

Heute wichtiger denn je: eine starke partizipative Demokratie!

Demokratiepolitische Agenda 2021

Mit Beginn der Covid-19-Pandemie Anfang 2020 schien Bürgerbeteiligung abgemeldet. Nichts ging mehr, zumindest wenn direkte Begegnungen mit anderen Menschen erforderlich waren. Das Bild der Schockstarre ist jedoch trügerisch. Gerade Kommunen, die in Sachen Beteiligung und Engagement bereits gut aufgestellt waren, haben das Engagement und die Mitgestaltung ihrer Bürgerschaft auch während der Pandemie-Bewältigung nutzen können, um Demokratie und Zusammenhalt in schwierigen Zeiten zu stärken. Doch in nicht wenigen Kommunen – und auf den anderen politischen Ebenen – braucht es einen Neustart. Gerade die Unzulänglichkeiten und unerwünschten Nebenfolgen der Pandemiepolitik haben gezeigt, wie wichtig eine demokratisch aktive Bürgergesellschaft ist.

Diese aktualisierte Fassung der Demokratiepolitischen Agenda knüpft an ihre Vorgängerin von 2014 an, indem sie fünf thematische Schwerpunkte hervorhebt, die aktuell besondere Aufmerksamkeit und gemeinsames Handeln erfordern. Einige Themen, wie z.B. eine breite und verlässliche Bürgerbeteiligung, haben uns schon damals bewegt. Hier werden auch Erfolge der Netzwerkarbeit in den letzten Jahren deutlich. So ist die Zahl der Kommunen mit Leitlinien für Beteiligung gewachsen (1), die Kooperation im Netzwerk der kommunalen Partizipationsbeauftragten (2) hat ein professionelles Selbstverständnis gefördert und das Wissen über partizipative Möglichkeiten und Formate ist auf allen politischen Ebenen vielfältiger und solider geworden.

Angesichts der demokratischen Herausforderungen durch einen autoritären Populismus, der auch in Deutschland stärker geworden ist, kann nur »Mehr Demokratie wagen!« eine angemessene und erfolgversprechende Antwort sein. Hinzu kommen epochale Herausforderungen wie der Klimawandel und die gesellschaftsverändernde Kraft der Digitalisierung. Es gilt darauf gemeinsam Antworten zu suchen, die nur durch eine breite Bürgerbeteiligung – durch das »Wissen der Vielen« – gefunden werden können. Jungen Menschen kommt bei diesen Zukunftsaufgaben eine besondere Rolle zu.

Die zehnjährige Zusammenarbeit im Netzwerk Bürgerbeteiligung gibt uns die Gewissheit und das Vertrauen, dass beteiligungsorientierte politische Entwicklungspfade nicht nur grundsätzlich möglich, sondern auch gangbar sind. Meist nur in kleinen Schritten, aber die Richtung stimmt. Auch die Dekade der »Politik des Gehörtwerdens« in Baden-Württemberg bietet zusätzliche landespolitische Schubkraft. Deshalb verknüpft diese Demokratiepolitische Agenda Forderungen an die Gesetzgeber und politischen Entscheidungsträger/innen in Bund, Ländern und Kommunen mit Aufforderungen an die Zivilgesellschaft, also an uns selbst. Wie heißt es doch schon bei Erich Kästner: »Es gibt nichts Gutes, außer: Man tut es.«

1. Gelebte Beteiligung ist – vor allem auf kommunaler Ebene – von zentraler Bedeutung für die Weiterentwicklung unserer Demokratie.

Die Institutionalisierung von dialogorientierten und beratenden Formen der Bürgerbeteiligung ist vor Corona auf kommunaler Ebene gut vorangekommen. In einigen Kommunen sorgen inzwischen kommunale Partizipationsbeauftragte für eine kontinuierliche und professionelle Bürgerbeteiligung. An vielen Orten benötigen wir nach den pandemiebedingten Einschränkungen allerdings einen Neustart. Bürgerbeteiligung muss angesichts der vielfältigen Herausforderungen durch autoritären Populismus, Klimawandel, mangelhaften Infrastrukturen und Corona-Folgen robuster und nachhaltiger werden. An Formaten, Instrumenten und Praxiswissen mangelt es nicht.

Ein wesentliches Ziel von Bürgerbeteiligung muss es sein, die Mitwirkung aller Menschen zu ermöglichen, um der zentralen demokratischen Norm der politischen Gleichheit gerecht zu werden. Breite Beteiligung – und damit insbesondere die Einbindung von schwer erreichbaren Menschen – muss deshalb ein wichtiges Ziel partizipativer Praxis sein.

Erfreulich ist, dass es auf kommunaler Ebene einen deutlichen Zuwachs von Beteiligungsformaten mit inklusivem Anspruch gibt (z.B. aufsuchende Formen, Bürgerräte, Fonds und Budgets). Diese müssen weiter gestärkt werden. Ihre Ausweitung und Absicherung sind heute wichtiger denn je. Quarantäne und Lockdown haben auch die digitale Kommunikation in Beteiligungsprozessen enorm beschleunigt. Grenzen, aber auch neue Möglichkeiten sind deutlicher sichtbar geworden. An positive Erfahrungen sollte angeknüpft werden. Von zentralem Stellenwert dürften dabei gute Verknüpfungen von digitalen Beteiligungsformaten mit Präsenzveranstaltungen sein. Solche hybriden Formen werden bereits genutzt und können weiterentwickelt werden, wenn es um eines der zentralen Anliegen nach der Eindämmung von Corona geht: Die vielfältigen sozialen und sozialräumlichen Pandemiefolgen partizipativ zu bearbeiten und eine Pandemieprävention zu entwickeln, die künftig auf eine aktive Bürgerschaft (z.B. durch neue lokale Pandemiepläne) setzt. Eine partizipative Stärkung der kommunalen Demokratie kann nur gelingen, wenn sie von den Kommunalvertretungen gewollt wird. Gemeinderäte müssen »Beteiligungsbrücken« zur vielfältiger gewordenen Bürgerschaft bauen. Kommunalverwaltungen müssen nicht nur digital für die Kommunikation mit der Zivilgesellschaft fit gemacht werden. Für den Ausbau der Bürgerbeteiligung benötigen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechende Handlungsspielräume und Kompetenzen, die ein obligatorischer Bestandteil der Verwaltungsausbildung sein sollten.

Mehr als einhundert Kommunen haben inzwischen Leitlinien für Bürgerbeteiligung gemeinsam mit der Bürgerschaft entwickelt, die sich oft schon bewährt haben. Von dieser guten Praxis können alle Kommunen profitieren, wenn sie sich auf den Weg machen – angepasst an die jeweiligen lokalen Verhältnisse vor Ort – Regelungen für die Bürgerbeteiligung zu erarbeiten (1).

Um dies zu erreichen benötigen Kommunen eine gezielte finanzielle Förderung und Freiräume durch ein Demokratiefördergesetz, das diesen Namen auch verdient und das Ressourcen für eine dauerhafte Beteiligungs- und Engagement-Infrastruktur vor Ort garantiert.

2. Die Kinder- und Jugendbeteiligung muss gestärkt und in den Fokus gerückt werden.

Mit dem Beitritt Deutschlands zur Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen 1992 ist die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an allen sie betreffenden Belangen (Artikel 12) rechtsverbindlich. Hier gibt es noch erhebliche Umsetzungsdefizite. Gerade auf kommunaler Ebene existiert kaum ein Handlungsfeld, das die Lebensbedingungen und das Wohlbefinden von jungen Menschen nicht beeinflusst. In den Lockdowns zu Pandemiezeiten waren sie eine der Gruppen, die von der Schließung von Einrichtungen und Ausgangsbeschränkungen besonders betroffen waren. Dies erinnert daran, dass die Realisierung des Rechts auf Beteiligung für sie demokratiepolitisch eine essenzielle Bedeutung hat und deshalb Priorität genießen muss. Schließlich dürfen Kinder und Jugendliche nicht wählen – mit Ausnahme einiger Bundesländer, in denen Jugendliche ab dem 16. Lebensjahr ihre Stimme abgeben können.

Aber auch das ist zu wenig und wird den alltäglichen Gestaltungsansprüchen von jungen Menschen nicht gerecht. Schon in den Protesten von »Fridays for Future« ist die Forderung nach Generationengerechtigkeit erhoben und inzwischen vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden. Sie kann nur durch die umfassende Beteiligung der nachwachsenden Generation eingelöst werden. Dabei ist gelungene Kinder- und Jugendbeteiligung ein Gewinn für alle. Für eine starke und lebendige Demokratie und zukunftsfähige politische Entscheidungen ist es unabdingbar, dass Kinder und Jugendliche gleichberechtigt und wirksam beteiligt werden. Es gilt das Motto der Kinderrechtsinitiativen: »Nichts für uns, ohne uns!«. Schließlich haben sie und die nachfolgenden Generationen die Konsequenzen des jetzigen politischen Handelns und Unterlassens zu tragen. Beteiligung und die Erfahrung, etwas bewirken zu können, motivieren junge Menschen zu weiterem Engagement, machen sie selbstbewusst und wirken sich positiv auf die Zukunft der Demokratie aus. Es muss zur Normalität werden, dass Kommunen, Landkreise und Bundesländer Kinder- und Jugendparlamente und andere Formen offener und projektorientierter Beteiligung ermöglichen. Wichtig ist auch, dass in integrierten, altersgemischten Beteiligungsprojekten Kinder und Jugendliche altersgerecht und fachlich kompetent angesprochen und einbezogen werden. Auf Bundes- und Landesebene sind die rechtlichen Grundlagen und Förderprogramme zur Beteiligung junger Menschen auszuweiten.

3. Die Auseinandersetzung mit dem digitalen Wandel und dessen Gestaltung ist für die Entwicklung unserer demokratischen Kultur von essenzieller Bedeutung.

Der voranschreitende Einsatz digitaler Technologien wirkt sich tiefgreifend und demokratierelevant auf nahezu alle Lebensbereiche der Gesellschaft aus. Digitalisierung verändert die Art, wie wir miteinander kommunizieren, wie wir unser soziales Leben organisieren, wie wir öffentliche Debatten führen oder wie wir arbeiten.

Die Demokratie, wie wir sie kennen, wird durch die Digitalisierung herausgefordert. In der Pandemie haben sich digitale Formate als unabdingbar und nützlich erwiesen, um Kommunikation und

Beteiligung zu ermöglichen. An positive Erfahrungen gilt es anzuknüpfen. Aber niemand möchte dauerhaft in einer Distanzgesellschaft leben. Auch die Gefahren für die politische Kultur, die durch Digitalisierung verstärkt werden, sind unübersehbar. Offensichtlich wird dies beispielsweise, wenn Algorithmen und künstliche Intelligenz das Vertrauen der Bevölkerung in Wahlen, öffentliche Diskurse und demokratische Institutionen aushöhlen.

Die digitale Kommunikation in den sozialen Medien verändert die für eine Demokratie unverzichtbare öffentliche politische Debatte. In einer fragmentierten Öffentlichkeit sind Polarisierung und Zuspitzung zu maßgeblichen Formen der Kommunikation geworden. Der Verlust von Wahrheit und gemeinsam geteilter Realität entwickelt eine zerstörerische Wirkung auf die offene und demokratische Gesellschaft. Die Veränderung trifft auch demokratische Rechte und Normen wie Gleichheit, Freiheit, Teilhabe, Transparenz oder Privatheit. Die Aufgabe wird sein, die Digitalisierung so zu gestalten, dass demokratische Prinzipien und Rechte gewahrt und weiterentwickelt werden. Zwischen den Chancen und unerwünschten Nebenwirkungen der Digitalisierung auf die Demokratie wird ein Spannungsverhältnis bleiben, das uns dauerhaft fordern wird.

Die Auseinandersetzung mit der digitalen Transformation und ihre Gestaltung steht erst am Anfang, sie wird einen langen Atem erfordern. Notwendig ist eine breite öffentliche Debatte – auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen – darüber, wie sich die Digitalisierung auf die Demokratie auswirkt sowie aktive und umfassende Aufklärung und digitale Bildung der Bürgerinnen und Bürger. Beispielsweise braucht es für die Entwicklung der Städte zur Digitalen Stadt (Smart City) Transparenz, Beteiligung und Mitgestaltung der Einwohner/innen und der Stadtgesellschaft.

Die demokratischen Prinzipien und Rechte in der digitalisierten Gesellschaft müssen bewahrt und weiterentwickelt werden. Grundlage für die gesellschaftliche Akzeptanz des digitalen Wandels ist eine intensive und glaubwürdige Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Um die Einhaltung demokratischer Grundwerte und Prinzipien auch in der digitalen Welt sicherzustellen, bedarf es darüber hinaus regulierender Rahmenbedingungen, die von der Politik im Verbund mit der Zivilgesellschaft durchgesetzt werden.

4. Um der Klimakrise zu begegnen bedarf es solidarischer und demokratischer Handlungskonzepte – auf allen politischen Ebenen und in allen gesellschaftlichen Kontexten.

Der menschengemachte Klimawandel ist Realität. Die damit verbundenen Gefahren sind bereits heute offensichtlich. Um unser Klima zu retten, braucht es beherzte Entscheidungen und ein solidarisches und demokratisches Handeln über alle Regionen, Institutionen und Generationen hinweg. Jede Organisation – jedes Wirtschaftsunternehmen, jeder Verband und Verein, jede Kommune, jede Verwaltungseinheit, jedes Bundesland – und alle Verantwortungsträger/innen in unserer Gesellschaft müssen sich als Teil der Lösung verstehen. Erfolgreich und zukunftsträchtig wird dies alles erst, wenn die dafür notwendigen Maßnahmen von möglichst vielen Menschen getragen werden. Es bedarf der Partizipation und Beteiligung an den Entscheidungen darüber, welche Maß-

nahmen ergriffen werden. Und: Es bedarf der Partizipation und Beteiligung an der Umsetzung dieser Maßnahmen.

Klimakrise und Klimaschutz haben Folgen für den Alltag und die Lebenswelt aller Menschen. Beteiligung muss deshalb Gesprächsgrundlagen schaffen. Sie kann dazu beitragen, Ängste und Unsicherheiten zu thematisieren und Konflikte aufzubrechen. Es müssen Räume und Gelegenheiten geschaffen werden, damit zivilgesellschaftliche Initiativen ihre Sichtweise und fachlichen Kompetenzen zum Thema Klimaschutz einbringen können. Insbesondere die Impulse der jungen Menschen müssen Gehör finden.

Die verschiedenen Milieus dürfen sich nicht in den Echokammern des Internets abschotten, sondern sich in transparenten Beteiligungsprozessen – auch an Runden Tischen – treffen, um Handlungsmöglichkeiten zu besprechen und gegenseitiges Verständnis (zurück) zu erlangen.

Beteiligung für den Klimaschutz muss auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen ernst genommen werden. Es gilt den Austausch der Akteure zu stärken und von gelungenen Ansätzen zu lernen. Eine besondere Bedeutung kommt hierbei den Kommunen und den Regionen zu, die die Maßnahmen zum Klimaschutz direkt umsetzen und die Menschen zum Handeln ermutigen können. Einwohner/innen müssen zudem an gesamtstaatlichen Entscheidungen und auf europäischer Ebene beteiligt werden. Es gilt daher nationale und transnationale Beteiligungsansätze zu stärken, denn sie können Impulse für wichtige Weichstellungen geben und den Beschluss und die Umsetzung notwendiger Maßnahmen befördern.

5. Bürgerbeteiligung muss auch auf Länderebene ausgebaut werden.

Auch die Landesregierungen und Landesparlamente müssen intensiv daran arbeiten, die Einwohnerinnen und Einwohner einzubinden. Es existieren hierfür vielfältige Anlässe, die verstärkt in den Blick genommen werden sollten. Hierzu gehört beispielsweise die Etablierung von Bürgerforen zur Diskussion entscheidungsrelevanter Themen- und Fragestellungen auf Landesebene, deren Ergebnisse und Impulse auch bei der Entscheidungsfindung in Landtagen berücksichtigt werden. Neben der offenen Beteiligung aller Interessierten und Engagierten sollen hierbei auch zufällig ausgewählte Personen (Zufallsbürger- oder Losbürger/innen) einbezogen werden.

Darüber hinaus gilt es, die Beteiligung in planungsrechtlichen Verfahren weiter auszubauen, wie es beispielsweise Baden-Württemberg mit der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung und dem Leitfaden für eine neue Planungskultur getan hat. Bei Gesetzgebungsverfahren und bei der Erarbeitung von Maßnahmen und Konzepten der Exekutive auf Landesebene sollten Formen der Online-Beteiligung angewendet werden. Denkbar sind hierbei Kommentierungen oder Umfragen. Die Erfahrungen in Baden-Württemberg im letzten Jahrzehnt haben zudem gezeigt, dass von einer beteiligungsorientierten Landespolitik auch starke Impulse für eine partizipative Kommunalpolitik ausgehen können. Zahlreiche Kommunen haben Beteiligungsformate und -regelungen der Landesebene übernommen.

Bei der Umsetzung direktdemokratischer Instrumente braucht es Raum für Debatten und Verhandlungen, um zu angemessenen Abstimmungsalternativen und aufgeklärten Entscheidungen zu

kommen. Flexible Regeln können helfen, direktdemokratische Abstimmungen mit Bürgerbeteiligung zu verbinden.

Um einen Entwicklungsprozess hin zu mehr Bürgerbeteiligung auf Landesebene – aber auch auf Bundesebene – zu gewährleisten, müssen die dafür notwendigen Strukturen geschaffen werden: Es ist wesentlich, dass die Regierungen im Bund und in den Ländern politisch verantwortliche Personen für die Bürgerbeteiligung benennen. Es sollten Stabs- oder Koordinierungsstellen in den Regierungszentralen eingerichtet werden, die diese Beteiligungsaktivitäten bündeln, stärken, in alle Politikfelder tragen und sichtbar machen.

Anmerkungen

- (1) Leitliniensammlung des Netzwerks Bürgerbeteiligung:
<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/>
- (2) <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/netzwerk-kommunale-partizipationsbeauftragte/>

Zur Entstehung dieses Papiers

Die Diskussion über die Demokratiepolitische Agenda 2021 wurde in der **Lenkungsgruppe des Netzwerks Bürgerbeteiligung** vorbereitet und auf dem Digitalen Netzwerktreffen am 18. Juni 2021 vertiefend geführt. Als Impulsgeber/innen waren beteiligt: **Heike Blanck, Sebastian Schiller, Roland Roth, Achim Hertzke, Hanns-Jörg Sippel, Hans-Liudger Dienel, Fabian Reidinger und Marion Stock.**

Die hier vorliegende Fassung der Demokratiepolitischen Agenda 2021 wurde von **Roland Roth** und **Marion Stock** auf Basis der Diskussionen auf dem digitalen Netzwerktreffen zusammengestellt und redaktionell bearbeitet.

Papiere mit vertiefenden Betrachtungen einzelner Themenfelder sollen Anfang 2022 erarbeitet werden.

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: info@netzwerk-buergerbeteiligung.de