

Anna Renkamp/ Christina Tillmann

---

### **Große Koalition plant Expertenkommission Bürgerbeteiligung – Allianz Vielfältige Demokratie hat vorgearbeitet**

#### **Einleitung**

Union und SPD haben sich im Koalitionsvertrag darauf geeinigt, eine Expertenkommission zum Thema Bürgerbeteiligung einzusetzen. Im Kapitel XIII „Zusammenhalt und Erneuerung – Demokratie beleben“ heißt es dazu: „Wir werden eine Expertenkommission einsetzen, die Vorschläge erarbeiten soll, ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann. Zudem sollen Vorschläge zur Stärkung demokratischer Prozesse erarbeitet werden.“

#### **Die Erneuerung demokratischer Beteiligung ist zentral für die Zukunftsfähigkeit unserer Demokratie**

Damit hat die neue Bundesregierung ein wichtiges Demokratiethema auf ihre Agenda gesetzt. Die Weiterentwicklung und Erneuerung demokratischer Beteiligungsformen und -prozesse ist eine zentrale Herausforderung für die Zukunft der Demokratie in Deutschland. Denn unsere Demokratie ist vielfältiger geworden. Die klassischen repräsentativen Verfahren, also im Kern die Wahlen, haben ihre Monopolstellung verloren. Sie reichen nicht mehr aus, um bei Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl von Legitimität zu erzeugen. Stadtentwicklung, Autobahnbau, Unterkünfte für Geflüchtete – Bürger möchten gehört und in die Entscheidungsfindung eingebunden werden. Sie wollen auch zwischen den Wahlterminen mitreden, mitgestalten und mitentscheiden. Deshalb kann unsere Demokratie nicht mehr nur rein parlamentarisch-repräsentativ gelebt werden. Sie braucht ergänzend direkte Demokratie, in der Bürger selbst entscheiden. Und sie braucht dialogische Bürgerbeteiligung, in der Bürger gehört werden und an der Politikgestaltung mitwirken.

Das ist nicht nur auf der kommunalen und der Landesebene nötig, sondern genauso auf der Bundesebene. Hier gibt es noch großen Nachholbedarf. Für alle drei Ebenen jedoch gilt: Bürgerbeteiligung ist kein Selbstläufer. Die drei Beteiligungswege müssen klug miteinander verzahnt werden, damit sie ihr Potential entfalten können. Sie müssen professionell und gut umgesetzt werden – und dabei große Teile der Bevölkerung erreichen. Davon sind wir heute noch weit entfernt. Und daher ist die Themenpalette, der sich die Expertenkommission zuwenden könnte, groß.

## **Die Bandbreite der Themen zur Stärkung demokratischer Beteiligung ist groß, eine bundesweite quantitative Erfassung von Bürgerbeteiligungsprojekten hilfreich**

Direkte Demokratie, E-Partizipation, Verbindlichkeit und Qualitätssicherung bei dialogischer Bürgerbeteiligung, Verknüpfung dialogischer Bürgerbeteiligung mit direktdemokratischen Verfahren, Verankerung dialogischer Verfahren auf der Bundesebene, Aktivierung beteiligungsferner Bevölkerungsgruppen, – die Bandbreite der Themen zur Stärkung demokratischer Beteiligungsprozesse ist groß. All diese Themen sind es Wert, intensiv in der neu einzu-richtenden Expertenkommission bearbeitet zu werden.

Um die richtigen Hebel zu finden, die die Demokratiezufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger erhöhen, benötigen wir jedoch noch mehr Wissen. Denn, das Bild der vielfältigen Beteiligungsformen ist an einem wesentlichen Punkt in Deutschland noch unscharf. Während Wahlergebnisse amtlich erhoben und Abstimmungsergebnisse in universitären Datenbanken dokumentiert werden, liegen kaum systematisch gesammelte Informationen über Bürgerbeteiligungsprojekte in Bund, Ländern und Kommunen vor. Um das Wissen über die vielfältigen Beteiligungsformen zu steigern, belastbare Aussagen über die Qualität demokratischer Prozesse und die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger treffen zu können, wäre es sehr hilfreich, wenn die Bürgerbeteiligungsprojekte und -verfahren kategorisiert, erfasst und öffentlich zur Verfügung stehen würden.

Wertvolle Erkenntnisse erwarten wir von dem derzeit laufenden Pilotprojekt in Baden-Württemberg. Das Land führt erstmals eine landesweite Erhebung durch, kategorisiert und erfasst systematisch Bürgerbeteiligungsprojekte und -verfahren auf der kommunalen Ebene und auf der Landesebene. Ergänzt um Informationen über Wahlbeteiligung und direktdemokratischen Verfahren werden die Ergebnisse voraussichtlich im Sommer 2019 online im „Beteiligungsatlas“ veröffentlicht.

Auf welche Themen wird sich die Expertenkommission konzentrieren? Welche konkreten Ziele wird sie verfolgen? Erfahrungen aus der „Allianz Vielfältige Demokratie“ zeigen, dass eine frühzeitige Verständigung auf konkrete Ziele und eine klare Themenfokussierung hilfreich sind.

## **Die „Allianz Vielfältige Demokratie“ will neue Beteiligungsformen mit erprobten Verfahren der repräsentativen Demokratie verzahnen**

Vor zweieinhalb Jahren stand eine Expertengruppe, die „Allianz Vielfältige Demokratie“ vor derselben Fragestellung. 120 Vordenker und Praktiker aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft haben sich zusammengetan und am 1. Oktober 2015 das Netzwerk „Allianz Vielfältige Demokratie“ gegründet. Nach intensiver Diskussion hat sich die von der Bertelsmann Stiftung initiierte Allianz Vielfältige Demokratie auf das Ziel verständigt, die Kultur demokratischer Beteiligung in Deutschland zu stärken und sich für eine gute Ergänzung und ein konstruktives Zusammenwirken dialogischer, direktdemokratischer und repräsentativer Beteili-

gung einzusetzen. Das Ziel basiert auf der Grundannahme, dass sich repräsentative, direkte und deliberative Demokratie ergänzen und gegenseitig stärken.

Praxisrelevanz und Durchsetzbarkeit waren die zentralen Kriterien für die Entscheidung der Allianz über ihre konkreten Ziele, Themen und Arbeitsschwerpunkte. Die Allianz konzentriert sich deshalb in ihrer Arbeit auf Empfehlungen und konkrete Praxislösungen, die unmittelbar von den Allianzmitgliedern selbst in ihrem Wirkungskreis umgesetzt bzw. angestoßen werden können.

### **Mitreden, mitgestalten, mitentscheiden: das Reformprogramm der Allianz Vielfältige Demokratie zur Erneuerung demokratischer Beteiligung**

Die Allianz Vielfältige Demokratie hat Ihre Handlungsempfehlungen inzwischen in dem Reformprogramm „Mitreden, mitgestalten, mitentscheiden. Fünf Impulse zur Erneuerung demokratischer Beteiligung“ zusammengefasst. Einige der zentralen Forderungen lauten:

Direkte, dialogische und repräsentative Beteiligung stärken und miteinander verzahnen durch die Beteiligung von Bürgern an Gesetzgebungsverfahren, durch die Einführung des „Beteiligungs-Scopings“ in die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, durch die Kombination von Volksabstimmungen mit Bürgerdialogen, durch Standards für Abstimmungsinformationen zur Versachlichung der Debatten und durch Satzungen für Bürgerbeteiligung zur Verankerung in Kommunen.

Mehr Transparenz über Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse durch Transparenzleitlinien, ein zentrales Online-Informationssystem über Infrastrukturprojekte und durch eine bundesweite systematische Erfassung von Bürgerbeteiligungsprojekten und -verfahren aus Bund, Ländern und Kommunen.

Mehr Qualität von Bürgerbeteiligung durch die Anwendung von Grundsätzen für die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren, durch verbindliche Rahmenbedingungen, z. B. die Einführung eines Qualitätslabels zur flächendeckenden Praxisanwendung.

Menschen inklusiv und breit beteiligen durch aufsuchende und zielgruppenspezifische Ansprache beteiligungsferner Gruppen, durch die Einbeziehung von zufällig ausgewählten Bürgern sowie durch Fördermittel, Bürgerbudgets und Verfügungsfonds für konkrete Projekte.

Partizipationskompetenzen ausbauen durch Organisationseinheiten für Partizipation in Ministerien, Behörden und Kommunen, durch Curricula in der Aus- und Weiterbildung sowie durch finanzielle und personelle Ressourcen für Beteiligungsverfahren.

Damit die Empfehlungen zur Erneuerung demokratischer Beteiligung unmittelbar praxisrelevant werden, wurde das Reformprogramm ergänzt um 15 Praxishilfen (Leitfäden, Handreichungen, Erklärungsfilm ...), die auf der Website der Allianz Vielfältige Demokratie veröffentlicht wurden.

## **Zwischenbilanz: Was bewirkt die Allianz Vielfältige Demokratie in der Praxis**

Nach zweijähriger Arbeit legte die Allianz am 11. Januar 2018 ihr Reformprogramm zur Erneuerung der demokratischen Beteiligung in Deutschland 260 Experten und Praktikern aus Politik, Ministerien, Kommunen und der Bevölkerung vor. Die Teilnehmer bewerten die Impulse der Allianz sehr positiv: hilfreich und nützlich, um die vielfältigen Beteiligungsformen voranzubringen. 90 Prozent bekunden, dass sie die erarbeiteten Praxishilfen in ihrem Wirkungskreis anwenden werden.

Diese positive Resonanz und vor allem die schon laufende Arbeit der Allianzmitglieder mit den Praxislösungen selbst zeigen, dass die Arbeit der Allianz zur Bürgerbeteiligung einen wichtigen Beitrag leisten kann, mit neuen gesellschaftlichen Herausforderungen umzugehen. Echte, verbindliche, gut gemachte Bürgerbeteiligung – in direkter, dialogischer oder repräsentativer Form – stärkt das Gefühl des Gehörtwerdens, Einfluss nehmen zu können und damit auch die Demokratiezufriedenheit. Echokammern lösen sich auf, wenn ganz unterschiedliche Gruppen der Bevölkerung wieder miteinander in Kontakt kommen. Bürger erkennen, dass das Versprechen der Populisten von „einfachen Lösungen“ fern der Realität ist und dass das Abwägen und Aushandeln von Kompromissen Teil von Politik sind.

Die Arbeit der Allianz stößt da an ihre Grenzen, wo der Gesetzgeber gefragt ist. Beispielsweise, um einen verbindlichen Rahmen auf der Bundesebene für Qualität und Transparenz von Bürgerbeteiligung zu schaffen, um eine systematische Verknüpfung von Dialogverfahren mit direktdemokratischen Verfahren zu ermöglichen und um Konsultationen und Bürgerdialoge zu etablieren. Das sind Herausforderungen und Themen, die von der neu zu gründenden Expertenkommission sinnvollerweise aufgegriffen werden könnten.

## **Expertenkommission der neuen Bundesregierung – nicht ohne Bürgermitwirkung**

Es hat sich gezeigt, dass für den Erfolg und die Praxisrelevanz der Ergebnisse der Allianz die heterogene Zusammensetzung der Allianzmitglieder ausschlaggebend ist: Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker, Ministerialverwaltungen, Landesbehörden und Kommunalverwaltung sowie Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen und Bürgervertreter bringen ihre Sichtweisen, ihre Expertise und ihre Erfahrungen ein bei der Erarbeitung der Handlungsempfehlungen und der Praxishilfen. Welche Themen die neu einzurichtende Expertenkommission auch bearbeiten wird: Für die Weiterentwicklung demokratischer Beteiligungsformen sind die vielfältigen Sichtweisen sehr wertvoll. Es bedarf eines breiten gesellschaftlichen Diskurses. Unerlässlich für den Diskurs ist die Bürgersicht. Deshalb empfehlen wir, die Expertenkommission auch mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern zu besetzen oder die ergänzende Durchführung eines Dialogforums zur Erarbeitung oder Bewertung konkreter Reformvorschläge zur Stärkung demokratischer Beteiligung.

## **Weitere Informationen**

Hintergrundinformationen und Mitglieder der Allianz Vielfältige Demokratie:

[www.bertelsmann-stiftung.de/allianz-vielfaeltige-demokratie](http://www.bertelsmann-stiftung.de/allianz-vielfaeltige-demokratie)

Die Ergebnisse der Allianz Vielfältige Demokratie:

[www.bertelsmann-stiftung.de/allianz-vielfaeltige-demokratie-ergebnisse](http://www.bertelsmann-stiftung.de/allianz-vielfaeltige-demokratie-ergebnisse)

## **Autorinnen**

**Anna Renkamp** leitet das Projekt „Vielfältige Demokratie gestalten“ im Programm „Zukunft der Demokratie“ bei der Bertelsmann Stiftung. Sie koordiniert das Netzwerk „Allianz Vielfältige Demokratie“.

**Kontakt:** [Anna.Renkamp@bertelsmann-stiftung.de](mailto:Anna.Renkamp@bertelsmann-stiftung.de)

**Christina Tillmann** ist Director des Programms „Zukunft der Demokratie“ bei der Bertelsmann Stiftung und arbeitet dort zu den Themen Demokratie, Partizipation und Wahlbeteiligung.

**Kontakt:** [Christina.Tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:Christina.Tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

## **Redaktion**

### **BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland**

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

[newsletter@b-b-e.de](mailto:newsletter@b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)