

Bonner Zukunftsforum Föderalismus 2011

Vitalisierung der Demokratie durch Bürgerengagement

14. September 2011 (Deutsche Welle Bonn)

Zusammenfassung der Diskussion und Handlungsempfehlungen

Vorbemerkung: Das Bonner Zukunftsforum Föderalismus bestand – im Anschluss an eine Begrüßung durch den Intendanten der Deutschen Welle, Erik Bettermann, und durch den Oberbürgermeister der Stadt Bonn, Jürgen Nimptsch – aus zwei Teilen. Einer für Phoenix aufgezeichneten Diskussionsrunde mit Hannelore Kraft (Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen und derzeit Bundesratspräsidentin), Udo Di Fabio (Richter am Bundesverfassungsgericht), Heike Kahl (Geschäftsführerin der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung, Berlin) und Claus Leggewie (Präsident des Kulturwissenschaftlichen Instituts, Essen) folgte ein erweitertes Fachgespräch mit weiteren Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Medien zum Themenkomplex Demokratisierung, Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement. Ausgehend von der Diagnose, dass die repräsentative Demokratie in Deutschland aufgrund der bekannten Krisenphänomene wie nachlassende Wahlbeteiligung, Mitgliederschwund in den politischen Parteien und Vertrauensverlust weiterentwickelt werden müsse, ging es um Strategien und Wege zu einer Vitalisierung der Demokratie. Dabei zeigte sich, dass es bereits eine Vielzahl von Reformansätzen und Ideen gibt. Am Ende des Fachgesprächs wurden einige dieser Ansätze in Form von Handlungsempfehlungen zusammengefasst. Die Redebeiträge von Erik Bettermann und Jürgen Nimptsch sind in die Zusammenfassung eingeflossen.

Eingangsstatement Hannelore Kraft

Der „Phoenix-Runde“ war ein Eingangsstatement von Hannelore Kraft vorangestellt. Dabei bezog sie sich zunächst auf aktuelle Zeitdiagnosen zur Krise der Demokratie, welche sich an Phänomenen wie sinkende Wahlbeteiligung, Mitgliederschwund in den Parteien und einer allgemeinen Politikverachtung zeige. Sie skizzierte im Wesentlichen Phänomene, die Colin Crouch mit dem Begriff „Postdemokratie“ verbindet¹. Andererseits, so Kraft, müsse man aber auch auf die positiven Potenziale für eine Vitalisierung der Demokratie schauen. So gebe es heute zahlreiche Bürgerbeteiligungsverfahren vor allem auf kommunaler Ebene und vergleichsweise neue Instrumente wie den Bürgerhaushalt – ein Verfahren, das mittlerweile in 70 Kommunen in Deutschland praktiziert werde. Frau Kraft zeigte sich überzeugt, dass mehr Bürgerbeteiligung sinnvoll sei und eine bessere Politik zur Folge habe, daher sei seitens der „offiziellen“ Politik mehr Mut zu direkter Beteiligung gefragt. Die in der Bevölkerung bereits stark vorhandene Bereitschaft zu mehr Beteiligung sei dafür die geeignete Voraussetzung. Für die Politik komme es darauf an, Beteiligungsrechte zu erweitern und mehr Beteiligungsmöglichkeiten – auch unter Einbeziehung des Web 2.0 und von Ansätzen wie „Open Government“ – zu schaffen. Eine neue Politik für mehr Bürgerbeteiligung bezeichnete Frau Kraft in Anlehnung an Willy Brandt als „Mehr Demokratie wagen 2.0“. Wichtig dabei sei aber auch, durch klare Vorgaben und Regeln unrealistische Erwartungen zu vermeiden, da sonst die Gefahr bestehe, durch Bürgerbeteiligung soziale Ungleichheit und politische Unzufriedenheit noch zu steigern – etwa dann, wenn Gutsituierte und

¹ Vgl. das gleichnamige Buch von Colin Crouch: Postdemokratie. Frankfurt am Main 2008.

Etablierte ihre Partikularinteressen mit Hilfe von Bürgerbeteiligungsverfahren durchsetzen. Als Beispiel nannte sie den US-Bundesstaat Kalifornien, wo durch Volksentscheide jegliche Steuererhöhungen und Belastung von Wohlhabenden gesetzlich ausgeschlossen wurden, was die kalifornische Regierung praktisch handlungsunfähig gemacht habe. Hier sei es einer privilegierten Bevölkerungsschicht mit Hilfe von massivem Campaigning gelungen, basisdemokratische Instrumente zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen zu missbrauchen. Daher müsse festgehalten werden, dass Bürgerbeteiligung lediglich eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie sein könne, da einzig die repräsentative Demokratie – zumindest ihrem Anspruch nach – für einen Gesamtausgleich der Interessen sorgen könne.

Podiumsdiskussion (Phoenix-Runde)

Teilnehmende: Hannelore Kraft, Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Dr. Heike Kahl, Prof. Dr. Claus Leggewie
Moderation: Julia Schöning (Phoenix)

Die Podiumsdiskussion sollte den Boden für das anschließende Fachgespräch im größeren Kreis bereiten.

Zunächst wurden einige zentrale Punkte aktueller Zeitdiagnosen zum Zustand der Demokratie genannt:

- Vertrauensverlust der Politik durch Intransparenz und mangelhafte Klarheit politischer Ziele,
- wachsende Komplexität im politischen Prozess,
- Entwicklung einer Passivität fördernden „Zuschauerdemokratie“,
- weitgehende Verrechtlichung der Politik und damit einhergehend eine Einschränkung von gesellschaftlichen Handlungsspielräumen,
- Phänomene von Bindungs- und Orientierungslosigkeit
- Erziehungsdilemmata in der Familie, wo es für Eltern zunehmend schwieriger wird, Orientierung zu geben,
- die enorme Zeitknappheit im Zeitalter extrem beschleunigter Massenmedien,
- Beeinflussung der Politik durch Partikularinteressen (Lobbyismus),
- zu starre Formen der Bürgerbeteiligung und häufig fehlende Bereitschaft zu mehr Beteiligung auf der staatlichen Seite (technokratisches Denken in der Exekutive),
- fehlende Öffnung der politischen Parteien für mehr Beteiligung.

Demgegenüber wurden auch die positiven Potenziale für Bürgerbeteiligung und Vitalisierung der Demokratie in Deutschland benannt. Grundsätzlich gebe es in Deutschland ein offenes System der Demokratie mit vielen Beteiligungsmöglichkeiten, und es komme vor allem darauf an, wie man den politischen Prozess weiterentwickle und künftig ausgestalte. Auch zunächst negativ scheinende Entwicklungen wie der starke Mitgliederschwund bei den politischen Parteien hätten eine positive Kehrseite, seien sie doch auch Ausdruck eines insgesamt gestiegenen Freiheitsbewusstseins. Bürgerbeteiligung sei vor diesem Hintergrund eine Chance zur Verlebendigung der Demokratie. Dazu müssten aber vor allem die Parteien – denen einhellig eine nach wie vor zentrale Funktion im demokratischen Prozess bescheinigt wurde – aufnahmefähiger werden für neue Personen und neue Ideen, was heute

noch nicht zu erkennen sei. Parteien müssten wesentlich vitaler werden als heute, um ihre Rolle im politischen Prozess ausfüllen zu können.

Einigkeit bestand auch in dem Punkt, dass vor allem für junge Menschen konkrete Handlungsmöglichkeiten wichtig seien, da Demokratie als Staats- und Lebensform bereits in der Jugend – in der Familie und in den Bildungseinrichtungen – „gelernt“ werden müsse. Sich selber Regeln zu geben, sei ein zentraler Punkt der Demokratieerziehung. Demokratische Werte müssten gelebt und eingeübt werden. Wichtig sei in diesem Zusammenhang, dass Beteiligung nicht „nachholend“ sein dürfe, sondern frühzeitig einsetzen müsse. Daher sei es von Bedeutung, bereits bei Kindern und Jugendlichen anzufangen.

Insgesamt müsse das Ziel eine neue Kultur der Beteiligung sein. Dabei gehe es um Punkte wie Transparenz und klare Verfahren (z. B. Bürgerdialoge). Demokratische Beteiligung müsse sich aber vor allem an konkrete Projekte binden. Politik müsse im Sinne Hannah Arendts als Anfang und Chance des Neubeginns verstanden werden. Die Energiewende biete sich vor diesem Hintergrund als zentrales Projekt zur Weiterentwicklung von Bürgerbeteiligung an, da mit der Energiefrage und den damit verbundenen Infrastrukturproblemen grundlegende Fragen nach dem gesellschaftlichen Zusammenleben verbunden seien. Übernahme von bürgergesellschaftlicher Verantwortung bedeute vor allem aktive und kreative Teilhabe und nicht lediglich Protest.

Zu einer Förderung von mehr Bürgerbeteiligung gehöre auch der Mut, Dinge auf lange Sicht in Bewegung zu setzen. Demokratische Politik müsse sich wieder mehr auf langfristige Perspektiven einstellen. Bürgerbeteiligung müsse aber auch tatsächlich echte Beteiligung sein, was heute oft gar nicht der Fall sei. Das Credo der Demokratiepoltik müsse daher lauten, frühzeitig aus Betroffenen Beteiligte zu machen. Dabei komme es vor allem auf die Form der Beteiligung an. Vorgefertigte Beteiligungsverfahren hätten auch etwas Entmündigendes. Es bedürfe lebendiger Orte, an denen die Segmentierung von Lebenswelten und das Vakuum von Verantwortung überwunden werden könnten. Doch sei der Staat bislang nur unzureichend auf Beteiligungsprozesse vorbereitet, die Verfahren seien nicht wirklich auf Beteiligung ausgerichtet. Zwar gebe es mittlerweile viele institutionelle Formen der Bürgerbeteiligung, doch seien diese oft so organisiert, dass Teilhabe tatsächlich eher erschwert werde.

Ein weiteres Problem stelle die Beeinflussung direkter Demokratie durch Partikularinteressen dar, was einer „Perversion direkter Demokratie“ gleichkomme. Wenn gut situierte und privilegierte Schichten ihre Interessen mittels Bürgerbeteiligungsverfahren durchsetzten, entspreche das nicht dem eigentlichen Gedanken der Aktivierung und Demokratisierung. Tatsächliche Möglichkeitsräume auch für breite Bevölkerungsschichten zu öffnen, sei eine wichtige Aufgabe von Mittlerorganisationen wie Parteien und Stiftungen. Vor allem bei den Parteien seien hier noch große Veränderungen in Arbeitsweise und Politikverständnis nötig.

Bei aller Einigkeit in vielen Punkten – die Unterschiede in den Positionen waren meist nur graduell – gab es aber bis zum Schluss der Runde auch auseinandergehende Auffassungen zur Relevanz von Bürgerbeteiligung für eine echte Qualitätsverbesserung des politischen Prozesses. Bürgerbeteiligung, so vor allem die Äußerungen von Udo Di Fabio, könne und müsse man auch kritisch oder skeptisch betrachten. Denn ob sich durch mehr Beteiligungsverfahren Demokratie neu beleben ließe, sei nicht von vornherein klar. Es gebe z. B. das Problem, dass oft aus opportunistischen Gründen auf Wünsche von Bürgern eingegangen werde, ohne angemessen auf die Seriosität und Ausgewogenheit von Entscheidungen zu achten: Die Delegation von Entscheidungen von demokratisch legitimierten Akteure auf Bürgerbeteiligungsprozesse erzeuge jedoch auch Trägheit und schwäche das Verständnis von Institutionen und institutionellem Engagement. Zudem bestehe die Gefahr, dass sich in Bürgerbetei-

ligungsverfahren unterkomplexe Sichtweisen durchsetzen, die den zu lösenden Problemen dann nicht gerecht würden. Vor diesem Hintergrund müsse man die Bedeutung von Parteien gegenüber informellen Formen des bürgerschaftlichen Engagements hervorheben. Hier ließen sich am besten unmittelbare Erfahrungen mit Politik gewinnen, und hier ließe sich auch der Blick auf das Ganze der Gemeinwohlinteressen am besten schulen.

Erweitertes Fachgespräch

Das erweiterte Fachgespräch im Anschluss an die Phönix-Runde förderte ein Vielzahl von Diagnosen, Vorschlägen und Ideen zu Tage. An dem Gespräch nahmen neben den Gesprächspartnern der Phoenix-Runde folgende Personen teil: Erik Bettermann (Intendant der Deutschen Welle), Dr. Michael Bürsch (Centrum für Corporate Citizenship Deutschland, Berlin), Cornelia Coenen-Marx (Oberkirchenrätin, Evangelische Kirche Deutschland), Prof. Dr. Christiane Dienel (Präsidentin Hochschule f. angewandte Wissenschaft u. Kunst Hildesheim), Dr. Lothar Dittmer (Vorstand Körber Stiftung), Fabian Hanneforth (Parlamentswatch e. V., Hamburg), Dr. Konrad Hummel (Konversionsbeauftragter Stadt Mannheim), Dr. Heike Kahl (Geschäftsführerin Deutsche Kinder- und Jugendstiftung Berlin), Johanna Klatt (Institut für Demokratieforschung der Universität Göttingen), Dr. Ansgar Klein (Geschäftsführer Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement), Thomas Krüger (Präsident Bundeszentrale für pol. Bildung), Peter Kusterer (Manager Corporate Citizenship, IBM Deutschland), Christoph Lanz (Direktor TV Deutsche Welle), Prof. Dr. Wolfgang Löwer (Institut für öffentliches Recht, Universität Bonn), Dr. Oliver Märker (Geschäftsführender Gesellschafter Zebralog, Bonn), Jürgen Nimptsch (Oberbürgermeister Bonn), Dr. Ute Rettler (Stellvertretende Direktorin des Bundesrates), Prof. Dr. Roland Roth (Politikwissenschaftler, Hochschule Magdeburg-Stendal), Dr. Nicole D. Schmidt (Mittenmang, Freiwilligenzentrum für Menschen mit und ohne Behinderung), Gerd Schmitt (Direktor des Bundesrates), Sophie Scholz (Web 2.0-Aktivistin: Begründerin der Socialbar), Dr. Angelica Schwall-Düren, Bevollmächtigte des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund, Hans-Jörg Sippel (Geschäftsführer Stiftung Mitarbeit), Alexander Slonka (Mehr Demokratie e. V., Landesgeschäftsführer NRW), Prof. Dr. Wolfgang Stark (Universität Duisburg-Essen, Fakultät Bildungswissenschaften), Hans-Josef Vogel (Bürgermeister Arnsberg), Prof. Dr. Joachim Wieland (Lehrstuhl öffentl. Recht, Hochsch. f. Verwaltungswissenschaften, Speyer).

Im Folgenden wird die Debatte thematisch gebündelt und entlang der diskutierten Themen zusammengefasst. Abschließend folgt eine Aufzählung der vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen.

Demokratiepolitik

Der These, dass die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement und Bürgerbeteiligung ein Beitrag zur Vitalisierung der Demokratie und damit ein Stück Demokratiepolitik sei, stimmten fast alle Diskutanten zu. Allerdings wurde auch hervorgehoben, dass eine „lineare Strategie“ der Beteiligung nach der Devise: „Mehr Transparenz und Information führt zu mehr Beteiligung“ nicht unbedingt weiterführe. Gemeinschaft werde in der Demokratie über „Performance“ erzeugt und nicht über den bloßen Zugang zu Informationen. Das persönliche Lebensmodell sei meistens der Ausgangspunkt für bürgerschaftliches Engagement. Insofern bedürfe es – neben den Informationsmöglichkeiten – mehr Mut zu direkter Demokratie, ein Thema, das bislang etwa beim Deutschen Städtetag kaum Resonanz finde. Insgesamt gebe es zu wenig Debatte über die emotionale Dimension des bürgerschaftlichen Engagements als Ressource für Beteiligung. Für diese emotionale Dimension, die sich sehr stark in

Protesten gegen Großvorhaben zeige (Stichwort: „Stuttgart 21“), habe die Politik bislang kein Rezept gefunden. Das Motto müsste dabei lauten: „Emotionen bejahen, um aus Bürgern Beteiligte zu machen.“

Grenzziehung zwischen Politik und Bürgerbeteiligung und Missbrauch von Beteiligungsformen

Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland biete gute Voraussetzungen für Bürgerbeteiligung, denn auch Bürgerbeteiligung sei ja genuin Selbstverwaltung. Es müsse dabei jedoch klar bleiben, bei wem die politische Letztentscheidung liege. Insofern bedeute mehr Bürgerbeteiligung keine Infragestellung des repräsentativen Systems der Demokratie. Falls es aber tatsächlich ein Ziel sein sollte, Entscheidungszuständigkeiten zu verändern, dann müsse man sich ernsthaft auf die rechtlich-formale Ebene begeben und die entsprechenden Voraussetzungen schaffen, um die Legitimation von Entscheidungen zu sichern. Auf der kommunalen Ebene seien solche Veränderungen noch denkbar. Die Probleme wüchsen jedoch, sobald man die kommunale Ebene verlasse und die Anspruchsgruppen größer würden. Zwar wüssten Bürger sehr viel über das Gemeinwesen und seine Probleme, doch ist das repräsentative System deshalb gewählt worden, weil man davon ausgegangen sei, dass politische Entscheidungen nicht aufgrund persönlicher Präferenzen getroffen werden sollten. Bei allen Formen der Bürgerbeteiligung bzw. der Einbeziehung des Wissens und der Erfahrung von Bürgerinnen und Bürgern müsse immer darauf geachtet werden, dass sich nicht unter dem Signum der Beteiligung und Demokratisierung partikuläre Interessen durchsetzen.

Repräsentation dürfe nicht als ein „Vorgang der Selbstvergütung“ betrachtet werden. Bei Bürgerbeteiligungsprozessen bestehe hingegen genau das Problem, dass Entscheidungen entlang den persönlichen oder partikulären Interessen bestimmter Gruppen getroffen werden könnten, wie sehr eindrücklich die Ablehnung der Hamburger Schulreform per Volksentscheid gezeigt habe. Zudem gehe mit Bürgerbeteiligungsprozessen das Problem einher, dass es zu einer Verdrängung oder Vernachlässigung von Minderheitenrechten kommen könne, was beim Volksentscheid zum Thema Moscheebau in der Schweiz der Fall gewesen sei.

Immer wenn direkte Demokratie in den Entscheidungsraum der repräsentativen Demokratie eindringe, werde es schwierig, weil damit der Machtraum berührt werde. Die Qualität von direkter Demokratie müsse daher immer an den Details der konkreten Ausgestaltung gemessen werden: Wie ist ein Volksbegehren organisiert, wie ist das Verfahren? Diese Fragen entschieden häufig schon im Vorfeld darüber, ob mit direkter Demokratie tatsächlich mehr Bürgerbeteiligung eingehe.

Bei aller Sympathie für mehr Bürgerbeteiligung sei es, so das Fazit in diesem Themenblock, dennoch erforderlich, eine klare Grenze zwischen Bürgerbeteiligung und demokratisch legitimer verfasster Politik zu ziehen. Bürgerbeteiligung als im „vorpolitischen“ Raum müsse unterschieden werden von Politik im engeren Sinne. Dabei stelle sich auch die Frage, wie Bürgerbeteiligung positive Energien für konstruktive Problemlösungen erzeugen könne, statt sich dauerhaft auf Protest zu beschränken. Daher komme es darauf an, das bis heute entstandene bürgerschaftliche Potenzial zu fördern und damit Politik produktiv an das vermeintlich Vorpolitische zurückzubinden. Politik habe stark an Vertrauen bei den Bürgern verloren. Hier setze der Gedanke der Bürgerbeteiligung an.

Bürgerbeteiligung

Je nach Zählung gibt es zurzeit etwa 60 – 100 Formen bzw. Methoden der Bürgerbeteiligung in der internationalen Debatte. Der Bürgerhaushalt sei *eine* wichtige Form, die allerdings in Deutschland ganz anders als in den Ursprungsländern in Lateinamerika praktiziert werde. Das größte Wachstum auf dem Feld der Bürgerbeteiligung sei bei deliberativen Verfahren zu verzeichnen. Es gebe ein star-

kes öffentliches Bedürfnis nach neuen politischen Lösungen, weil der Eindruck vorherrsche, dass die Suche nach neuen Lösungen in der repräsentativen Demokratie zu wenig geschehe. Das Credo könnte man überschreiben mit: „Wir können Politik nicht den Experten überlassen!“ Die meisten politischen Prozesse, die in diese Richtung gehen, kombinierten repräsentative Verfahren mit Bürgerbeteiligung. Daher hätten das Internet und Verfahren der „E-Democracy“ einen enormen Schub bekommen. Dieser Entwicklung komme zugute, dass es heute wesentlich bessere Bildungsvoraussetzungen in der Bevölkerung gebe als früher. Die kritische Bürgerschaft sei größer geworden. Dabei müsse daran erinnert werden, dass die Tradition der Bürgerbeteiligung aus den Protestbewegungen der 70er und 80er Jahre erwachsen sei. Diese Bewegungen hätten bewiesen, dass das bürgerschaftliche Engagement die langfristig besseren Lösungen für das Gemeinwesen bringe. Ohne die Protestbewegungen hätten wir heute „autogerechte Städte“ und eine Energieversorgung, die zu 80-90% auf Atomkraft beruhen würde.

Im Fokus der Debatte stand vor allem die Qualität von Bürgerbeteiligung: Statt jemanden an politischen Entscheidungen bloß zu beteiligen, komme es darauf an, Menschen wieder zu Akteuren der Politik zu machen. Es gehe deshalb darum, Potenziale zu entwickeln, um die Akteursrolle von Bürgern wieder zu stärken oder wiederzubeleben. Bürger müssten dazu beraten werden: Beratung der Bürgergesellschaft sei ein wichtiges Thema, wenn es geht darum, tatsächlich Alternativen für eine „bessere Welt“ zu finden. Es komme darauf an, etwas zu entdecken, was heute noch unbekannt ist (z. B. „Stadtquartiere als Lernlandschaften“). Man müsse beschränkte Begriffe aufbrechen und neue Wege suchen. Wichtig sei es aber auch, Brücken zwischen etablierten und neueren Formen der Bürgerbeteiligung zu schlagen. Alte und neue Verfahren bzw. Wege der Bürgerbeteiligung gelte es zu verbinden, was am Beispiel Bürgerhaushalt vielerorts bereits gut gelungen sei. Bürgerbeteiligung sei gut, wenn sie Entscheidungsverfahren „flüssiger“ mache. Die demokratische Perspektive sei eine „Bürgerbeteiligung 3.0“, was bedeute, Demokratie selber wieder zum Gegenstand von Politik zu machen. „Liquid Democracy“ sei dazu ein vielversprechender Ansatz, um eine Diversifizierung der Beteiligten und der Beteiligungsformen in den Blick zu bekommen.

Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement

Bürgerschaftliches Engagement erzeuge Partizipation, und das sei eine genuin politische Dimension des Engagements. Die vorliegenden Freiwilligensurveys zeigten, dass Engagierte ihr Engagement mehrheitlich als politische Aktivität im Sinne der Mitgestaltung des demokratischen Gemeinwesens betrachteten. Insofern sei das bürgerschaftliche Engagement immer schon politisch und eine Trennung in „politisch“ und „unpolitisch“ wenig sinnvoll. Die zentrale Aufgabe der „offiziellen“ Politik zur Sicherung der gemeinwohlstiftenden und damit auch politischen Tätigkeit des bürgerschaftlichen Engagements bestehe daher in der Bereitstellung und Sicherung einer entsprechenden Infrastruktur für Engagement. Teilhabe könne nur gewährt werden, wenn auch Ressourcen zur Verfügung gestellt würden. Materielle Ressourcen, Beratung und geeignete öffentliche Orte seien zentrale Voraussetzungen für Bürgerbeteiligung. Am Beispiel vieler vor sich hin darbender Freiwilligenagenturen könne man ex negativo erkennen, wie sich eine vernachlässigte Infrastrukturförderung auf die Entwicklung der tatsächlichen Bürgerbeteiligung auswirke. In diesem Zusammenhang sei z. B. das seit der letzten Föderalismusreform grundgesetzlich festgeschriebene Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern sehr schädlich für die Förderung einer kommunalen Infrastruktur für Engagement. Es bedürfe daher für eine neue Infrastrukturpolitik für Engagement einer Aufhebung des Kooperationsverbots, damit der Bund sich in Wahrnehmung seiner gesamtstaatlichen Verantwortung auch an der Förderung des lokalen Bürgerengagements beteiligen könne.

Die nach wie vor dominante Förderung des bürgerschaftlichen Engagements über Modellprogramme und Projektförderungen, die bis heute zu einem Flickenteppich von zahlreichen liegengelassenen guten Ansätzen und vielen „Projektruinen“ geführt habe, bringe die Idee der Bürgerbeteiligung letztlich nicht weiter. Eine aktivere oder bessere Unterstützung für Bürgerbeteiligung bestehe darin, möglichst langlebige Strukturen zu schaffen (z. B. Freiwilligenagenturen, Bürgerstiftungen und Community-Organizing-Plattformen). Zudem gebe es – beispielsweise bei den Verbänden und Trägern der Freien Wohlfahrtspflege oder auch bei den Kirchen – zahlreiche „altbewährte“ traditionelle Strukturen und Potenziale, die ebenfalls im Sinne einer langfristigen und dauerhaften Stärkung von Bürgerbeteiligung genutzt werden könnten und sollten.

Bürgerbeteiligung habe aber auch mit physischer Präsenz zu tun. Es bedürfe daher der Bereitschaft der intermediären Organisationen (Kirchen, Wohlfahrtsverbände), ihre Angebotsstrukturen transparenter zu machen. Das falle ihnen jedoch schwer, weil Drittsektor-Organisationen heute stark vermarktet seien und in Konkurrenz zueinander stünden. Es gebe daher Konflikte zwischen den bereits Beteiligten und denen, die gewonnen werden sollen. Öffnung von Strukturen sei eine wichtige, aber auch schwierige Aufgabe.

Schließlich, so ein weiteres Argument, gehe es um eine neue politische Kultur. Bislang ist die politische Kultur in Deutschland auf Debatten um Ja-/Nein-Entscheidungen angelegt, also von der Anlage her eine antagonistische Kultur. Dagegen gelte es, neue Formen zu finden wie idealtypisch im „Unperfekthaus“ in Essen. Im Unperfekten stecke das eigentliche Innovationspotential, da es in einer pluralistischen Gesellschaft für jedes Problem immer mehrere Lösungen gebe.

Soziale Ungleichheit – Engagement „von unten“

Politische Partizipation sei immer schon ungleich verteilt gewesen. Was in den letzten Jahren beobachtet werden könne, sei die zunehmende Entstehung von unkonventionellen Formen der Bürgerbeteiligung. Sozial Benachteiligte seien von den Prozessen der offiziellen Politik und auch vom bürgerschaftlichen Engagement der gebildeten und gutsituierten Schichten oft ausgeschlossen. So wüssten etwa viele Zuwanderer mit Beteiligungsinstrumenten wie dem Bürgerhaushalt schon aus sprachlichen Gründen nichts anzufangen. Daher komme es auf die Entwicklung von informellen Engagementformen an (Beispiel „Viertelgestalter“). Menschen egal welcher Schicht seien häufig grundsätzlich bereit sich zu engagieren, aber viele seien nicht für die üblichen diskursiven Verfahren (wie den Bürgerhaushalt) zu gewinnen. Aussichtsreicher sei es, Menschen bei den direkten Formen von Bürgerbeteiligung „abzuholen“. Dies seien meistens Formen, bei denen es um die konkrete Gestaltung des je eigenen Lebensumfeldes geht.

Bislang richte jedoch die Politik in Deutschland zu sehr den Blick auf die Verwaltung und ihre Strukturen, was dazu führe, dass gerade das für Engagement entscheidende Lebensumfeld häufig ausgeblendet werde. Schon ganz banale Erkenntnisse fielen unter den Tisch, wenn man sich zu sehr auf „offizielles“ Wissen und etablierte Strukturen verlasse. So habe etwa eine Studie in Duisburg gezeigt, dass es in den nördlichen Stadtteilen der Stadt viele Menschen gebe, die noch nie in der Duisburger Innenstadt waren und für die diskursive Verfahren der Bürgerbeteiligung, bei denen es um gesamtstädtische oder gar überregionale Belange gehe, daher sehr weit entfernt und keine Option zum Mitmachen seien. Auch vor diesem Hintergrund komme es darauf an, von der „Projektitis“ weg- und zu ganzheitlichen Ansätzen hinzukommen, um ein Bewusstsein für die eine gemeinsame Stadt bei allen Bürgern zu fördern. „Die Stadt ist das Projekt für alle Menschen – von Geburt an“ – diesen Gedanken gelte es auch bei der Förderung von Bürgerbeteiligung zu stärken. Es komme daher darauf an, die entscheidenden Akteure vor Ort zu finden (zum Beispiel die „Peers“ in den jeweiligen „Sub-

Communities“, um in diesen Kreisen für das bürgerschaftliche Bewusstsein zu werben). Gesellschaftliche Strukturen können nur auf diese Weise, d. h. von unten verändert werden. Der zentrale Gedanke sei daher, Bürgerbeteiligung „von unten“ aufzubauen.

Als ein wichtiges Beispiel für die ausschließende Wirkung von sozialer Ungleichheit wurde die Situation von Menschen mit Behinderungen benannt. Menschen mit Behinderungen seien nach wie vor die Ausgeschlossenen aus der Gesellschaft und stellten eine noch sprachlose Gruppe in der Bürgergesellschaft dar, obwohl sie genau wie andere Menschen zum Engagement bereit seien und sich auch bereits vielfältig engagieren würden. Daher komme es mit Blick auf (nicht nur) diese Gruppe darauf an, Wege aus der Sprachlosigkeit und damit aus der Opferhaltung zu finden. Es gehe darum, ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass sich jeder engagieren könne. Der Blick auf Politik und politische Prozesse verändere sich durch Aktivierung zur Beteiligung, da damit das Gespür dafür geweckt werde, Teil des demokratischen Gemeinwesens zu sein.

Bürgerhaushalt

Der Bürgerhaushalt wurde als Instrument zur Aktivierung von mehr Bürgerbeteiligung diskutiert. Über 100 Städte in Deutschland hätten bereits Bürgerhaushalte oder diskutieren über deren Einführung. Meistens gehe es um Konsolidierung der Haushalte, was auch oft Vorbehalte nach dem Motto nach sich ziehe: „Jetzt, wo der Karren im Dreck sitzt, beteiligt Ihr uns!“ Bei der konkreten Beobachtung könne man sehen, dass vor allem Online-Beteiligungsmöglichkeiten genutzt würden, was insbesondere die Gruppe gebildeter 30- bis 60-Jähriger betreffe. Doch gebe es häufig auch die Beteiligung nichtorganisierter Bürger, die ansonsten keine Lobby für ihre Vorschläge hätten. Männer und Frauen seien dabei gleich stark vertreten. Bislang litten Bürgerhaushaltsverfahren aber oft unter zu wenig Beteiligung. Das Instrument Bürgerhaushalt eigne sich auch nicht dazu, in großem Stil Verantwortung zu übertragen, hier dürfe es keine Missverständnisse geben. Doch bringe Bürgerbeteiligung zusätzlichen Sachverstand in die Debatte über Haushaltsfragen hinein. Insgesamt gebe es mitunter sehr differenzierte Debatten über Einsparungen und Mehreinnahmen.

Online-Bürgerbeteiligung

Schließlich ging es um das Thema Online-Bürgerbeteiligung: Die Frage lautete vor diesem Hintergrund, wie man Bürgerbeteiligung online organisieren könne. Besonders das Problem der Glaubwürdigkeit von Beteiligungsprozessen war hier ein wichtiger Punkt.

Das Web 2.0 stehe heute für eine „kulturelle Revolution“, weshalb Online-Bürgerbeteiligung ganz neue Strategien erfordere. Die nötigen „Tools“ seien dafür mittlerweile gegeben, doch bislang stehe der kulturelle Wandel in den Organisationen noch aus. So genieße z. B. das Rote Kreuz großes Vertrauen in der Bevölkerung und bei seinen Mitgliedern, nutze dies aber nicht, um Partizipation zu fördern. Eine aktive Bürgergesellschaft mit lebendigen Beteiligungsprozessen ließe sich durch die organisierte Bürgergesellschaft (Verbände usw.) sehr gut fördern, wenn der mit dem Web 2.0 verbundene kulturelle Wandel in den Kommunikationsverhältnissen akzeptiert werde.

Das Bewusstsein für die Ernsthaftigkeit und Verbindlichkeit von Online-Prozessen und damit auch das Vertrauen und die Bereitschaft, sich zu beteiligen, ließen sich aber auch durch die Mischung von Online- und Offline-Verfahren stärken – so etwa, wenn Online-Konsultationsverfahren mit „Townhall-Meetings“ oder ähnlichen Präsenzveranstaltungen kombiniert würden. Voraussetzung für das Gelingen von Online-Verfahren sei die Anbindung an die „reale Welt“. Erst die glaubwürdige Anbindung an reale politische Entscheidungsprozesse schaffe die Möglichkeit für erfolgreiche Bürgerbeteiligung. Daher sei auch die Qualität von Online-Prozessen wichtig, die erst durch gute Moderation und quali-

fizierte Begleitung einen Beitrag zu mehr Beteiligung leisten könnten. Es komme darauf an, die Anonymität des politischen Prozesses zu durchbrechen. Daher könne man Online-Verfahren auch nicht an PR-Agenturen delegieren. Um solche Verfahren erfolgreich gestalten zu können, bedürfe es eher eines intensiven Nachdenkens über die Instrumente und Strategien. So sei z. B. die Methode des „Online-Jam“ geeignet, auch bei komplexen politischen Sachverhalten und Entscheidungen differenzierte und weiterführende Lösungen zu finden.

Handlungsempfehlungen:

1. Die **Förderung des Engagements in Kitas und Schulen** sei ein wichtiges Element für mehr Beteiligung und demokratisches Bewusstsein. Das komme der schulischen Bildung und dem bürgerschaftlichen Selbstverständnis gleichermaßen zugute und sei darüber hinaus förderlich für die je individuelle „Selbstwirksamkeitserfahrung“
2. **Kommunalverfassungen** böten gute Chancen für die Ausweitung von Bürgerbeteiligungsprozessen und sollten daraufhin überprüft oder überarbeitet werden. In diesem Zusammenhang wäre die Schaffung eines „Fonds Bürgerbeteiligung“ im kommunalen Kontext ein konkretes Instrument zur Förderung von Partizipation.
3. Verwaltung habe Beteiligung „nicht gelernt“, daher bedürfe es der Investition in die **Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitern** in Bezug auf bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung.
4. Es komme darauf an, eine auf Dauer angelegte **Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement** zu schaffen (Freiwilligenagenturen stärken, kommunale Anlaufstellen für Engagement usw.). Hier sei vor allem Bewegung bei den Ländern gefordert, da die Kommunen alleine dazu nicht in der Lage seien.
5. Der **Aspekt des Lernens durch Engagement** (Civic Education) solle künftig gestärkt werden. Demokratie könne durch Engagement „gelernt“ werden, daher gelte es hier geeignete Förderstrukturen zu schaffen.
6. Der **Diskurs über Sozialunternehmen in Deutschland** müsse offensiv angegangen werden. Wenn etwa Wohlfahrtsverbände sich wie Unternehmen verhalten müssten, was heute durchweg der Fall sei, dann schade das ihrem Status als Organisationen der Bürgergesellschaft. Auf dem Weg zu einem neuen „Wohlfahrtsmix“ müsse man sich daher über Fragen des Sozialunternehmertums verstärkt verständigen.
7. Unterschiedliche **Formate für Bürgerbeteiligung** müssten künftig genauer definiert werden, um gezielter eingesetzt werden zu können. Es gelte zu klären, welche Themen für Bürgerentscheide relevant oder geeignet seien.
8. Der notwendige Umbau der Energieversorgung müsse zu massiven „politischen Investitionen“ genutzt werden, d. h. die **Stärkung von Mitwirkungsrechten und -prozessen** müsse systematisch betrieben werden. Mittel, die hier investiert würden, führten zu Gewinnen für das Gemeinwesen. Bürgerbeteiligung eigne sich sehr zur Bearbeitung von Technik- und Umweltkonflikten. Zurzeit gebe es jedoch nicht die rechtlichen Voraussetzungen für solche Prozesse, die nicht zu lokal, aber auch nicht zu zentralistisch ausgestaltet sein dürften.
9. **Bürgerdialoge** hätten grundsätzlich Vorrang vor Technikfragen. In den nächsten Jahren sollten daher bei allen zentralen Fragen Planungs- und Entscheidungsprozesse daraufhin unter-

sucht werden, wie man Bürgerbeteiligung organisieren kann.

10. Bürger wollten de facto **Autonomisierung und Dezentralisierung von Entscheidungen**, dieses Bedürfnis müsse künftig ernst genommen werden.
11. Bislang existieren kaum Mittel, um der Parteiendemokratie wieder auf die Sprünge zu helfen. Die **Vitalisierung der Parteien** als wichtiges Element bei der Vitalisierung der Demokratie müsse auf neuen Wegen und mit neuen Methoden vorangetrieben werden. Hier liege eine wichtige Aufgabe der parteinahen Stiftungen. Dabei käme der Erneuerung der politischen Parteien als bürgerschaftliche Plattformen eine zentrale Rolle zu. Politische Parteien hätten eine wichtige Funktion als Verbindung zwischen den verschiedenen Ebenen der Politik.
12. Auf kommunaler Ebene sollten **Demokratiebüros** geschaffen werden, die dem Engagement beratend zur Seite stehen. Zwar werde mittlerweile viel über Bürgerbeteiligung und Bürgerdialog geredet, doch existierten häufig keine Kenntnisse über die praktische Ausgestaltung von Prozessen.
13. Vor allem auf kommunaler Ebene müsse viel mehr **Transparenz in politischen Entscheidungsprozessen** geschaffen werden. Dazu müssten Informationen vor allem richtig aufbereitet werden.
14. Online-Dialogen komme eine zunehmende Bedeutung bei, die erforderlichen technischen Tools würden bald Standard sein. Was fehle, sei die **Qualifizierung von Bürgern und Verwaltung für Online-Dialoge**.
15. Zur Verbindung von neuer Subsidiarität (Bürgerbeteiligung) und alten subsidiären Formen des Wohlfahrtsstaates (Wohlfahrtsverbände und Kirchen) bedürfe es der **Öffnung und des Wandels der „alten Institutionen“**.
16. Um den politischen Prozess (als Kombination von repräsentativer Politik und Bürgerbeteiligung bzw. bürgerschaftlichem Engagement) wieder als eine „Ganzheit“ erlebbar zu machen, müsse an der **Entwicklung einer neuen und verständigungsorientierten politischen Kultur** gearbeitet werden.
17. Kommunikationsformen komme bei der Bürgerbeteiligung eine große Bedeutung zu. Daher müsste der **Umgang mit den neuen Medien** systematisch erlernt bzw. gelehrt werden. Vor allem in der Verwaltung gebe es hier großen Nachholbedarf. Die Bedeutung der Informationstechnologie bei der Förderung von Bürgerbeteiligung müsse angemessen berücksichtigt werden.
18. Bei der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements sei ein **Mentalitätswechsel vor allem in der Verwaltung** nötig. Bislang seien die Verwaltungsstrukturen in Deutschland nicht hinreichend offen für bürgergesellschaftliche Impulse. Das zeige sich schon in der Sprache, etwa an Begriffen wie „Zuwendungsbescheid“, in denen Bürgerferne plastisch zum Ausdruck gelange. Um Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement ernsthaft zu fördern, sei auch die Durchbrechung des Ressortprinzips der Verwaltung nötig. Die Dinge vom Ergebnis bzw. von der Wirkung her zu denken bedeute, das strenge Denken in „Zuständigkeiten“ zu überwinden.

Protokoll: Dr. Serge Embacher, 28.10.11