifikation mit der jeweiligen Gemeinschaft stärken und beim Einzelnen Verständnis für gemeinsame Probleme in Gesellschaft und Politik entwickeln;
- die Qualität von Entscheidungsprozessen durch die Aktivierung und Einbeziehung von zusätzlichem Wissen erhöhen;
- für die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter mehr Informationen über die Interessen der Bürgerschaft bringen, um die Planung von Vorhaben zu erleichtern;
- für die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger mehr Informationen über die Interessen in der Bevölkerung liefern und so ihre Entscheidungsgrundlage verbessern;
- die Zufriedenheit der beteiligten Bürgerinnen und Bürger mit den jeweiligen Planungsprozessen und -ergebnissen stärken und damit zu mehr Akzeptanz von Entscheidungen führen.

Ob Bürgerbeteiligungsverfahren diese Erwartungen tatsächlich erfüllen, wird selten gefragt.¹ Deshalb steht diese Frage im Fokus unserer Untersuchung im Rahmen des Demokratie-Monitorings 2013/14 der Baden-Württemberg Stiftung. Die Wirkungen von Bürgerbeteiligung werden am Beispiel von 24 dialogorientierten und direktdemokratischen Verfahren in Baden-Württemberg untersucht.²

- 1 Vgl. u.a. Klaus Selle: Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt, in: pnd online 2-3, 2013, S. 1-19.
- 2 Die folgenden Ausführungen fassen die Ergebnisse des Projekts «Wirkungen lokaler Bürgerbeteiligung» zusammen, welches im Rahmen des Demokratie-Monitorings 2013/14 der Baden-Württemberg Stiftung durchgeführt und von dieser finanziert wurde (vgl. A. Vetter, S. Geyer, U. Eith: Wirkungen von Bürgerbeteiligung, in: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zur Demokratie und Partizipation, Wiesbaden 2015. Projektverantwortlich waren Prof. Dr. Angelika Vetter von der Universität Stuttgart und Prof. Dr. Ulrich Eith von der Universität Freiburg. Das übergeordnete Forschungsprogramm «Demokratie-Monitoring» ist wiederum Teil des Gesamtprogramms «Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft» der Baden-Württemberg Stiftung, welches von den Universitäten Mannheim, Tübingen, Stuttgart und Freiburg im Auftrag der Baden-Württemberg Stiftung 2014 durchgeführt wurde.

Dialogorientierte Verfahren finden im Vorfeld politischer Entscheidungen statt. Sie bieten den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, ihre Interessen in Planungsprozesse einzubringen, wenngleich die Entscheidungskompetenzen bei den gewählten Vertreterinnen und Vertretern bleiben.³ Bei direktdemokratischen Verfahren können Bürgerinnen und Bürger demgegenüber unmittelbar über Sachfragen entscheiden.⁴

Im Folgenden wird zunächst erläutert, welche Folgen von Bürgerbeteiligung in der Literatur diskutiert werden. Als Wirkungen werden dabei nachträglich wahrgenommene Veränderungen im Zusammenhang mit einzelnen Beteiligungsprozessen bezeichnet, die von Akteurinnen und Akteuren aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft geäußert wurden. Anschließend werden die Ergebnisse des Forschungsprojektes präsentiert und die wahrgenommenen Wirkungen dieser Verfahren verglichen.

Welche Wirkungen werden von Bürgerbeteiligung erwartet?

Bislang gibt es in der Literatur kaum systematische Konzeptionalisierungen möglicher Wirkungen von Bürgerbeteiligung.⁵ Um diese besser untersuchen zu können, unterscheiden wir sie im Folgenden anhand von zwei Dimensionen: Die «Objektdimension» unterscheidet, auf wen oder was sich die jeweilige Wirkung bezieht. Dabei geht es einerseits um Wirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger sowie um Veränderungen ihrer politischen Kompetenzen, Einstellungen und Werte. Andererseits geht es um Wirkungen auf die Politik, im Besonderen um Veränderungen der Politikergebnisse («policy») oder im Verhalten der Akteurinnen und Akteure sowie um Veränderungen in den Prozessen («politics»).

Die «Generalisierungsdimension» bildet demgegenüber ab, dass Wirkungen sich in ihrer Tiefe über die Zeit und über Beteiligte bzw. Nicht-Beteiligte hinweg unterscheiden. Zum einen können sich Veränderungen direkt aus einem bestimmten Verfahren heraus ergeben; sie betreffen die konkreten Ergebnisse bzw. die jeweils Teilnehmenden (verfahrensbezogene Wirkungen). Zum anderen können sich die Wirkungen aber auch von einzelnen Verfahren lösen und den Verlauf von Prozessen bzw. das Verhalten von Akteurinnen und Akteuren auf Dauer verändern, auch wenn sie nicht direkt beteiligt waren (generalisierte Wirkungen). Anhand dieser beiden Dimensionen ergeben sich vier Wirkungsfelder von Bürgerbeteiligung:

1. *Verfahrensbezogen auf das Politikergebnis:* Die Wirkungen sind eng verbunden mit einem konkreten Verfahren. Die Veränderungen beziehen sich auf die

3 Vgl. u.a. Lars Holtkamp, Jörg Bogumil, Leo Kißler: *Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt am Main u.a. 2006.

4 Vgl. Theo Schiller, Volker Mittendorf (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, 1. Aufl., Wiesbaden 2002.

5 Zu den wenigen Ausnahmen gehört beispielsweise: H. Kubicek, B. Lippa, A. Koop: *Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung. Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen*, Gütersloh 2011.

Ergebnisse der Prozesse hinsichtlich ihrer Qualität (Effizienz, Effektivität) sowie auf die Akzeptanz der Ergebnisse in verschiedenen Akteursgruppen.

2. *Verfahrensbezogen auf die Bürgerinnen und Bürger:* In diesem Fall geht es um Veränderungen der politischen Kompetenzen, Einstellungen und Werte derer, die im direkten Zusammenhang mit einem konkreten Projekt stehen und die in erster Linie auf die Teilnehmenden beschränkt sind.
3. *Generalisiert auf die Prozesse und die politischen und administrativen Akteurinnen und Akteure:* Die Wirkungen sind nicht mehr an einzelne Verfahren gebunden; generelle Veränderungen in der Performanz von Politik und Verwaltung ebenso wie im Verhalten der Eliten (z.B. höhere Sensibilität und Aufgeschlossenheit gegenüber Interessen der Bürgerschaft).
4. *Generalisiert aufseiten der Bürgerinnen und Bürger:* Diese Wirkungen sind ebenfalls losgelöst von einzelnen Prozessen und umfassen Veränderungen der «politischen Kultur» oder des «Sozialkapitals».

Wie untersuchen wir die Wirkungen von Bürgerbeteiligung?

Um mehr über die subjektive Wahrnehmung der Beteiligungswirkungen zu erfahren, haben wir in den letzten fünf Jahren 118 leitfadengestützte Interviews zu 24 direktdemokratischen und dialogorientierten Verfahren in zwölf baden-württembergischen Kommunen durchgeführt. Die Fälle unterscheiden sich in Bezug auf ihren lokalen Kontext, auf Themen (z.B. Soziales, Städtebau etc.), Größe (Anzahl der Beteiligten) und Art des Verfahrens (Bürgerentscheide, Dialogverfahren wie Runde Tische, Zukunftskonferenzen etc.). Zudem unterscheiden sie sich hinsichtlich ihres Konfliktpotenzials (vgl. Tab. 1): Bei Dialogprojekten mit *niedrigem Konfliktpotenzial* geht es entweder um längerfristige, strategische oder soziale Themen, bei denen kaum akute Betroffenheiten vorliegen. Folglich gibt es keine Verlierer. Bei Projekten mit *hohem Konfliktpotenzial* kommt es in der Regel zu akuten Betroffenheiten einzelner Individuen oder Gruppen, die sich in Form von Gewinnern und Verlierern abbilden lassen. Die Themen sind häufig politisch aufladbar und führen fast zwangsläufig zu unterschiedlich intensiven Konflikten. Hohes Konfliktpotenzial ist häufig mit Infrastrukturprojekten verbunden.⁶

6 Die folgenden Analysen beruhen auf unseren Beobachtungen sowie auf insgesamt 1.457 Wirkungsaussagen, die in den 118 Interviews gemacht wurden. Wir interpretieren die Häufigkeit der wahrgenommenen Wirkungsaussagen als Orientierungsgrößen, indem wir sie in Bezug setzen zu allen Wirkungsaussagen, die einem Beteiligungstyp zugeschrieben werden.

Tabelle 1: Drei Typen von Beteiligungsprozessen und unsere Fallauswahl

Dialogverfahren mit eher niedrigem Konfliktpotenzial (N=7)	Dialogverfahren mit eher hohem Konfliktpotenzial (N=9)	Direktdemokratische Verfahren (N=8)
<p>Strategische Planungsprozesse:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Leitbild Lörrach 2020 ■ Masterplan Pforzheim <p>Jugendbeteiligungsprozesse:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ SIJU (Schramberg) ■ Jugend(t)räume (Herrenberg) <p>Bürgerschaftliches Engagement:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Zukunft Kreuzmatt (Kehl) ■ Stadtbildforum (Bad-Mergentheim) ■ Älterwerden (Kirchheim) 	<p>Infrastruktur-, Verkehrs- und Energieprojekte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Masterplan Mobilität (Lörrach) ■ Mobilitätsforum (Konstanz) ■ City Bahnhof (Ulm) ■ G&V Areal (Metzingen) ■ Stadtrain (Waldkirch) ■ Straßenbahnlinie 2 (Ulm) ■ Tram Straßburg-Kehl (Kehl) ■ Windenergie (Bad-Mergentheim) ■ Stadtteilsanierung (Isny) 	<p>Administrative Themen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Unechte Teilortswahl (Herrenberg) ■ Eingemeindung Tennenbronn (Schramberg) <p>Infrastrukturelle Themen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Braike-Wangen (Metzingen) ■ Konzerthaus (Konstanz) ■ Stadttor (Isny) ■ Nord-West-Tangente (Kirchheim) ■ Schwimmbad (Waldkirch) ■ Stadtbusverkehr (Pforzheim)

Quelle: Eigene Darstellung

Welche Wirkungen hat Bürgerbeteiligung aus Sicht der Beteiligten?

Am häufigsten nehmen unsere Interviewpartnerinnen und -partner positive Wirkungen wahr, wie beispielsweise:

«Es wurde sehr, sehr viel an Vertrauen geschaffen in diesem Prozess; sehr, sehr viele Vorurteile abgebaut (...), indem einfach deutlich wurde: Auch wir unterliegen gewissen Zwängen, als Stadtverwaltung.»

Die Nennung negativer Wirkungen ist um ein Vielfaches geringer, beispielsweise:

«Es hat eine enorme Spaltung gebracht in der Bevölkerung. (...) Die Gegner und die Befürworter, die haben sich dann nicht mehr angeschaut, danach. Da sind wirklich Feindschaften entstanden.»

Zudem gibt es differenzierte Aussagen, die weder eindeutig positiv noch negativ einzuordnen sind:

«Es ist ein Dokument dabei herausgekommen, was jetzt noch (...) umgesetzt werden muss. Es hat auf jeden Fall viele Stunden der Bürger verbraucht (...) plus die Kosten für die Moderation, plus die Kosten für den Prozess, plus die Verwaltungsarbeit. Von daher muss man gucken, was daraus gemacht wird. Erst dann kann man sagen, dass war erfolgreich.»

Die Dominanz positiver Wirkungen wird allerdings dadurch relativiert, dass in der Summe nahezu ähnlich viele neutrale wie negative Wirkungen genannt wurden. Das Ergebnis muss zudem vorsichtig interpretiert werden: Zum einen führt das momentane Meinungsklima in Baden-Württemberg zu einem wahrnehmbaren Positiv-Bias in der Beurteilung von Bürgerbeteiligung. Zum anderen dominieren in unserer Auswahl Fälle, «die man kennt», also in der Regel erfolgreiche Prozesse. Über misslungene Beteiligungsprozesse wird zumeist geschwiegen. Unsere Ergebnisse zeigen damit eher eine etwas optimistischere Sicht von Bürgerbeteiligung, während in der Realität die negativen Erfahrungen vermutlich stärker ausgeprägt sind, als es hier sichtbar wird.

Grundsätzlich finden wir Äußerungen zu allen vier Wirkungsfeldern. Verglichen mit allen Aussagen unserer Interviewpartnerinnen und -partner (N=1.457) handelt es sich bei den meisten um verfahrensbezogene Wirkungen, die die Ergebnisse der konkreten Prozesse betreffen. Generalisierte Wirkungen werden deutlich seltener genannt.

Bei Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial ist die relative Wahrnehmung positiver Wirkungen am größten, bei Bürgerentscheiden am geringsten, obwohl auch hier die positiven Nennungen – verglichen mit den neutralen und negativen – am häufigsten sind. Umgekehrt werden negative Folgen von Beteiligungsprozessen am intensivsten bei Bürgerentscheiden wahrgenommen, während bei Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial nahezu keine negativen Wirkungen wahrgenommen werden. Dialoge mit hohem Konfliktpotenzial liegen dazwischen.

Betrachtet man die Fälle getrennt nach den drei Beteiligungstypen, lassen sich positive und negative Wirkungen identifizieren, die zusammengenommen den Wirkungskorridor definieren, der nach unseren Beobachtungen bei den verschiedenen Beteiligungstypen realisiert werden kann (vgl. Tabelle 2). Bei Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial ist der Korridor vergleichsweise schmal: Es gibt so gut wie keine negativen Wirkungen. Gleichzeitig ist die positive Wirkungstiefe durch die geringe Mobilisierungskraft beschränkt. Bei Bürgerentscheiden kann durch die starke Polarisierung eine Kluft in der Kommune verfestigt werden. Umgekehrt können Bürgerentscheide auch zu einer klaren Entscheidung führen und zu einer Sensibilisierung im Verhalten der administrativen und politischen Eliten. Der Wirkungskorridor ist damit deutlich größer als bei den Dialogen mit niedrigem Konfliktpotenzial. Am größten ist er bei Dialogen mit hohem Konfliktpotenzial: Sie bringen im schlechtesten Fall neben der Konfliktverstärkung nicht einmal eine klare Entscheidung. Im besten Fall erzielen sie aber Wirkungen in der Stadtgesellschaft, die deutlich über das einzelne Verfahren hinausgehen (Aufbau von gegenseitigem Vertrauen und Responsivität).

Tabelle 2: Die Wirkungskorridore der verschiedenen Beteiligungsverfahren

Beteiligungstypen	Wirkungen im positivsten Fall	Wirkungen im negativsten Fall	Wirkungskorridor
Dialoge mit niedrigem Konfliktpotenzial	<ul style="list-style-type: none"> ■ Präventive Konfliktvermeidung ■ Aufbau von Kontakten zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft ■ Aufbau von gegenseitigem Vertrauen ■ Identifikation mit der Stadtgemeinschaft, Integration ■ Entwicklung politischer Kompetenzen und Werte ■ Effektivität, Effizienz in Form frühzeitiger Planungs- und Entscheidungssicherheit ■ Stärkung der generellen Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gegebenenfalls keine relevanten Ergebnisse, die von der Verwaltung umgesetzt werden können 	0 bis ++
Dialoge mit hohem Konfliktpotenzial	<ul style="list-style-type: none"> ■ Präventive Konfliktvermeidung ■ Aufbau von Kontakten zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft ■ Aufbau von gegenseitigem Vertrauen ■ Identifikation mit der Stadtgemeinschaft, Integration ■ Entwicklung politischer Kompetenzen und Werte ■ Effizienz, Effektivität ■ Akzeptanz ■ Planungs- und Entscheidungssicherheit ■ Transparenz (Zwang sowie Offenlegungsmöglichkeit der administrativen Planungen) ■ Stärkung der generellen Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ keine Akzeptanz bei größeren Teilen der Stadtgesellschaft ■ Ineffizienz, Ineffektivität ■ Aufbau von Misstrauen ■ Konfliktintensivierung 	-- bis +++
Bürgerentscheide	<ul style="list-style-type: none"> ■ Klarheit der Entscheidung ■ Akzeptanz einer Entscheidung ■ Responsivität ■ Entwicklung politischer Kompetenzen und Werte ■ Stärkung der generellen Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ keine Akzeptanz bei größeren Teilen der Stadtgesellschaft ■ Polarisierung der Stadtgesellschaft ■ Aufbau von Misstrauen 	-- bis ++

Quelle: Eigene Darstellung.

Fazit

Momentan werden hohe Erwartungen an «neue» Beteiligungsformen geknüpft. Unsere Untersuchung zeigt, dass einige dieser Erwartungen tatsächlich erfüllt werden können. Bürgerbeteiligung erzielt Wirkungen in allen vier von uns definierten Feldern. Dominant sind verfahrensbezogene Wirkungen. Größtenteils werden positive Wirkungen wahrgenommen. Es gibt aber auch neutrale und negative

Wirkungswahrnehmungen, die unter anderem mit der Konflikthaftigkeit des jeweiligen Prozesses zusammenhängen.

Die Ergebnisse legen nahe, dass die verstärkte Nutzung neuer Formen von Bürgerbeteiligung ein sinnvoller Weg ist, um die repräsentativen Demokratien zu unterstützen. Sie können sowohl auf die Ergebnisse von Entscheidungsprozessen als auch auf das Verhalten und die Einstellungen verschiedener Akteurinnen und Akteure positiv wirken. Darüber hinaus haben sie das Potenzial, längerfristige Veränderungen in einer Kommune hervorzurufen. Allerdings muss auch gesehen werden, dass Stadtgesellschaften sich in ihrer Zusammensetzung über die Jahre verändern. Generalisierte Wirkungen von Bürgerbeteiligung (z.B. die Veränderung der politischen Kultur) sind kumulative Prozesse, die auf längerfristigen Erfahrungen beruhen. Sie benötigen entsprechende Trägerinnen und Träger dieser Erfahrungen sowie deren Weitergabe. Verändert sich die Zusammensetzung der Akteurinnen und Akteure in einer Kommune, können bisherige Beteiligungserfahrungen und -kompetenzen jedoch auch verloren gehen. Insofern stellt sich die Frage, ob künftig die Verstetigung von Beteiligungsprozessen dauerhaft unterstützt werden kann, beispielsweise durch die lokale Entwicklung und Implementierung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung.⁷

7 Vgl. Helmut Klages, Angelika Vetter: Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung, Berlin 2013.

Der sächsische Weg: 25 Jahre CDU-Regierungen haben auch demokratiepolitisch Spuren hinterlassen

Wenn eine Partei in einem Bundesland über 25 Jahre stets zwischen 39 und 58 Prozent der Wählerstimmen erhält so wie die CDU in Sachsen, ist es zunächst einmal nur natürlich und auch demokratisch, dass diese Partei Politik und Gesellschaft in diesem Land dominiert. Dass sie diese Mehrheit ausübt und ihre politischen Ziele im Rahmen der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes umzusetzen sucht, ist legitim.

Der kritische Punkt ist, ob die Dominanz einer Partei dazu führt, dass strukturelle Hindernisse entstehen oder bewusst geschaffen werden, die einen Wechsel an der Spitze der Regierung – die Normalität im demokratischen Gemeinwesen – prinzipiell unmöglich oder sehr unwahrscheinlich werden lassen.

Die politische Kultur in Sachsen zeichnet sich durch eine starke Staatsorientierung aus. Gewiss wären ohne staatliche Förderung Wirtschaft und Wissenschaft nach den Umbrüchen nicht so zügig wieder auf die Beine gekommen, doch hängen sie ebenso wie weite Teile der Kulturszenen von weiterer Förderung ab. Und sei es durch die Schere im Kopf, sei es durch diskrete Hinweise aus dem Führungskreis des Staats- oder Parteiapparats, so verzichten Akteurinnen und Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft oder Kultur oft auf kritische Äußerungen gegenüber der Staatsregierung.

Lediglich über die Aussagen ehemaliger Akteurinnen und Akteure kann man das Ausmaß der subtilen Kontrolle erahnen.¹ 2014 legte die CDU-geführte sächsische Staatsregierung die Landtagswahl bewusst auf den letzten Tag der Sommerferien – ein effektiver Wahlkampf mit einem Gegenüber von Konzepten und Meinungen war damit ausgebremst.

Kern der ökonomischen Leistungskraft und der kulturellen Ausstrahlung Sachsens sind die Großstädte und industriellen Kerne Dresden, Leipzig, Chemnitz und Zwickau. Entgegen der Selbstwahrnehmung hat sich die Gesellschaft in Ostdeutschland und gerade in Sachsen in wenigen Jahren stark fragmentiert hinsichtlich ihrer

1 Etwa durch den ehemaligen Generaldirektor der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden, Martin Roth, im Interview mit SPIEGEL online.

Lebensentwürfe, ihres sozio-ökonomischen Status, ihrer kulturellen Vorlieben und nicht zuletzt ihrer politischen Überzeugungen.

Gleichwohl wird von Staatsregierung und dominierender Partei die Fiktion eines homogenen Sachsens gepflegt, symbolisiert einerseits in der Glorifizierung der sächsischen Ingenieurskunst und andererseits in der Architektur und den Kunstschatzen, die sich vorwiegend in den Kunstsammlungen in der alten Fürstenresidenz Dresden befinden. Die Selbstbeweihräucherung findet alljährlich beim «Tag der Sachsen», einem zweitägigen Volksfest im September an wechselnden Orten – meist Klein- oder Mittelstädten – einen Höhepunkt.

Verschuldete Kommunen

Über die Wirtschaftspolitik der Regierungen Biedenkopf nach dem Umbruch der friedlichen Revolution, die sich im Kern einer Strategie der Leuchtturmregionen Dresden, Leipzig und Chemnitz/Zwickau verschrieb, kann man geteilter Meinung sein. Punktuelle Erfolge sind zweifellos erkennbar, allerdings zu einem Preis: Während Wirtschaft, kulturelles Leben und Bevölkerungszahl in den größeren Städten boomen, gibt es jenseits der Städte und ihrer unmittelbaren Speckgürtel überwiegend Stagnation und Rückgang.

Dies hat zur Folge, dass öffentliche Infrastruktur in Form von Schulen, Kitas, Straßen, Gesundheitsversorgung, öffentlicher Ver- und Entsorgung, sozialer und kultureller Einrichtungen auf dem Lande zurückgefahren werden – mit dem damit verbundenen Teufelskreis, dass immer mehr Menschen aufgrund sich weiter verschlechternder öffentlicher und privater Infrastruktur und Job-Chancen diese Regionen verlassen, umgekehrt aber auch keine hinreichenden Anreize zur Entwicklung zukunftssträchtiger Branchen gegeben werden. Am deutlichsten wird dies beim Festhalten an der Braunkohle in der Lausitz und der Subvention der Tiermastfabriken in Nordsachsen.

Umgekehrt müssen in den Ballungszentren die genannten Einrichtungen der Infrastruktur mit erheblichem Aufwand und Kosten erweitert, neu gebaut bzw. eingerichtet werden. Analoge Entwicklungen im Bereich der Privatwirtschaft (Handel und Gewerbe, Kleinindustrie, Immobilienwirtschaft) und Zivilgesellschaft sind unvermeidbar. Junge Leute mit guten Perspektiven verlassen die ländlichen Regionen und gehen zu Ausbildung, Studium und Berufsanfang genau in die Boomstädte, tragen dort zu Bevölkerungswachstum, zu Belebung, aber – ungewollt – auch zur Verschärfung des Wohnungsmarkts bei. Während diese jungen Leute mit guter Ausbildung, Kreativität und Engagementbereitschaft die Städte zweifellos bereichern, fehlen sie genau in ihren Herkunftsregionen.

Das hat Folgen für die Demokratie, weil in den ländlichen Regionen klassische Trägerinnen und Träger zivilgesellschaftlichen Engagements, nämlich gebildete, flexible und motivierte Menschen, fehlen. Mit der jüngsten Initiative der sächsischen Staatsregierung, Medizin- und Lehramtsstudenten ein monatliches Stipendium von bis zu 1.000 Euro gegen die Zusicherung, später auf dem Land tätig zu werden, zu

geben, wird an der sich verschlechternden Attraktivität der Regionen nichts geändert – mit staatlichem Dirigismus wird lediglich an Symptomen herumgedoktert.

Während sich der Freistaat Sachsen damit brüstet, weitgehend schuldenfrei zu arbeiten, sind viele sächsische Kommunen verschuldet, was dazu führt, dass ihre Etats regelmäßig der Genehmigung durch Landratsämter und bei größeren Städten durch die dem Innenministerium direkt unterstellte Landesdirektion bedürfen. Aufgrund ihrer Finanzknappheit sind die Kommunen zu einem sehr starken Ausmaß auf Fördermittel des Landes, des Bundes und der EU angewiesen, sodass die knappen Finanzmittel zuallererst als Eigenmittel zur Kofinanzierung von Fördermitteln verwendet werden. Weil sie auch erheblichen Einfluss darauf hat, welche Vorhaben durch Bundes- und EU-Mittel gefördert werden, verfügt die Landesebene insgesamt über eine breite Palette zur politischen Steuerung der Kommunalpolitik. Die Regionen bekommen nicht die Mittel, um selbstbestimmt und mit eigener Kreativität ihre Zukunftsperspektiven zu entwickeln, sondern hängen dauerhaft am Tropf der Ministerialverwaltungen. Die Handlungsfreiheit der Kommunen und die kommunale Demokratie in Sachsen sind damit jedenfalls strukturell erheblich eingeschränkt.

Im Visier des Verfassungsschutzes

Der Diskurs über gesellschaftliche Probleme und Fragen war in Sachsen politisch nicht gewollt. Hier gilt die Leitlinie, dass das Gemeinwesen sich vordergründig über wirtschaftliche Erfolge definiert. Politik wird dabei hauptsächlich über ihren Output legitimiert und deutlich weniger über demokratische Verfahren der Partizipation. Die Opposition zielte dagegen darauf, Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen zu bessern, etwa über die Einführung der Ortschaftsverfassung auch für Städte, d.h. insbesondere die Stärkung der Ortsbeiräte (Stadtbezirksbeiräte) mit eigenen Entscheidungsbefugnissen. Tatsächlich steht in Dresden nach einem entsprechenden Stadtratsbeschluss die Einrichtung gewählter Ortsbeiräte bevor; die anfangs seitens der CDU und der Kommunalaufsicht geäußerten juristischen Bedenken fielen in sich zusammen.

Weitere – leider erfolglose – Initiativen gingen in die Richtung, die Quoren für Bürgerbegehren und Volksentscheide zu senken und das Antreten von Wählervereinigungen bei Landtagswahlen zu ermöglichen. Auf kommunaler Ebene wurde in mehreren Städten versucht, Elemente von Bürgerhaushaltsverfahren zu initiieren.

Der sächsische Freistaat mit unzähligen Firmen, die – sei es direkt über Bürgerschaften oder über unendlich viele Freundschaftsnetzwerke – mit dem Staat und dessen Repräsentanten verhandelt waren, konnte sich dank großzügiger Förderpolitik und zugegebenermaßen ziemlich eiserner Haushaltsdisziplin vor allem gegenüber den darbenenden Kommunen wirtschaftlich eine Weile recht ordentlich entwickeln – die gesellschaftlichen Probleme blieben aber außerhalb der Diskussion, Kritikerinnen und Kritiker wurden gerne mal als Investitionshemmnis oder Krakeeler beschimpft. Opposition war unerwünscht, selbst die allzu brave Grüne Jugend geriet ob ihres Anti-Atom-Engagements ins Visier des Verfassungsschutzes, während gleichzeitig

Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe in den NSU abtauchten und – unbehindert von Verfassungsschutz und Polizei – ihre Mordtaten vorbereiteten.

Demonstrationen im öffentlichen Raum, ob gegen Autobahn- oder Brückenbau an der falschen Stelle, gegen Sozialabbau, gegen Schul- oder Kitaschließungen, aber auch die seit Mitte der 1990er wachsenden Neonazidemonstrationen waren unerwünscht und wurden, so blieb der Eindruck, nur deshalb nicht kurzerhand verboten, weil es die vom fernen Grundgesetz garantierte Versammlungsfreiheit gab. Besonders die Neonazidemonstrationen wie die der NPD hätte man (da bestand dann eine bemerkenswerte Einigkeit mit den auf letztlich ähnliche Weise staatsorientierten SED-Nachfolgern) gerne einfach verboten und damit schlicht und einfach wegdefiniert. Biedenkopf trieb diese Haltung mit dem Satz auf die Spitze: «Die Sachsen sind immun gegen Rechtsextremismus».

Die Mitte spart sich eine kritische Auseinandersetzung

Den wachsenden Teilnehmerzahlen an Demonstrationen von Neonazis vermochte der Staat Sachsen so nichts entgegenzusetzen. Es waren erst die zivilgesellschaftlichen Initiativen bis hin zur Antifa, die mit friedlichen Demonstrationen und Blockaden die rechtsradikalen Demonstrationen rund um den 13. Februar weitgehend verdrängen konnten. Angehörige dieser Initiativen sahen sich ihrerseits der Strafverfolgung ausgesetzt; sie wurden gar beschuldigt, das eigentliche Problem zu sein. Zivilgesellschaftliche Initiativen, die in Genuss der eher sparsamen Landesförderung für Weltoffenheit kommen wollten, mussten bis 2015 auch von ihren Kooperationspartnerinnen und -partnern ein formales Bekenntnis zum Staat schriftlich vorlegen. Dies galt auch dann, wenn es sich um Opfer nationalsozialistischer Verfolgung handelte.

Ziel der neuen, alten Staatspartei CDU war es, den «Totalitarismus der SED» mit dem Nationalsozialismus auf eine Stufe zu stellen, um sich selbst vom SED-Staat abzugrenzen, obwohl führende Unionsleute der Gegenwart schon im SED-Staat Funktionen ausfüllten, wenn auch eher unbedeutende in der Provinz. Bei aller notwendigen Kritik am Stalinismus und am DDR-System, auch bei aller Notwendigkeit, hinsichtlich bestimmter totalitärer Mechanismen empirisch gesättigte und wissenschaftlich fundierte Vergleiche anzustellen, mutet dieses Bestreben einer Nivellierung verharmlosend gegenüber dem Nationalsozialismus und dämonisierend hinsichtlich des SED-Staats an. Im Nach-Vereinigungs-Diskurs freilich wirkte diese Nivellierung auch auf die politischen Erben.

Vor allem einige sächsische Wissenschaftler untersetzten diese Intention mit einer eigenen «Extremismustheorie», nach der es ganz links und ganz rechts nicht-demokratische Extreme gäbe, ganz rechts NPD und freie Neonazis, ganz links PDS bzw. Linkspartei und Antifa. Nach diesem Modell ist die Mitte das «Normale», das sich – in der Praxis freilich vor allem deklaratorisch – von den Extremen absetzt.

Der eigentlich als Dämonisierung gemeinte, bei vielen Christdemokraten immer noch alltägliche Gebrauch der Bezeichnung «Linksextreme» für die Linkspartei führt nun zu einer Banalisierung und Verharmlosung des Begriffs Extremismus überhaupt

und trägt dazu bei, letztendlich jegliche wirklich gefährliche Ausformung von extremistischen Strömungen zu bagatellisieren.

Mit der Stigmatisierung von Gruppen und Individuen als «rechtsextrem» oder «linksextrem» erspart sich eine sich selbst als solche definierende «Mitte» eine kritische Auseinandersetzung über substanzielle Kriterien der Abgrenzung von Demokratieskeptikern und -feinden. Die Geltung von Grundrechten, des parlamentarischen Prinzips, Oppositionsrechte, Partizipationsrechte der Bürgerinnen und Bürger geriet dadurch in den Hintergrund.

Staatsnahe Justiz

Charakteristisch für die sächsische Justiz ist ihre enge Verflechtung mit der Exekutive. Erfolgreiche Kandidatinnen und Kandidaten bei Beförderungen für höhere Ämter in Justiz und Staatsanwaltschaft haben häufig intensive Zeiten im Justizministerium verbracht. Gerade bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit, bei der die Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte gegenüber staatlichem Handeln einklagen können, ist dies besonders problematisch. In Sachsen ist auch die Verpflichtung künftiger Führungspersonlichkeiten der Justiz besonders ausgeprägt, «Modernisierungsbestrebungen aufgeschlossen gegenüber zu stehen und diese sowohl konstruktiv als auch initiativ zu begleiten und voranzutreiben» – Heribert Prantl, Mitglied der Chefredaktion der *Süddeutschen Zeitung* und selbst ehemaliger Richter, fasste dies so zusammen: «Wer die Justizpolitik des Ministers nicht bejubelt, der hat keine Chance.»²

Die konservative Mehrheit im Stadtrat der Landeshauptstadt Dresden konnte die Beigeordneten von 2001 bis 2015 allein mit eigenem Personal besetzen. Das sieht der Wortlaut der sächsischen Gemeindeordnung zwar anders vor,³ aber das Sächsische Obergerverwaltungsgericht billigte die Praxis. In Verbindung mit der faktischen Kontaktperrre städtischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Gemeinderäten führt dies zu erheblich erschwerten Bedingungen für Gemeinderäte, die auf das Wohlwollen der meist konservativen Verwaltungsspitze angewiesen sind.

Schlusslicht beim bürgerschaftlichen Engagement

Der Freistaat Sachsen hat in einer vergleichenden Untersuchung von Fachleuten der politischen Bildung im Vergleich der Bundesländer («Monitor politische Bildung») mit deutlichem Abstand den letzten Platz erreicht. In dieses Ranking fließen die Ausgaben der Bundesländer für die Landeszentralen für politische Bildung, der Stellenwert der politischen Bildung in den Studiengängen an Hochschulen, die Stundentafeln für politische Bildung in den verschiedenen Schulformen ein. Hier gilt es deutlich nachzubessern.

Auch im Bereich der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zählt Sachsen zu den absoluten Schlusslichtern unter den Bundesländern – übrigens

² *Süddeutsche Zeitung* 1.9.2006, S. 10.

³ Sächsische Gemeindeordnung § 56, 2.

unabhängig von der dominierenden politischen Couleur des Bundeslandes. Gerade die von Sachsen immer wieder als Vorbild genannten Länder Baden-Württemberg und Bayern, die über die längste Zeit unionsdominiert waren bzw. sind, verfügen seit langem über Strukturen des bürgerschaftlichen Engagements, die weitgehend frei sind von staatlicher Bevormundung.

Eine Förderung von Netzwerkstrukturen des bürgerschaftlichen Engagements ist in Sachsen anders als in den anderen ostdeutschen Bundesländern bisher nicht vorgesehen.⁴ So fehlt dem bürgerschaftlichen Engagement jenseits der großen Verbände und Institutionen (Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Wohlfahrtsverbände, Kirchen usw.) effektiv die Möglichkeit zu kontinuierlicher Strukturbildung; ein erheblicher Anteil von Jugend-, Sozial- und Demokratietarbeit ist auf oftmals nur jährlich bewilligte Projektförderungen angewiesen.

In der sächsischen Verfassung haben die freien Schulen einen Stellenwert erhalten, der weit über dem Durchschnitt der anderen Bundesländer liegt. In der Ursprungszeit war dies vor allem darauf gerichtet, den Einfluss der – so war die Vermutung – noch SED-treuen Lehrerschaft in den staatlichen Schulen zu begrenzen. Doch hat sich hier in den letzten Jahren vieles stark verändert. Insbesondere in ländlichen strukturschwachen Räumen gab es dort, wo staatliche Schulen auf Anordnung der Kultusbürokratie geschlossen wurden, Initiativen zur Gründung von Schulen in freier Trägerschaft – auch mit Unterstützung kommunaler Akteurinnen und Akteure –, wodurch die diesbezüglichen Planungen der Kultusbürokratie obsolet zu werden drohten.

In Reaktion darauf wurde erstens die Gründung freier Schulen durch eine längere Wartefrist deutlich behindert, zweitens die Substanz bestehender freier Schulen durch eine deutliche Reduzierung der eigentlich von der Verfassung her garantierten Zuschüsse gefährdet. Die Oppositionsparteien konnten im November 2013 ein Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs erstreiten, das die finanzielle Gleichstellung freier Schulen mit staatlichen Schulen anordnete, seine Umsetzung steht aber aus. Die freien Schulen stehen auch deshalb unter Beobachtung der Kultusbürokratie, weil sie mit eigenen pädagogischen Ansätzen die Deutungshoheit der staatlichen Schulpolitik zu unterlaufen drohten.

Staatstreue Medien

Die sächsische Medienlandschaft ist bis in die jüngste Gegenwart vor allem gekennzeichnet von der Dominanz der ehemaligen SED-Bezirkszeitungen Freie Presse (Chemnitz), Leipziger Volkszeitung (liefert auch Mantelteil für die Dresdner Neuesten Nachrichten) und Sächsische Zeitung (Dresden) im Print-Bereich sowie dem MDR im Bereich Fernsehen und Hörfunk, der in seinem Sendegebiet eine deutlich weitere Verbreitung hat als die anderen Landesrundfunkanstalten in ihren Regionen.

⁴ Thomas Olk, Thomas Gensi: Stand und Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland. Quantitative und qualitative Befunde. Bundesministerium des Innern, Berlin 2013, S. 170.

Auf Bundesebene spielen diese regionalen Medien eine völlig untergeordnete Rolle. Das MDR-Fernsehen liefert freilich Beiträge für das ARD-Programm zu, und vor allem das MDR-Fernsehen war in der Vergangenheit bekannt für seine Staatsorientierung.

2011 scheiterte der Versuch nur knapp, die Besetzung des wichtigen MDR-Intendantenposten direkt aus der Dresdner Staatskanzlei zu steuern. Die seit Gründung des MDR 1991 versteinerte Zusammensetzung des Rundfunkrats, die eigentlich nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum ZDF-Staatsvertrag vom 25.3.2014 in Richtung auf mehr Pluralität und Staatsferne hätte verändert werden müssen, bleibt nun doch bis zur Neuwahl des Rundfunkrats im Herbst 2015 zementiert.⁵ Die politisch wichtige Landesgruppe Sachsen des Rundfunkrats wird sogar direkt von der Dresdner Staatskanzlei geleitet.⁶ Es bleibt abzuwarten, ob der MDR in Zukunft eine von den Staatskanzleien der drei Länder unabhängigere Linie fahren kann. Eine gewisse Auflockerung der Medienlandschaft ist allenfalls durch die wachsende Bedeutung von Online-Medien zu erkennen.

Fazit

Die politische Kultur in Sachsen ist zwar in Bewegung. Politische Reform-Initiativen im Parlament haben allerdings nur Potenzial zur Realisierung, wenn sie in der breiteren Öffentlichkeit auf Resonanz stoßen. Solange aber in einer ohnehin als stark staatsorientiert zu charakterisierenden Gesellschaft wesentliche Akteure eng an staatliche Funktionen angebunden sind, bleiben die strukturellen Hindernisse für aus der Zivilgesellschaft oder der Opposition angestoßene Reformen größer als sie in einer liberalen Demokratie sein dürften.

⁵ DPA-Meldung vom 24.4.2015.

⁶ <http://bit.ly/1SxalNA>

Vor welchen Aufgaben steht die elektronisch gestützte Bürgerbeteiligung?

Liest man die Aussendungen von Ländern, Kommunen und Parteien, lässt sich der Eindruck gewinnen, die Bürgerbeteiligung wäre etabliert und in der deutschen Politik angekommen: Hunderte erfolgreiche Bürgerhaushalte, nutzenstiftende Bürgerdialoge, von den Bürgerinnen und Bürgern häufig frequentierte Beteiligungsportale – alles überhaupt kein Problem, alles erfolgreich, alles hervorragende Projekte. Die messbare Realität sieht jedoch anders aus: In den Beteiligungsportalen der Bundesländer werden die Gesetze bestenfalls von einer Handvoll Bürgerinnen und Bürgern kommentiert;¹ Bürgerdialoge über aktuelle Themen aktivieren kaum ein Zehntel Promille der Bevölkerung;² und Bürgerhaushalte werden von den Kommunen mangels Beteiligung konsequenterweise aufgegeben.³

Natürlich ist quantitative Beteiligung nicht das alleinige Kriterium für den Erfolg einer Bürgerbeteiligung – dennoch ist es, um in der mathematischen Sprache zu bleiben, notwendig, wenn auch nicht hinreichend. Eine «Bürgerbeteiligung», an der nicht eine repräsentative bzw. signifikante Zahl der Bürgerinnen und Bürger teilnimmt, kann nur schwer politische Legitimität geltend machen.⁴

- 1 Vgl. u.a.: <http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/bilanz-1-jahr-beteiligungsportal/> (13.12.2014), wo das Umweltverwaltungsgesetz auf 17 Kommentare kam oder das Polizeistrukturreformgesetz auf 21 Kommentare; das neue Landesmediengesetz wurde kein einziges Mal kommentiert.
- 2 Vgl. <http://www.bmbf.de/de/15609.php> – «rund 9.500 Beiträge im Online-Dialog» entsprächen selbst dann keinem Zehntel Promille der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, wenn niemand zwei oder mehr Beiträge verfasst hätte.
- 3 Vgl. «Aus für den Bürgerhaushalt», *Frankfurter Rundschau*, 23. April 2013. Frankfurt/Main hat aus einer Beteiligung von knapp drei Promille die Konsequenzen gezogen und den Bürgerhaushalt eingestellt.
- 4 Am gleichen Problem laboriert auch die indirekte Demokratie: Bei der letzten Wahl des Oberbürgermeisters in Heidelberg im Oktober 2014 wurde eine Wahlbeteiligung von ca. 22 Prozent registriert; <http://bit.ly/1HGEKZp>; (14.12.2014).

Erste Aufgabe: Wer sind die Bürgerinnen und Bürger, und wie identifiziere ich sie?

Beim Namen fängt es schon an: «Bürgerbeteiligung» impliziert, dass sich Bürgerinnen und Bürger beteiligen sollen, also Menschen mit Bürgerrechten. Einer meiner Lieblingsprüche ist: «Machen wir doch in Stuttgart eine Bürgerbeteiligung zum neuen Bahnhof.» Der erste, der nicht mitmachen darf, ist der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann, weil er seinen Hauptwohnsitz in Sigmaringen hat und deshalb – gemäß §12 der baden-württembergischen Gemeindeordnung⁵ – kein Bürger von Stuttgart ist.

Das «Bürger» ist also eigentlich falsch. Vermutlich geht es eher um «Einwohner». Und bei einem Bahnhof wohl auch um Pendler oder Touristinnen. Möglicherweise auch um juristische Personen – eine Bürgerbeteiligung in Gütersloh ohne Bertelsmann oder in Wolfsburg ohne Volkswagen erscheint undenkbar. Am Anfang einer «Bürgerbeteiligung» muss also erst einmal definiert werden, welche Personengruppe sich eigentlich beteiligen soll. Sofern diese Eingrenzung gelingt, ergibt sich das nächste Problem: Wie kann der Organisator einer Online-Beteiligung sicherstellen, dass es sich bei den Teilnehmenden auch um die entsprechende Personengruppe handelt? In München wird bei Bürgerversammlungen am Einlass anhand eines Identitätsdokumentes überprüft, ob es sich um Bürger oder Nicht-Bürger handelt; nur Bürgerinnen und Bürger erhalten eine Stimmkarte. Nicht-Bürgern wird erst auf Beschluss der Bürgerversammlung das Wort erteilt.⁶

Wie überprüft man aber die Identität im Internet? Zwar bestehen dafür verschiedene Möglichkeiten, aber je höher die Identifikationslatte gelegt wird, desto mehr «Bürger» werden de facto von der Beteiligung ausgeschlossen. Kaum jemand verfügt beispielsweise über die eID-Funktion des neuen Personalausweises, eine österreichische Bürgerkarte, ein ELSTER-Zertifikat oder sonst einen sicheren Nachweis der elektronischen Identität. Natürlich gibt es andere Formen, wie User-ID und Passwort, aber die Administration, gerade für Kommunen mit mehr als einer Handvoll Einwohnerinnen und Einwohner, ist auch eine Kostenfrage.

Die Notwendigkeit einer Identitätsprüfung ergibt sich – neben der Legitimität – aus einem weiteren Phänomen, welches seit vielen Jahren bekannt ist: Astroturfing.⁷ Hierbei handelt es sich um von Dritten bezahlte Personen, die zum Beispiel in Online-Bürgerforen im Interesse des Auftraggebers tätig sind.⁸ Das ist auch absolut nachvollziehbar: Warum sollten sich bei einer «Bürgerbeteiligung» zu einem Kraftwerksbau nicht Energiewirtschaft und professionelle NGOs Unterstützung einkaufen?

5 Dies erfordert einen Hauptwohnsitz und eine EU-Staatsangehörigkeit. Somit wären beispielsweise auch Serben, US-Amerikanerinnen oder Schweizer keine Bürgerinnen und Bürger im Sinne des legis citatae.

6 Vgl. <http://bit.ly/1QUva84> (13.12.2014).

7 Für eine Einführung siehe: Anna Irmisch: Astroturf – Eine neue Lobbyingstrategie in Deutschland? Heidelberg 2011.

8 Ein durchaus reelles Phänomen; vgl. bspw. «The need to protect the internet from ›astroturfing‹ grows more urgent»; <http://bit.ly/1mjmcBX> (14.12.2014).

Zweite Aufgabe: Was bedeutet «Beteiligung» und was ist sie wert?

Bedeutet Beteiligung «Entscheiden», oder bedeutet sie: «Herzlichen Dank für Ihren wertvollen Beitrag. Unsere Experten und Expertinnen werden sich darum kümmern?» In welchen Fällen ist eine Beteiligung rechtlich überhaupt zulässig? Sicherlich wäre fast jeder dagegen, dass zu seinem Einkommenssteuerbescheid eine Bürgerbeteiligung mit öffentlicher Diskussion seines Einkommens und Festsetzung seiner Steuerschuld stattfindet. Vier Stufen der Beteiligung lassen sich unterscheiden,⁹ von denen die ersten zwei Stufen regelmäßig zu Unrecht vernachlässigt werden:

1. *Information durch die Verwaltung bzw. Politik:* Hier geht es darum, die Bevölkerung transparent darüber zu informieren, was in der Kommune geschieht. Dazu gehört zum Beispiel ein via Internet einsehbares Verzeichnis sämtlicher Bauvorhaben,¹⁰ das mit geringem Aufwand – politischen Willen vorausgesetzt – auch in Deutschland problemlos realisierbar wäre.
2. *Abfrage von Information durch die Verwaltung bzw. Politik:* Darunter versteht man, dass die Bevölkerung um Informationen gebeten wird, um die Planungs- und Politikdatenbasis zu verbessern. Dazu gehören Bedarfsabfragen, um beispielsweise Kindergärten oder Schwimmbäder zu dimensionieren. Auch hier besteht das Problem der Identifikation der Teilnehmenden, denn auch hier könnten Lobbyisten das Ergebnis verfälschen wollen.
3. *Dialoge ohne Entscheidung durch die Beteiligten:* Hier findet, im Gegensatz zu den eindimensionalen Verfahren unter 1. und 2., ein Dialog statt, wobei sich Politik und Verwaltung die Entscheidung vorbehalten bzw. aus rechtlichen Gründen vorbehalten müssen. Diese Dialoge erfordern von den Veranstaltenden von Beginn an höchste Transparenz und Glaubwürdigkeit, da sich die Bevölkerung kaum engagieren wird, wenn die Wirkung der eigenen Beteiligung nicht von Anfang an klar ist.
4. *Dialoge mit abschließender Entscheidung durch die Beteiligten:* Das berühmte Beispiel des «Bud-Spencer-Tunnels» von Schwäbisch-Gmünd ist bundesweit bekannt.¹¹

In München wird gerade die zweite S-Bahn-Stammstrecke geplant. Um sich zu informieren hat man die Wahl zwischen den Webseiten der S-Bahn München oder der Deutschen Bahn AG, wo das Projekt jeweils in leuchtenden Farben dargestellt wird, und den eher ablehnenden Webseiten der Gegnerinnen und Gegner. Eine offizielle Seite des Regierungspräsidiums oder der Stadt München, auf der die eingereichten Pläne, der geplante Streckenverlauf und die Gutachten zu sehen wären, existiert nicht.

⁹ Vgl. Birgit Schenk, Robert Müller-Török: Unterlagen Masterstudium Master of Public Management, Modul Bürgerbeteiligung, Ludwigsburg 2012.

¹⁰ Die englische Gemeinde Poole betreibt seit Jahren ein öffentliches Verzeichnis sämtlicher Bauvorhaben, seien sie öffentlich oder privat, samt eingescanntem Schriftverkehr, Plänen etc. Vgl.: <http://bit.ly/1RnjOsq> (14.12.2014).

¹¹ Vgl. <http://bit.ly/1NHVn9B> (14.12.2014).

Bürgerbeteiligung muss also nicht zwingend ein Dialog sein, an dessen Ende eine Abstimmung steht. Manchmal reicht es bereits, Informationen bereitzustellen. Ein wesentlicher Mehrwert des Schlichtungsverfahrens zu «Stuttgart 21» war, dass auf der Webseite des Schlichters Informationen bereitgestellt wurden.¹² Die beteiligten Verwaltungsbehörden und politischen Instanzen hatten dies zuvor nicht bewerkstelligen können.

In jedem Fall erfordert die Beteiligung ab der Stufe 2 (Informationsabfrage) die Identifikation der Teilnehmenden – unter den bekannten Schwierigkeiten – sowie eine Mindestbeteiligung, um eine gewisse Legitimität zu erzielen. Diese Beteiligung lässt sich jedoch nur erreichen, wenn den Teilnehmenden klar ist, welchen Wert ihre Beteiligung hat. Das Instrument hierzu ist eine sogenannte Beteiligungscharta (englisch Participation Charter), in der klar und vor allem ex-ante definiert ist, was die «Spielregeln» des Beteiligungsverfahrens sind.¹³ Ohne derartige Regeln wird die Beteiligung stets gering und stochastisch bleiben.

Dritte Aufgabe: Ein spannendes Thema finden

Es gibt Themen, die interessieren, und es gibt Themen, die interessieren nicht. Gesetzliche Regelungen oder Verwaltungsentscheidungen zur Bienenzucht werden naturgemäß nur von einem vergleichsweise geringen Teil der Bevölkerung als spannend empfunden. Die Aufgabe besteht darin, ein Thema zu finden, welches:

- a) spannend genug ist, um hinreichend zu mobilisieren;
- b) zugleich nicht polarisiert und nicht Extremismus fördert.

Vierte Aufgabe: Software für Massenbeteiligung

Während das Problem der Bürgerbeteiligung bisher eher die zu geringe Teilnahme ist, wäre eine sehr große Beteiligung ein noch viel größeres Problem. Was würde passieren, wenn in einem Diskussionsforum auf einmal 5.000 Posts stehen? Gegenwärtig existiert auf dem Markt keine Software, die feststellen kann, dass Posting 147, Posting 738 und Posting 3.427 identisch sind und zusammengefasst werden können. Was macht man also mit hunderttausend Postings? Allein diese zu lesen, würde bei je zehn Sekunden Lesezeit schätzungsweise 278 Stunden dauern. Ein solches «Dialogforum» würde nicht lange bestehen oder sich in völlig unstrukturierte Subforen aufspalten. Dass es dabei unmöglich ist, die «Meinung des Volkes» in irgendeiner Form herauszulesen, ergibt sich von selbst. Es ist eine Aufgabe der Wissenschaft, hier geeignete Tools zu entwickeln. Ohne diese ist eine Massenbeteiligung nicht zu bewältigen.

¹² Vgl. <http://bit.ly/1YIqtzz> (14.12.2014).

¹³ Vgl. bspw. die Charter for Parent Participation in Services for Children and Families in Cardiff; <http://bit.ly/1Qf8UUI> (14.12.2014).

Fünfte Aufgabe: Einen Rechtsrahmen schaffen

Wie verträgt sich Bürgerbeteiligung mit unserem Rechtssystem? Ein paar absurd anmutende Fragen sollen dazu dienen, den fundamentalen Widerspruch zwischen unserem Rechtssystem und der vorhandenen Technologie aufzuzeigen:

- Wenn Sie irgendeine Facebook-Gruppe gründen, kommen Sie auf den Gedanken, diese als Verein im Vereinsregister anzumelden und eintragen zu lassen?
- Wenn Sie eine Videokonferenz oder einen Flashmob organisieren, würden Sie das als Demonstration anmelden?
- Wenn Sie über irgendeinen Politiker oder eine Politikerin irgendwelche Unfreundlichkeiten bloggen oder eine Internetseite gründen: Gegen-den-verbrecherischen-Bezirksausschuss-xy.com, und diese dann irgendwo auf einem Server in Transnistrien¹⁴ betreiben – welche Möglichkeiten haben die so veschmähten dann, sich rechtlich zu wehren?

Bürgerbeteiligung ist in vergleichsweise wenigen Rechtsordnungen bzw. Teilen von Rechtsordnungen implementiert. Ein Informationsportal, das höchste Transparenz über Bauvorhaben bietet (wie zum Beispiel die Stadt Poole, Fußnote 10) wäre mit einer normalen deutschen Bauordnung und dem deutschen Datenschutzgesetz höchstwahrscheinlich unvereinbar.

Zur Illustration ein Beispiel aus der baden-württembergischen Praxis: Im kleinen Kreis hat die Hochschule Ludwigsburg in einer Stadt in Baden-Württemberg (Kategorie: 50.000 bis 100.000 Einwohner) gemeinsam mit der Verwaltung eine Bürgerbeteiligung zur Nachnutzung eines Fabrikgeländes konzipiert. Dabei kam der Gedanke auf, alle Einwohnerinnen und Einwohner im Umkreis von zwei Kilometern anzuschreiben, woraufhin sich die Frage stellte, ob wir die Daten des Meldewesen dafür überhaupt verwenden dürften. Eine schriftliche Anfrage an den Landesdatenschutzbeauftragten ergab sinngemäß die Antwort: «Ich glaube schon, aber ich kann nicht garantieren, was herauskommt, wenn sich einer beschwert und das dann beim Bundesverwaltungsgericht landet.» Das ist der Rechtsrahmen, in dem sich Bürgerbeteiligung heute bewegt.

Kritische Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligung

Auf Basis des bisher Dargelegten ergeben sich folgende kritische Erfolgsfaktoren, damit elektronische Bürgerbeteiligung gelingen kann:

- Geklärtes juristisches Umfeld und belastbarer Rechtsrahmen;
- Definition der zu Beteiligten;

¹⁴ Transnistrien ist ein von Moldawien abgespaltenes Gebiet zwischen Moldawien, der Ukraine und Rumänien, welches von keinem einzigen Staat der Welt anerkannt wird. Die Durchsetzbarkeit von einstweiligen Verfügungen oder Gerichtsurteilen aus anderen Staaten ist nicht gegeben.

- Identifikation der zu Beteiligten im elektronischen Verfahren;
- Aufstellung klarer Ex-ante-Regeln (einer Charta);
- Findung eines attraktiven Themas;
- Vorhandensein angemessener Tools, welche die Menge der zu Beteiligten bewältigen können.

Ein professionelles Projektmanagement oder die entsprechende technische, stabile Infrastruktur sollten selbstverständlich sein. Es bleibt zu hoffen, dass wir diese Aufgaben lösen und künftig funktionierende e-Beteiligungsprojekte sehen.

DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

Inken Behrmann, geb. 1993 in Berlin, studierte Politik- und Geschichtswissenschaften an der Universität Bremen. 2013 und 2014 war sie erst Frauen- und Genderpolitische Sprecherin und anschließend Landesvorstandssprecherin der Grünen Jugend in Bremen.

Wolfgang Beutel, Dr. phil., geb. 1958, ist seit 1989 im Aufbau des Projektes «Demokratisch Handeln» und seit 1990 in dessen Geschäftsführung tätig. Er ist Mitglied im Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Demokratiepädagogik und Mitglied im pädagogischen Expertenkreis des Deutschen Schulpreises sowie Lehrbeauftragter an der FU Berlin.

Andreas Blätte, Prof. Dr., ist Juniorprofessor für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen. Seine Forschungsschwerpunkte sind NRW-Landespolitik und bundesländervergleichende Politikforschung, politische Steuerung und Governance im Mehrebenensystem sowie Migrations- und Integrationspolitik.

Robert Bücking, geb. 1952, war von 1995-2015 Ortsamtsleiter in Bremen Mitte/Östliche Vorstadt. 2015 kandidiert er für die Bremer Grünen zur Bürgerschaftswahl, er engagiert sich für die Unterbringung von Flüchtlingen und im Bereich der Stadtorganisation.

Lisa Dittrich ist Diplom-Politologin, Freiwilligenkoordinatorin, geprüfte Personalmanagerin (DAM) und war wiss. Mitarbeiterin im Bundestag. Ihr besonderes Interesse gilt neuen Engagementformen im Internet (Online-Volunteering, Micro Volunteering). Derzeit arbeitet sie als Projektreferentin für die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa e.V.).

Kurt Edler, Jahrgang 1950, Lehrer in Hamburg, GAL -Mitgründer, Bürgerschaftsabgeordneter 1984-86 und 1993-97. 2004-2015 Referatsleiter am Hamburger Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung.

Ulrich Eith, Prof. Dr., ist Professor im Studienhaus Wiesneck; seine Forschungsschwerpunkte sind das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Vergleich politischer Systeme und Entscheidungsprozesse, Föderalismus, Regieren in Mehrebenensystemen, Vergleichende Kommunal- und Regionalforschung sowie Wahl-, Parteien- und Einstellungsforschung.

Gisela Erler ist seit 2011 Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung der Landesregierung Baden-Württemberg; Gründerin und 1992-2008 Geschäftsführerin der pme Familienservice GmbH, Berlin; seit 2006 Leitende Funktion im Aktionsprogramm der Mehrgenerationenhäuser; 2000–2006 Programmdirektorin der Konferenz «Work-Life und Diversity»; Familienforscherin, Autorin.

Jürgen Fischer, Prof. Dr., ist seit 2007 Professor der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl an der Fakultät Wirtschafts-, Informations- und Sozialwissenschaften. Zusätzlich ist er in der Beratung zu u.a. Kommunalpolitik und Bürgerorientierung tätig.

Frank Gesemann, Dr., ist Mitbegründer und Geschäftsführer des DESI-Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind Migration und Integration, soziale und interkulturelle Stadtentwicklung, bürgerschaftliches Engagement, kommunale Bildungs-, Engagement- und Integrationspolitik, Evaluation von Programmen und Projekten.

Robert Habeck, Dr. phil., geb. 1969 in Lübeck, war von 2004-2009 Landesvorsitzender und 2009-2012 Vorsitzender der grünen Landtagsfraktion in Schleswig-Holstein. Seit 2012 ist er stellvertretender Ministerpräsident des Landes und Minister für Energie- wende, Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume.

Rüdiger Hansen ist Diplom-Sozialpädagoge, Moderator für kinderfreundliches Planen. Planungsbeteiligung von Kindern, Fortbildungen, Vorträge und Publikationen zu Partizipation und Bildung in Kindertageseinrichtungen. Gemeinsam mit Raingard Knauer Vorstand des Instituts für Partizipation und Bildung e.V.

Dietrich Herrmann, Dr., geb. 1962 in Karlsruhe, war von 1997-1998 im Vorstand von Bündnis 90/Die Grünen in Dresden und von 1998-2003 und 2005-2010 Mitglied des Vorstands von Weiterdenken – Heinrich-Böll-Stiftung Sachsen.

Frank Heuberger, Dr., war bis Ende 2010 Leiter der «Leitstelle Bürgergesellschaft und Ehrenamt» in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Er war Mitgründer des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (bbe) und bis 2006 Mitglied in dessen Sprecherrat. Zudem ist er Mitbegründer des Centrums für Corporate Citizenship Deutschland e.V. (CCCD).

Karina Hohl, M.A., studierte Sozialwissenschaften, Politikwissenschaften und Medien- und Kommunikationswissenschaften an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und der Universiteit Utrecht. Im Jahr 2009 absolvierte sie den Masterstudiengang Politikmanagement, Public Policy und öffentliche Verwaltung an der NRW School of Governance. Seit Oktober 2011 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen.

Lars Holtkamp, Prof. Dr., ist seit 2010 Professor für «Politik und Verwaltung» an der Fernuniversität Hagen, seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der lokalen Politikforschung, Haushaltspolitik, Verwaltungs- und Demokratiereformen sowie Parteien.

Jürgen Kegelmann, Prof. Dr., ist seit 2009 Professor für Verwaltungsmanagement, Personal, Organisation und Kommunikation an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl, seit 2012 Ko-Rektor. Seine Lehr- und Forschungsgebiete sind Organisations- und Veränderungsmanagement, Steuerung zwischen Markt, Staat und Drittem Sektor sowie Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft.

Filiz Keküllüoğlu ist Koordinatorin des Zentrums für Bildungsintegration – Diversity und Demokratie in Migrationsgesellschaften und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Diversity Education an der Stiftung Universität Hildesheim. Sie promoviert zu «Bildungsbiographien in transnationalen Räumen».

Elisabeth Kiderlen ist Journalistin und arbeitete als Redakteurin unter anderem als Feuilletonleiterin der *Badischen Zeitung* und 2004-2012 als Redaktionsleiterin von *Böll.Thema*. In den Jahren 2005/2006 unterrichtete sie als Dozentin an der Universität Isfahan, Iran. Seit 2011 ist sie Mitglied der BVV im Berliner Bezirk Tempelhof-Schöneberg.

Petra Kirberger, geb. 1967, ist freie Kommunikationsberaterin für Unternehmen und Institutionen sowie Trainerin. Von 2000-2010 leitete sie die Öffentlichkeitsarbeit der grünen Bundestagsfraktion, zuvor arbeitete sie acht Jahre als freie Nachrichtenredakteurin.

Hubert Kleinert, Prof. Dr., geb. 1954 in Melsungen, ist Professor für Politikwissenschaften und Verfassungsrecht an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung in Gießen. Er war 1983-1990 Bundestagsabgeordneter und 2000-2002 hessischer Landesvorsitzender von Bündnis 90/Die Grünen.

Raingard Knauer, Prof. Dr., geb 1954, ist Diplom-Sozialpädagogin und -pädagogin, Professorin an der Fachhochschule Kiel am Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit, mit dem Schwerpunkt Erziehung und Bildung im Kindesalter. Fortbildungen, Vorträge und Publikationen zu Partizipation, Bildung in Kindertageseinrichtungen sowie Kooperation von Jugendhilfe und Schule.

Norbert Krause, geb. 1980 in Dessau, schreibt seit 2009 für die Heinrich-Böll-Stiftung Thüringen über umwelt- und beteiligungspolitische Themen in Thüringen. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Sylvia Löhrmann, geb. 1957 in Essen, ist seit 2010 grüne Ministerin für Schule und Weiterbildung sowie stellvertretende Ministerpräsidentin des Landes

Nordrhein-Westfalen. Ihre schulpolitischen Schwerpunktthemen sind Ganztagschulen und gemeinsames Lernen.

Robert Müller-Török, Prof. Ing. Mag. et Dr. rer. soc. oec., stellv. Leiter des Instituts für Angewandte Forschung an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind E-Governance, E-Democracy und E-Participation sowie Cybersecurity (IT-Sicherheit bei elektronischen Wahlen und elektronischer Bürgerbeteiligung).

Lothar Probst, Prof. Dr., geb. 1952, ist Geschäftsführer des Instituts für interkulturelle und Internationale Studien der Universität Bremen (InIIS) sowie Mitglied der Grünen Akademie und ihres Beirats. Zu seinen inhaltlichen Schwerpunkten und Forschungsinteressen zählen Parteien, politische Kommunikation und Kultur sowie Demokratietheorie.

Michael Ridder, geb. 1965 in Münster, Lehrer, Fachleiter und Kernseminarleiter am Zentrum für schulpraktische Lehrerbildung (ZfsL) Münster (Sek. I), seit 2004 Regionalberater und Landeskoordinator in NRW für das Förderprogramm Demokratisch Handeln, seit 2012 Mitglied im Regionalteam-West des Deutschen Schulpreises.

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

Pia Schellhammer, geb. 1985 in Mainz, ist grüne Landtagsabgeordnete in Rheinland-Pfalz und Koordinatorin des Arbeitskreises «Demokratie und Infrastruktur». Sie ist Vorsitzende der Enquete-Kommission des Landtags *Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie* und Mitglied im Ausschuss für Innen- und Infrastruktur sowie im Ausschuss für Medien- und Netzpolitik.

Marco Schrul, Dr., geb. 1973 in Jena, war bis 2008 Bildungsreferent bei der Heinrich-Böll-Stiftung Thüringen, 2008 und 2009 Referent für Promotionsförderung im Studienwerk der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin und ist seitdem geschäftsführender Vorsitzender der Heinrich-Böll-Stiftung in Thüringen.

Christine Schwarz, Dr., geb. 1968 in Braunschweig, ist Soziologin an der Leibniz Universität Hannover und freiberufliche Prozessbegleiterin und Moderatorin. Derzeit forscht sie über informelle Steuerung und Mikroresistenzen in Organisationen.

Rudolf Speth, PD Dr., geb. 1957 in Grafenberg, lehrt an der Universität Münster und an der Universität Heidelberg in den Studiengängen «Nonprofit-Management und Governance». Seine Forschungsgebiete sind bürgerschaftliches Engagement, der

Wandel von Interessenvertretung, Lobbying, Verbände, politische Kommunikation, Think Tanks und Sozialpolitik.

Tine Stein, Prof. Dr., ist Professorin für Politikwissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU). Zu ihren Arbeitsschwerpunkten gehören die soziokulturellen Voraussetzungen und die Legitimitätsgrundlagen der konstitutionellen Demokratie vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen.

Benedikt Sturzenhecker, Dr. phil., Dipl.-Päd., ist Professor für Erziehungswissenschaft unter besonderer Berücksichtigung der Sozialpädagogik und außerschulischen Bildung an der Universität Hamburg. Arbeitsschwerpunkte sind Offene Kinder- und Jugendarbeit, Jugendverbandsarbeit, Demokratiebildung in Jugendarbeit und Kindertageseinrichtungen, Kooperation Jugendarbeit und Schule, Konzeptentwicklung.

Swantje Tobiassen, geb. 1982 in Bremen, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin einer Bundestagsabgeordneten in Berlin. Davor war sie von 2011 bis 2013 Projektleiterin bei der Amadeu Antonio Stiftung im Projekt «Region in Aktion – Kommunikation im ländlichen Raum».

Anne Ulrich, Dr. phil., geb. 1961, ist Koordinatorin der Grünen Akademie und Referentin für Demokratie in der Heinrich-Böll-Stiftung. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Demokratiepoltik, Zivilgesellschaft, Parteien und Wahlen.

Angelika Vetter, Prof. Dr., ist Professorin für Politikwissenschaften an der Universität Stuttgart, ihre Forschungsschwerpunkte sind Vergleichende Systemforschung (BRD und westliche Demokratien), Lokale Demokratieforschung und Politische Kultur, Wahl-, Einstellungs- und Beteiligungsforschung.

Ines Weber, Dr., ist Politikwissenschaftlerin an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Diskurs- und Demokratietheorie sowie Sozialismusverständnisse in der DDR.

Franziska Wolters, M.A., geb. 1986 in Winsen/Luhe, studierte in Hannover und Nikosia/Zypern Politikwissenschaft und absolvierte 2014 ihren Master mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen. Seit 2014 arbeitet sie bei der Stiftung Leben & Umwelt/Heinrich-Böll-Stiftung Niedersachsen als Bildungsreferentin.

Macht Grün den Unterschied? Demokratiereformen in den Bundesländern

In den letzten Jahren war viel von Politikverdrossenheit die Rede. Tatsächlich haben einige Menschen das Gefühl, ihre Probleme und Ansichten kämen zu kurz, und es würde «über ihre Köpfe hinweg regiert». Dabei richtet sich der Verdruss nicht gegen die Demokratie an sich, sondern gegen Verfahren, die politische Entscheidungen monopolisieren, dem Machterhalt unterwerfen oder intransparent zustande kommen lassen.

Doch gleichzeitig wächst die Zahl der politischen Initiativen zur Bürgerbeteiligung. Bei diesen Reformvorhaben spielen die Bundesländer und die Partei Bündnis 90/Die Grünen eine besondere Rolle.

Die zahlreichen Beiträge dieser Publikation gehen diesen Initiativen nach, beschreiben Erfolge und Rückschläge, Konflikte und Chancen der vielfältigen Beteiligungsansätze.

ISBN 978-3-86928-148-3