

Roland Roth

Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur

Festvortrag zur Verleihung des Hilde Adolf Preises 2015
Bremen, 16.09.2015

I. Zum Beispiel freiwilliges Engagement für Flüchtlinge

Zu den besonderen Überraschungen des letzten Jahres, der letzten Monate und Tage gehört die breite Unterstützung von Flüchtlingen aus der Bevölkerung. Um Nothilfe zu leisten, haben Menschen eine Woche ihres Jahresurlaubs geopfert, sich Anfeindungen von Flüchtlingsgegnern ausgesetzt, sind spontan auf Bahnhöfe gegangen, um das Wort „Willkommenskultur“ mit Inhalt zu füllen. Solche Solidaritäten gab es in kleinerem Umfang über all die Jahre. Dass sie so breit gegen eine zunächst abwehrende und zögerliche Bundesregierung praktiziert wurden, mag jene überraschen, die Eigennutz und fehlende Empathie zum Merkmal gegenwärtiger Proteste und Initiativen erklärt haben. Aber wie ist diese praktische Solidarität einzuordnen und zu verstehen. Stellt sie lediglich eine Nothilfe angesichts eines akuten Staatsversagens dar? Sind sie Lückenbüßer und Sozialstaatsersatz in Zeiten der „schwarzen Null“. Oder zeigen die vielen Initiativen praktisch, wie eine angemessene Flüchtlingspolitik auf kommunaler Ebene aussehen kann und gestalten so ein Politikfeld? Sind wir insgesamt auf dem Wege zu einer neuen Beteiligungskultur und was könnte dies für unser Demokratieverständnis bedeuten? Die gleichen Fragen lassen sich auch für die anspruchsvolle und wegweisende Arbeit des heutigen Preisträgers formulieren und sie stellen sich viele Initiativen, die in und außerhalb von Bürgerstiftungen versammelt sind. Auch die Bürger Stiftung Bremen will „Bremen gemeinsam bewegen“ und Bürgerinnen und Bürgern Mut machen mitanzupacken, wenn es um das Wohl der Stadt geht. Zur „neuen Beteiligungskultur“ und „vielfältigen Demokratie“ möchte ich im folgenden einige Anregungen vortragen. Sie können vielleicht dabei helfen, den lange angekündigten „Entwicklungsplan Bürgerbeteiligung“ der Bremer Bürgerschaft voranzubringen.

II. Beteiligungskultur ernstgenommen

Die Rede von einer „neuen Beteiligungskultur“ geht leicht von den Lippen. Aber was könnte damit gemeint sein, wenn es nicht nur um eine Modewelle oder vorübergehende Konjunktur geht? Wie entstehen neue Kulturen im allgemeinen und neue Beteiligungskulturen im besonderen? Und was kann Landespolitik dafür tun? Dazu im folgenden einige Hinweise. Es gibt wohl kaum einen Begriff, der so kompliziert ist und so vielfältig genutzt wird, wie der Begriff der Kultur. Einige historische Dimensionen verdienen im aktuellen Kontext besondere Aufmerksamkeit:

1. Das wohl älteste Verständnis von Kultur kommt aus dem Landbau. Es geht dabei um Kultivierung im landwirtschaftlichen Sinne, um die Urbarmachung von Land und um das gezielte Haushalten. In Sachen Beteiligung existieren gegenwärtig zwar kleine Gärten und eindrucksvolle Gewächse, meist in weniger beachteten Nischen, aber ein großflächiger An- und Ausbau steht noch aus. Gleichzeitig gibt es viel beteiligungspolitisches Brachland: „Zu wenig, zu selten, ohne Wirkung!“ Diese vor einigen Jahren formulierte Diagnose zum Stand der Kinder- und Jugendbeteiligung kann auch für die Beteiligung von Erwachsenen weithin Gültigkeit beanspruchen.

2. Ähnlich weit zurück reicht ein Verständnis von Kultur im Sinne von Habitualisierung, Gewohnheiten, Sitten und Gebräuchen einer Gemeinschaft. Können wir heute wirklich davon sprechen, dass Bürgerbeteiligung zur Selbstverständlichkeit geworden ist? In weiten Bereichen der Gesellschaft glauben wir bislang ohne Beteiligung auskommen zu können. Bei vielen zentralen politischen Fragen – etwa im Zusammenhang mit den Krediten der Europäischen Union an Griechenland und dem drohenden Grexit - bleiben wir auf die Zuschauerrolle zurückgeworfen.
3. Kultur verweist auf Kultus. Er betont etwas Verehrungswürdiges, drückt Wertschätzung aus. Zum Kultus gehören Rituale, die solche Orientierungen und Objekte betonen, die hohe Wertschätzung in einem Gemeinwesen erfahren. Auch in entsakralisierten „profanen“ Gesellschaften hat Kultur eine normative Dimension, zeichnet sie Vorbildliches aus. Nicht alle beobachtbaren Gewohnheiten und Bräuche einer Gesellschaft können eine hohe Wertschätzung beanspruchen. Vielmehr müssen sie „verbindlich und vorbildlich“ (Max Weber) sein, um eine legitime Ordnung zu beschreiben. Nicht zufällig ist „Anerkennung“ zu einem Zentralbegriff der Engagement- und Beteiligungsdebatte geworden. Es geht für eine neue Beteiligungskultur darum, Beteiligung und Engagement gerade auch jenseits von Sonntagsreden verbindlich und vorbildlich zu machen.
4. Mit Kultur verbinden wir einen Prozess der Zivilisierung im Sinne der Ausbreitung von gewaltfreien, fairen und respektvollen Formen des Austrags von vielfältigen und unterschiedlichen Interessen. Die Ausbreitung einer zivilen Kultur geht einher mit der Ausbreitung von Bildung und Wissen. Eine ausschließlich repräsentativ verfasste, von Profis geprägte Demokratie mag für Nachkriegsgesellschaften angemessen gewesen sein, als der Anteil derer, die Zugang zur Hochschulbildung hatten, im niedrigen einstelligen Prozentbereich lag. Heute sind dies auch in Deutschland mehr als 50 Prozent der nachwachsenden Generation. Vor diesem Hintergrund erscheint die Reduzierung der Bürgerin und des Bürgers auf die eingespielte Rolle als Wählerin bzw. Wähler als unzulänglich und unzeitgemäß. Mehr Beteiligung ist nicht nur wünschbar, sondern kann – wie wir aus repräsentativen Umfragen wissen - mit breiter Unterstützung rechnen. Dazu gehört auch das Vertrauen, dass die Widersprüche und Konflikte, die durch Beteiligungsprozesse zu Tage treten, zivil ausgetragen und gelöst werden können.
5. Kultur existiert in Gesellschaften – heute allemal - nur im Plural. Spätestens seit Herder geht es um eine pluralistische Perspektive, um die Anerkennung einer Vielfalt von Kulturen im globalen Maßstab, aber auch innerhalb einer Gesellschaft. War historisch vor allem das Neben- und Gegeneinander von bürgerlicher und proletarischer Kultur prägend, so haben wir es heute mit vielfältigen Kulturen, Milieus und Ungleichheitslagen zu tun – eine Entwicklung, die durch die Globalisierungsprozesse der letzten Jahrzehnte enorm beschleunigt wurde und mit der großen Zahl an Flüchtlingen, von denen viele bleiben werden, einen neuerlichen Schub erhält.
Es ist stets mit widerstreitenden Kulturen zu rechnen. Die Konfliktlinien „alt“ vs. „neu“, „oben“ vs. „unten“, „jung“ vs. „alt“ sind nur einige von vielen, an denen sich Kulturkämpfe entzünden. Die Proteste, die öffentlich als „Aufstand der Wutbürger“ etikettiert wurden, sind eine aktuelle Ausdrucksform. Die heute noch dominante politische Kultur setzt auf Repräsentation und Expertenwissen, nicht auf Beteiligung. Gleichzeitig sind vielfältige, teils oppositionelle Beteiligungskulturen „von unten“ entstanden, die inzwischen auch institutionelle Antworten finden.
6. Trotz aller Vielfalt und Konflikte geht es gerade in demokratisch verfassten Gesellschaften um die Idee einer integrativen „gemeinsamen Kultur“, einer „common culture“, die auf Grundlage einer „Bildungs- und Partizipationsdemokratie“

(„educated and participating democracy“) entstehen kann, an der die gesamte Bevölkerung Anteil nimmt bzw. zumindest Anteil nehmen kann – so die Leitidee des britischen Kulturforschers Raymond Williams.

Diese „gemeinsame neue Kultur“ kann nur in einer „langen Revolution“ („long revolution“) entstehen – um erneut Raymond Williams aufzugreifen. Wer den Gedanken einer revolutionären Perspektive für überzogen hält, möge einmal 50 Jahre zurückblicken als politische Apathie noch zu den besonderen Vorzügen liberaler Demokratie gezählt wurde oder 70 Jahre zurück als Joseph Schumpeter sein Konzept der „realistischen Demokratietheorie“ entwickelte, das der Bürgerschaft bzw. „dem Publikum“ weitgehende politische Ignoranz und Dummheit attestierte. Wem der revolutionäre Duktus fremd ist, kann mit Rainer M. Lepsius auch von Institutionenkämpfen und –konflikten sprechen, mit denen auf dem Wege zu einer neuen Beteiligungskultur zu rechnen ist.

7. Kultur ist eine Prozesskategorie, die bei aller Betonung von Traditionen und einer „longue durée“ für Veränderungen offen ist und auf Innovationen setzt. In keinem politischen Handlungsfeld ist dies gegenwärtig so deutlich spürbar wie in der Beteiligungsdebatte. Je nach Zählweise verzeichnen internationale Plattformen bis zu 200 demokratische Innovationen „jenseits der Wahlurne“. Prominente Beteiligungsformate, wie z.B. der in Porto Alegre (Brasilien) erstmals entwickelte Bürgerhaushalt wandern um den Globus. Es herrscht eine weit verbreitete Aufbruchsstimmung in Richtung „neue Beteiligungskultur“ – auch wenn noch Vieles Projekt- und Experimentcharakter trägt.
8. Dennoch und gerade deshalb erfordert die Entfaltung einer neuen Beteiligungskultur eine längerfristige Perspektive. Sie ist keine Sache von Legislaturperioden, sondern braucht einen langen Atem, der auch Enttäuschungen und Widerspruch aushält. Kulturen können nicht verordnet, sondern müssen gelebt werden. Eine neue Beteiligungskultur kann erst dann als etabliert gelten, wenn die große Mehrheit der Bürgerschaft sich beteiligt, sich zumindest beteiligen kann, und wenn vielfältige Formen der Beteiligung selbstverständlich geworden sind. Dies setzt voraus, dass diese neue Beteiligungskultur auch von Politik und Verwaltung, aber auch von der Wirtschaft geschätzt wird und alle Akteure bereit sind, dazu ihren Beitrag dazu leisten.

Selbstverständlich werden die Innovationen der neuen Beteiligungskultur erst dann, wenn ihr Nutzen, ihr Wert für (fast) alle Beteiligten offensichtlich ist und diese Erwartungen vergleichsweise enttäuschungsfest bestätigt werden können. Dazu braucht es nicht nur überzeugende Beispiele und deren stetige Wiederholung und Verbreitung, sondern Einrichtungen und Institutionen, die solche Erwartungen stärken und auf Dauer stellen. Dazu gibt es bereits zahlreiche gute Beispiele. Ein Beispiel aus Hessen mag genügen. Die Landrätin des Landkreises Marburg-Biedenkopf hat vor kurzem ein *Bürgerbeteiligungskataster* mit rund 160 Beteiligungsangeboten in den verschiedenen Feldern der Kreispolitik vorgestellt. Es ist Ausgangspunkt für eine Serie von Regionalkonferenzen, die weitergehende Wünsche zum Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten zusammentragen sollen. Im Vorwort betont die Landrätin Kirsten Fründt: „das Thema Bürgerbeteiligung ist mir wichtig. Nicht weil ich glaube, einem vermeintlich modernen Zeitgeist folgen zu müssen, sondern weil ich davon überzeugt bin, dass sie sinnvoll und in unserer Gesellschaft notwendig ist. Die Einbeziehung der Menschen in die Entscheidungen von Politik und Verwaltung gehört zu den Grundsteinen unseres demokratischen Gemeinwesens und ist wichtig für ein gutes Zusammenleben. Grundsätzlich und bei uns in Marburg-Biedenkopf.“

III. Neue Kulturen brauchen überzeugende Leitbilder, eine „idée directrice“: Vielfältige Demokratie als Leitbild einer neuen Beteiligungskultur

Auch wenn Bürgerbeteiligung in aller Munde ist, bedarf es gerade auf 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 das vorhandene Angebot – wie unitarischer Bundesstaat, kooperativer Föderalismus oder Wettbewerbsföderalismus – politisch unbestimmt bleiben und keineswegs nur positiv besetzt sind.

Leitbilder sind notwendig, um Organisationskulturen und Routinen gezielt zu verändern. Sie bieten die Chance, dass 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 und partizipativ geprägten Demokratie um eine neue Beteiligungskultur geht, die mit stark veränderten Erwartungen an Verwaltung, politisches Führungspersonal, Mandatsträger, Parteien, aber auch die Bürgerschaft selbst verbunden ist.

Solche Leitbilder lassen sich nicht einfach konstruieren oder erfinden. Sie sind gesellschaftliche Fundstücke, die sich aus bestehenden Praxisansätzen zusammenfügen lassen. Spätestens seit den 1970er Jahren vollzieht sich ein oft beschriebener und immer wieder bestätigter gesellschaftlicher und politischer Kulturwandel in Richtung partizipativer Werte. War das Einfordern von Beteiligung, von Diskussion und Dialog in den 1960er Jahren noch eine Sache von „Provokationseliten“, von kleinen, mehr oder weniger radikalen studentisch geprägten Minderheiten, so prägen solche Einstellungen inzwischen die Mehrheit der Bevölkerung. Etwa zwei Drittel aller Kinder wachsen heute in Verhandlungsfamilien auf, d.h. sie machen früh die Erfahrung, dass ihre Stimme und Meinung zählt.

Ich möchte mich für das Leitbild „Vielfältige Demokratie“ stark machen, das dazu einlädt, Demokratie heute in fünf Elementen zu buchstabieren:

1. Formen der repräsentativen Demokratie und ihrer Institutionen (Wahlen, Parteien, Parlamente, Verbände etc.). Sie erfahren noch immer hohe Wertschätzung und produzieren mehr als 90 Prozent aller Entscheidungen. Aber sie können heute keinen Alleinvertretungsanspruch mehr geltend machen, wie die nachlassende Wahlbeteiligung oder die schrumpfende Parteimitgliedschaft verdeutlichen. Zudem hat deren Legitimationskraft deutlich gelitten. So werden zentrale Infrastrukturentscheidungen heute oft nur noch akzeptiert, wenn zusätzliche Formen der Beteiligung angeboten werden
2. Direktdemokratische Formen, die auf verbindliche Entscheidungen zielen (Sachvoten), wie z.B. Bürgerbegehren, Bürgerentscheide, aber auch in bestimmten Versionen des Bürgerhaushalts, wenn die Bürgerschaft über Budgets bzw. Teile davon (mit-) entscheiden kann. Sie erfreuen sich in der Bürgerschaft deutlich größerer Wertschätzung als bei den repräsentativen Entscheidungsträgern.
3. Dialogorientierte, deliberative Beteiligungsformen, die von der öffentlichen Hand, gelegentlich auch von privaten Vorhabenträgern „von oben“ angeboten werden und in eingeschränkter Form auch rechtlich fixiert sind. Es geht um Anregungen, neuen Ideen und Prioritäten in der Entscheidungsvorbereitung. Sie sind bei allen Beteiligten oft mit großen Erwartungen verbunden, was die verbesserte Qualität der Entscheidungen, deren größere Interessenberücksichtigung und deren Akzeptanz

- betrifft. Zu den dialogorientierten Formaten gehören auch Mitwirkungs- und Beteiligungsregeln in Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen oder Betrieben.
4. Proteste, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen sind als der eigentliche Motor auf dem Wege zu einer neuen Beteiligungskultur anzusehen. Mit ihrem Widerspruch, ihren Experimenten und Gegenentwürfen fordern sie „von unten“ mehr Beteiligung ein, setzen neue Themen auf die Agenda, entwickeln Alternativen und erproben soziale Innovationen.
 5. Bürgerschaftliches Engagement, das sich in vielfältigen Formen an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligt und dadurch ein demokratisches Mandat wahrnimmt. „Im Kleinen etwas gestalten können“ lautet der größte gemeinsame Nenner, wenn es um die Motivation und die Ansprüche der Engagierten von heute geht.

Diese fünf Elemente kommen in unterschiedlichen Mischungen vor und haben je nach politischem Handlungsfeld unterschiedliches Gewicht.

Das Leitbild „vielfältige Demokratie“

- sieht in der Anerkennung der verschiedenen Demokratieelemente eine wichtige Erweiterung der individuellen Handlungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger im Sinne einer zeitgemäßen Ausgestaltung eines „democratic citizenship“;
- erkennt diese verschiedenen Beteiligungselemente mit durchaus unterschiedlichen Gewichtungen als bereits praktizierte Formen demokratischer Beteiligung in ihrem Eigensinn und ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit grundsätzlich an (weder ist meiner konsekutiven Ablösung noch mit einer notwendig ruinösen Konkurrenz der verschiedenen Elemente zu rechnen,
- geht von Spannungsverhältnissen und Abstimmungsbedarfen zwischen den unterschiedlichen Elementen aus,
- strebt ein produktives, demokratiestärkendes Neben- und Miteinander (politische Synergieeffekte, Demokratiemix) dieser Formen an und
- sieht in den fünf Elementen die Chance der wechselseitigen Korrektur und Ergänzung mit dem Ziel der besseren Verwirklichung demokratischer Leitwerte wie politische Gleichheit, Verantwortlichkeit und Inklusion.

Die Ausbreitung dieser neuen Leitidee kann sich nicht auf PR und die Wirkung einzelner guter Beispiele beschränken. Sie erfordert aktuell zusätzlich zumindest zweierlei: Erstens eine experimentelle Grundhaltung, d.h. die Bereitschaft zu praktischen Versuchen im Sinne der *Konkretisierung* der Leitidee, ihre Ausbreitung und *Ausdifferenzierung in verschiedenen Handlungsfeldern* und schließlich ihre *Institutionalisierung in diesen Handlungsfeldern*. Dies schließt die Offenheit für Fehler und den nationalen wie internationalen Austausch ein.

Zweitens ist die Bereitschaft erforderlich, sich mit den vielen *offenen Fragen*, mit den Folgen und Kontingenzen der neuen Leitidee auseinanderzusetzen auseinanderzusetzen, die nicht nur die Gegner der Beteiligungsdemokratie vorbringen, sondern auch deren Anhänger beschäftigen, zumindest beschäftigen sollten. Ich erinnere nur daran, dass wir nicht sicher sein können, dass die verschiedenen Elemente wirklich Synergieeffekte auslösen. Eine offene Frage ist auch, ob es gelingt, mit den neuen Formen jene Bevölkerungsgruppen anzusprechen, die sich aus dem repräsentativen Geschehen ausgeklinkt haben. Gelingt es zudem, mit denen neuen Beteiligungsprozessen Entscheidungen auf transnationaler Ebene zu beeinflussen?

IV. Wege zu einer neuen Beteiligungskultur auf Landesebene

Zu den überraschenden Entwicklungen der letzten Jahre gehören die Versuche, vielfältige Demokratie auf Landesebene zu etablieren. Zuvor waren demokratische Experimente weitgehend auf die kommunale Ebene beschränkt geblieben (Stichwort: „Bürgerkommune“).

Nach einem kurzen Aufbruch, der mit Willy Brandts Versprechen „Mehr Demokratie wagen!“ von 1969 verbunden war, hat sich die Bundesebene in den letzten Jahrzehnten weitgehend abtinent verhalten. Am weitesten vorangeschritten ist die partizipative Neubegründung der Landespolitik in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. In der Mehrzahl der Bundesländer dominiert noch immer ein konturenarmes, exekutives Leitbild von Landespolitik, das sich als „ruhiges Regieren und Verwalten“ beschreiben lässt. Dennoch lassen sich auch dort in einzelnen Politikfeldern vorbildliche Initiativen finden: Schleswig-Holstein steht für eine Tradition vorbildlicher Kinder- und Jugendbeteiligung, Berlin und Nordrhein-Westfalen stehen mit ihren Integrations- und Partizipationsgesetzen für besondere Anstrengungen in der politische Inklusion von Migranten, das Hamburger Transparenzgesetz hat einen Standard gesetzt, dies gilt auch für die direkte Demokratie in bayerischen Kommunen. Zur Zeit lässt sich sogar ein Wettbewerb um besseren Beteiligungskonzepte und deren Realisierung beobachten. Aber im Rückblick zeigt sich, dass Bürgerorientierung auf allen Ebenen der Politik starken konjunkturellen Schwankungen unterliegt. Folgende Suchbewegungen und Strategien können dazu beitragen, dass aus den aktuellen bunten Aufbrüchen, aus einem noch weitgehend unverbindlichen »Markt der Möglichkeiten« ein längerfristig angelegtes politisches Projekt in Richtung vielfältige Demokratie wird:

1. Föderale Handlungsspielräume wiederentdecken

Während in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte die Charakteristika des deutschen Föderalismus meist negativ bestimmt werden (Politikblockaden, Politikverflechtungsfälle, geringe finanzielle und rechtliche Gestaltungskraft, dysfunktionaler und kostspieliger Eigensinn), mehren sich in jüngster Zeit die Stimmen für einen Perspektivenwechsel. 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 unter anderem:

- die Gestaltung zentraler institutioneller staatlicher Strukturen wie Landesverfassung, Landesparlament, Landesverwaltung, Landeswahlgesetze;
- 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 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;
- 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«).

Von einer neuen Beteiligungskultur werden wir erst reden können, wenn diese und weitere landespolitischen Gestaltungsspielräume demokratiepolitisch genutzt und erweitert werden.

2. Einen weltweiten Markt der Möglichkeiten nutzen

Beteiligungsformate werden gegenwärtig überwiegend durch weltweite Lernprozesse 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. Auch Lernprozesse zwischen den Bundesländern und im deutschsprachigen Raum insgesamt haben sich als fruchtbar und folgenreich erwiesen.

3. Wissensbestände aufbauen

Neue Beteiligungskulturen 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. 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 erste 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 (vgl. u. a. www.participedia.net; www.ncdd.org). 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 Fehler zu vermeiden.

4. 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 (wie z.B. die Stiftung Mitarbeit, das 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.

5. Beteiligung als Querschnittsaufgabe verankern

Beteiligungspolitik kann zwar als eigenes Politikfeld betrachtet werden, wenn es um die institutionelle Ausgestaltung des Verhältnisses von bürgerschaftlichen, 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 neuen Beteiligungskultur führt durch alle klassischen Politikfelder. Bislang sind dort partizipative Ansätze noch sehr unterschiedlich ausgeprägt, teilweise noch gar nicht entwickelt.

6. Verrechtlichung und Institutionalisierung vorantreiben

Während repräsentative und direktdemokratische Verfahren stark durch Gesetze normiert sind, verbleibt das Gros der dialogorientierten Formate – der eigentliche Wachstumsbereich der aktuellen 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 bereits mehrere Dutzend Städte und Gemeinden auf den Weg begeben haben, gemeinsam mit der Bevölkerung eigene Beteiligungssatzungen zu erarbeiten.

7. Für materielle 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 die neue Beteiligungskultur 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 Bürgerforen oder wohlfeile Internetplattformen-, die mangels Qualität 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, auch ressourcenschwachen Engagierten die Möglichkeit in Aussicht zu stellen, ihre Ideen umzusetzen. Schließlich gehören professionelle Kräfte 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 neue Beteiligungskultur auf Landesebene 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 Landesregierungen, sich politisch weiter in Richtung vielfältige Demokratie zu profilieren. Die Landespolitik sollte sich den Wahlspruch der Bremer Kaufleute erinnern: „es wagen und dabei gewinnen!“