

# Entwicklung von Eckpunkten für ein Konzept zur Demokratieförderung

Expertise

im Auftrag der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen  
- Landesantidiskriminierungsstelle -



**Vera Henßler - Timm Köhler - Heinz Stapf-Finé**

Europa-Institut für Soziale Arbeit

Alice Salomon-Hochschule Berlin

Berlin, Januar 2015



**Landesstelle  
für Gleichbehandlung –  
gegen Diskriminierung**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>4</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>4</b>
<b>Vorwort .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Theoretische Rahmung und Grundlegungen .....</b>	<b>7</b>
1.1 Partizipation als exklusives oder inklusives Projekt? .....	7
1.2 Dimensionen des Demokratiebegriffs .....	11
1.3 Politische Partizipation vs. Bürgerschaftliches Engagement: .....	12
1.4 Politische Partizipation: Kriterien und Zielsetzungen .....	13
<b>2 Praktiken der Beteiligungsförderung in Berlin und den Berliner Bezirken .....</b>	<b>15</b>
2.1 Vorbemerkung.....	15
2.2 Bürgerhaushalte in Berlin .....	15
2.3 Stadtentwicklungsplanung.....	21
2.3.1 Das Programm Soziale Stadt/ Quartiersmanagements.....	22
2.3.2 Evaluation des Berliner QM.....	23
2.3.3 Quartiersräte .....	26
2.3.4 Aktionsräume plus.....	27
2.4 Die Lokalen Aktionspläne (LAP) .....	28
2.5 Bürgerplattformen/ Community Organizing.....	28
2.6 Dialogorientierte Instrumente mit Beratungsfunktion .....	31
2.6.1 Der Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen (LbInt).....	31
2.6.2 Die Landesgesundheitskonferenz (LGK) .....	32
2.6.3 Runder Tisch Flüchtlingsmedizin .....	32
2.6.4 Der Landesschulbeirat (LSB).....	33
2.7 Kinder- und Jugendparlament (KJP).....	34
2.8 Basisdemokratische Bewegungen und direktdemokratische Initiativen .....	34
2.9 Zwischenfazit .....	41
<b>3 Beteiligungsorientierte Messverfahren von Demokratiequalität.....</b>	<b>43</b>
3.1 Einleitung .....	43
3.1.1 Auftrag .....	43
3.1.2 Wofür steht ‚Demokratie‘ in ‚Demokratiequalität‘?.....	44
3.1.3 Demokratiequalität oder –zufriedenheit? .....	44
3.1.4 Partizipative Verfahren .....	44
3.2 Darstellung der einzelnen Ansätze .....	45

---

3.2.1	Demokratie-Monitore .....	45
3.2.2	Beteiligungssurvey .....	50
3.2.3	Lokale Demokratiebilanzen .....	51
3.2.4	„State of local democracy“ Demokratie-Audit von International IDEA .....	54
3.3	Vergleich der Ansätze .....	64
3.4	Zwischenfazit .....	65
<b>4</b>	<b>Niedrigschwellige Beteiligungsformen.....</b>	<b>66</b>
4.1	Ansätze und Verfahren.....	66
4.2	Methoden .....	68
4.3	Formen der Ansprache schwer erreichbarer Zielgruppen .....	71
4.4	Zwischenfazit .....	72
<b>5</b>	<b>Vorschlag für die Entwicklung eines Landeskonzepts zur Demokratieentwicklung .....</b>	<b>74</b>
5.1	Handlungsorientiertes Verfahren zur Messung von Demokratiequalität („Audit“) .....	75
5.2	Sozialräumliche Projekte zur Demokratie-Entwicklung .....	76
5.3	Koordination beteiligungsfördernder Maßnahmen und Verwaltungs-Enquête...	78
5.4	Partizipative politische Bildung .....	82
5.5	Verfahrensvorschlag .....	83
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>85</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Leiter der Bürgerpartizipation .....	13
---	----

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die Bürgerhaushalte in Berliner Bezirken .....	17
Tabelle 2: Übersicht über Bürgerplattformen in Berlin .....	30
Tabelle 3: Basisdemokratische Initiativen .....	36
Tabelle 4: Bewertungsfragen im lokalen Demokratie-Audit.....	58
Tabelle 5: Prozess der Auditerstellung im Überblick.....	60
Tabelle 6: Übersicht über beteiligungsfördernde Maßnahmen und Zuständigkeiten in den Senatsverwaltungen.....	78

## Vorwort

Die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen – Landesantidiskriminierungsstelle erteilte dem Europa-Institut für Soziale Arbeit an der Alice Salomon-Hochschule Berlin den Auftrag, eine Expertise zur „Entwicklung von Eckpunkten für ein Konzept zur Demokratieförderung“ samt Empfehlungen zur Ausgestaltung einer für Berlin passfähigen Struktur der Demokratieförderung zu erstellen.

Der Auftrag enthielt im Einzelnen folgende Anforderungen:

- eine Auswertung bereits bestehender Beteiligungspraktiken im Land Berlin
- Aussagen zu den notwendigen Rahmenbedingungen für eine Unterstützung und Förderung niedrigschwelliger Beteiligungsformen und aktivierender Befragungen
- Empfehlungen zur Erreichbarkeit „demokratiedistanzierter Milieus“ durch aktivierende Befragungsansätze
- Benennung von Möglichkeiten, den Zustand der Qualität des demokratischen Zusammenlebens in Berlin mit Hilfe eines Demokratieaudits zu beschreiben
- ggf. zusätzliche Benennung von alternativen Methoden zur Beschreibung der Demokratiequalität in Berlin
- Empfehlungen bezüglich einer systematischen Koordination von beteiligungsfördernden Maßnahmen in Berlin

In dem zur Verfügung stehenden Zeitrahmen von August bis Mitte Dezember 2014 gingen die Autoren wie folgt vor:

Es erfolgte eine Verständigung zu den theoretischen Grundlegungen der Expertise und auf Qualitätskriterien für politische Beteiligungsverfahren (Abschnitt 1). Die Praktiken der Beteiligungsförderung in Berlin und den Berliner Bezirken wurden untersucht und anhand der Sekundäranalyse vorhandener Informationen wurden Aussagen zu Qualität und Reichweite vorgenommen. Dabei wurden auch basisdemokratische und direktdemokratische Initiativen in den Blick genommen (Abschnitt 2). Messverfahren zur Demokratiequalität wie Demokratie-Monitore, Demokratie-Bilanzen und Demokratie-Audits wurden analysiert und auf ihre Anwendung in Berlin überprüft (Abschnitt 3). Zum Thema niedrigschwellige Beteiligung und Erreichbarkeit demokratiebenachteiligter Milieus wurden Verfahren und einzelne Methoden dargestellt und überlegt, in welchem Anwendungskontext diese in Berlin genutzt werden könnten (Abschnitt 4). Aufgrund der Überlegungen und Untersuchungen wurde ein Konzept für Demokratieentwicklung in Berlin skizziert (Abschnitt 5).

Die vorliegende Untersuchung ersetzt keine systematische und beteiligungsorientierte Messung der Demokratiequalität in Berlin. Sie gibt erste begründete Hinweise

dafür und schlägt einen Weg vor, wie eine solche Untersuchung den Auftakt für ein Landeskonzept zur Demokratieentwicklung geben könnte.

Berlin, Januar 2015

Vera Henßler

Timm Köhler

Heinz Stapf-Finé

# 1 Theoretische Rahmung und Grundlegungen

„Weichenstellungen in der Sozial- und Bildungspolitik, aber auch der Zustand der kommunalen Dienstleistungen, deren Bedeutung mit sinkenden Einkommen steigt, entscheiden erheblich darüber, ob die Bürgerkommune als exklusives oder inklusives Projekt endet.“ (Roth 2011, 165)

## 1.1 Partizipation als exklusives oder inklusives Projekt?

Sowohl *Demokratie* als auch *Partizipation* sowie damit im Zusammenhang stehende Konzepte wie *aktive Bürgergesellschaft* stellen einigen Autor/innen zufolge mittlerweile weitgehend entleerte Begrifflichkeiten oder auch „leere Signifikanten“ dar, die von allen politischen Lagern gelobt und eingefordert werden (vgl. Brown 2012; Klatt 2012). Die postulierte universelle Gleichheit der Menschen geht jedoch einher mit einem durch soziale Ungleichheit geprägten Raum, in dem gleichzeitig auch eine ungleiche Repräsentation von verschiedenen Interessenslagen feststellbar ist. Angesichts dieser Schiefelage sei die Frage gestellt, wie überhaupt sichergestellt werden kann, dass Bürger/innen als politische Akteure effektiv in Erscheinung treten können?<sup>1</sup> Soziale, materielle und symbolische Machtmittel sind grundlegende Voraussetzungen für eine politische Handlungsfähigkeit (= Partizipation) und bestimmen letztendlich über den Handlungsspielraum der jeweiligen Akteure. Mit dem Wandel des Sozialstaates und dem Abbau sozialstaatlicher Leistungen bei gleichzeitigen Appellen an die Eigenverantwortung lässt sich ein **partizipatorischer Paradigmenwechsel** (Wagner 2013) feststellen, der sich auf den Zugang zu den entsprechenden Machtmitteln auswirkt. Chancen und Grenzen von Teilhabe werden individualisiert, das Verständnis von *citizenship* in eine Ausübung von Pflichten umgedeutet, wobei das Einfordern und Streiten für individuelle und kollektive Rechte aus dem Blick gerät. Gleichzeitig befindet sich die *Bürgergesellschaft* in einem grundlegenden Wandel. Immer mehr Menschen organisieren sich in lokalen, zivilgesellschaftlichen Netzwerken, meist zu single-issue-Themen, während die Bedeutung klassischer, politischer Organisationsformen (Parteien, Gewerkschaften) zurückgeht. Eine zunächst positiv erscheinende Entwicklung, die Erstarkung einer Bürgergesellschaft, verdeckt, dass sozial benachteiligte Gruppen von der aktiven Bürgergesellschaft vielfach ausgeschlossen sind, was ein Grund für die qualitative Ungleichheit der Repräsentation von Interessen darstellt.<sup>2</sup>

---

1 Zum widersprüchlichen Verhältnis der Sozialen Arbeit und der Demokratie sowie den theoretischen Grundlegungen für die Fähigkeit, ein „Streithandeln“ auszutragen und damit an gesellschaftspolitischen Prozessen zu partizipieren vgl. Wagner 2013.

2 Vgl. u.a. Brömme/ Strasse, 2001. Regelmäßig und längerfristig durchgeführte direktdemokratische Verfahren tragen auf Individualebene zu einem verstärkten Interesse an Politik bei und führen auf der gesellschaftlichen Makroebene zu einer partizipationsorientierten und kommunikativen politischen Kultur (Batt, 2007, 123). Jedoch: Nicht das schiefe Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente, sondern der tatsächliche und aktive Gebrauch dieser

Das „politische Feld“ wird zunehmend von Expert/innen bespielt, die über eine politische Kompetenz in doppeltem Sinne verfügen. Dazu gehört zunächst die Kompetenz im Sinne der Fähigkeit zur Mitwirkung (z.B. das Verfügen über politische Bildung). Organisationsformen wie Vereine und Initiativen arbeiten stark ergebnisorientiert und erfordern spezifische Kompetenzen (Erarbeitung von Texten, Organisation von Veranstaltungen, Reden vor großen Gruppen usw.). Neben dieser Fähigkeit ist aber auch die Befugnis relevant, d.h. im „politischen Feld“ anerkannt zu sein. Dazu gehört auch, „dass man sich selbst zutraut und sich legitimiert sieht, sich an Politik im engeren Sinne zu beteiligen, sich dazu zu äußern“. (Bremer 2008, 268) Laien drücken demnach ihre politischen Anschauungen nicht in Begriffen aus, die als politisch gelten, sondern in Form von ethischen und moralischen Beurteilungen, die im „politischen Feld“ nicht anerkannt sind. Diese Form der Selbstexklusion stellt eine vorweggenommene Fremdexklusion dar – weshalb vermeintlich politik- oder demokratiefeerne Milieus vielmehr als Ausdruck von Ohnmacht gewertet werden müssen. (vgl. Bremer 2008, 268f.)

„Um dieser Ungleichheit wiederum entgegen zu wirken, bedarf es vor allem unterstützender Maßnahmen für die Artikulation der Interessen sozial Benachteiligter, individueller Förderung, Befähigung und Ausbildung zur Teilnahme an der Zivilgesellschaft.“ (Klatt 2012, 16) Um der Fremdexklusion im Rahmen politischer Bildung begegnen zu können, bedarf es zudem einer reflexiven politischen Bildung, die Wege finden muss, latenten Formen politischer Artikulation mehr Anerkennung zu verschaffen (vgl. Bremer 2008, 271).

Der **Strukturwandel der Bürgergesellschaft** ist eingebettet in globale Entwicklungen, die in der politikwissenschaftlichen Diskussion vielfach als „Postdemokratie“ (Mouffe, Crouch, Rancière) oder auch „Transformation der Demokratie“ (Agnoli) bezeichnet werden. Politische Verfahren werden demnach zunehmend ausgehöhlt, der Einfluss privilegierter Eliten und die Stärkung globaler Unternehmen nehmen zu. Die Unterscheidung von öffentlichen Interessen, die vom Staat bewahrt werden und privaten Interessen wird zunehmend aufgehoben und mündet in der Ökonomisierung einer Vielzahl gesellschaftlicher Bereiche. Davon ist nicht zuletzt auch die kommunale Ebene betroffen, auf die sich die Vorstellung einer Bürgergesellschaft in erster Linie stützt. Kritiker/innen dieser Entwicklung sprechen von einem drohenden **Ende der kommunalen Selbstverwaltung** (vgl. Wohlfahrt/ Zühlke 2005), die unter anderem durch eine Ökonomisierung der Verwaltung (Personalabbau), die Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Daseinsvorsorge (u.a. Verkauf von Landeseigentum und -betrieben) sowie eine Fragmentierung von politischen Verantwortlichkeiten gekennzeichnet ist.

Aus diesem zunehmenden Verlust der kommunalen Handlungsspielräume seit den 1990er Jahren resultiert auch eine gemeinwohlorientierte Verpflichtung der Bür-

---

Instrumente wirkt sich positiv auf das „Demokratielernen“ von Bürger/innen aus. Direktdemokratie durch Abstimmungen verbleibt auf der Ebene der passiven Partizipation und stößt nicht in die Region aktiven politischen Handelns vor (Batt 2007, 120-123). Insbesondere für diejenigen, die sich nicht selbst organisieren oder über keine spezifischen Interessenvertre-

ger/innen zu mehr Selbstsorge. Gemeinwohlorientiertes Engagement dient so zunehmend als Kitt und Lückenbüßer für den sich aus diesem Bereich zurückziehenden Staat, während die soziale Segmentierung verstärkt wird (vgl. Roth 2011, 156). In der Gesamttendenz lässt sich ein Rückbau oder eine Auslagerung lokaler Infrastrukturen feststellen. Die Kommunalpolitik ist zunehmend destabilisiert und beschränkt sich auf strategische Entscheidungsprozesse, während die eigentliche Politik (im Sinne eines Verständnisses von Streit unterschiedlicher Interessensgruppen) zunehmend durch alleinige Sachorientierung ersetzt wird. Durch die Auslagerung infrastruktureller Dienste hat sich die Breite des politischen Feldes, über das die Kommunalpolitik bisher bestimmte, verringert: „Die Einschränkung lokaler Demokratie ist gewollte Konsequenz neoliberaler und neosozialer Modernisierung des kommunalen Bereichs.“ (Wohlfahrt/Zühlke 2005, 120).

Partizipative Verfahren sind als wesentlicher Teil dieser Entwicklung zu begreifen: „Je mehr der Funktionsverlust der Räte [der kommunalen Gremien] fortschreitet, umso mehr wird das Ziel verfolgt, die Beteiligung der Bürger durch erweiterte Partizipationsformen zu etablieren.“ (vgl. Wohlfahrt/ Zühlke, 29). Roland Roth nennt diese Entwicklung auch *Beteiligungsparadox* (Roth 2011, 29). Das Konzept der *Bürgerkommune*, welches vielfach als Idee für eine partizipative Gesellschaft herangezogen wird, ist somit sowohl Partizipationsversprechen als auch eine Perspektive auf Bürger/innen als Ressource.

Dies wird nicht zuletzt in den fünf Zielen des *Leitbildes Bürgerkommune*, das sich in verschiedensten kommunalen Strategiepapieren wiederfindet, deutlich (vgl. Bogumil/Holtkamp/ Schwarz, 2003);

1. höhere Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz)
2. stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung)
3. Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger (Solidarität)
4. Entlastung der kommunalen Haushalte (Effizienz)
5. bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzungen (Effektivität)

Das *Leitbild Bürgerkommune* lässt sich daher nur vor dem Hintergrund einer grundsätzlich widersprüchlichen Entwicklung begreifen: Die zunehmende Entdemokratisierung im Sinne von immer kleiner werdenden Handlungsspielräumen und Zuständigkeiten der kommunalen Ebene geht einher mit der Forderung nach mehr demokratischer Beteiligung der Bürger/innen im Sinne einer Selbstverpflichtung, aber auch einer möglichen kompensatorischen Funktion.

Dies lässt sich auch in Berlin exemplarisch darstellen. Der im Koalitionsvertrag festgelegte Stellenabbau in den Bezirksverwaltungen führt dazu, dass viele der Kernaufgaben der Verwaltungen langfristig nicht mehr abgesichert werden können. Dies wirkt sich auch durch zunehmende Leistungseinschränkungen auf die Bürgerinnen und Bürger aus. Dazu gehören lange Wartezeiten in den Bürgerämtern und bei der Bearbeitung von Anträgen sowie teilweise nicht mehr erbringbare Leistungen. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Lebensrealitäten insbesondere jener Bevölkerungsgruppen aus, die aufgrund einer sozialen Benachteiligung stark auf Unterstützung angewiesen sind (z.B. (temporäre) Schließungen, z.B. von Bibliotheken, Elterngeldstellen oder der zentralen Erstaufnahmestelle für Asylsuchende). Die Steuerungsfähigkeit auf kommunaler Ebene ist zunehmend eingeschränkt. Der Rat der Bürgermeister, in dem alle 12 Berliner Bezirke vertreten sind, sieht die „originäre Aufgabenerfüllung öffentlicher Verwaltung gefährdet“ und fordert mittlerweile ein Ende des Personalabbaus und das kommunale Entscheidungsrecht über Einstellungen in den Bezirken.<sup>3</sup> Aufgrund der weitestgehend handlungsunfähigen Kommunen ist die Landesebene gefragt: „Die große gesellschaftliche Steuerungsaufgabe der Sozialintegration lässt sich politisch eher auf der Ebene der Landesparlamente konzeptionell entwickeln und realisieren als auf der Ebene der entmachteten Gemeindevertretungen.“ (Wohlfahrt/ Zühlke, 124)

Das Ende der lokalen Demokratie scheint vorgezeichnet, da alle Modernisierungsprogramme auf eine einseitige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zielen, in deren Folge soziale Infrastrukturpolitik immer mehr zur abhängigen Variable des internationalen Geschäftserfolges wird (vgl. ebd., 133). Handlungsansätze, die zumindest eine kompensatorische Funktion haben, wären nach Wohlfahrt/ Zühlke die öffentliche Partizipation, betriebliche Mitbestimmung, Beteiligungsmanagement, Dezentralisierung der Förderpolitik und kooperations- und verhandlungsdemokratische Verfahren. Die Autor/innen im Themenfeld sind sich dahingehend weitestgehend einig, dass im Falle einer fehlenden rechtlichen und sozialen Absicherung sowie einer mangelnden unterstützenden örtlichen Infrastruktur das *Leitbild Bürgerkommune* kaum in die Realität umgesetzt werden kann oder eher noch zur sozialen Desintegration benachteiligter Bevölkerungsgruppen beiträgt (vgl. u.a. Wohlfahrt/ Zühlke 2005, 58; Roth 2011, 23). Diese wirkt sich nicht zuletzt auch auf das Demokratieempfinden im Sinne einer Zustimmung zu demokratischer Politikpraxis aus. Je weniger für Bürger/innen eine Problemlösungskompetenz des Staates für die für sie relevanten Problemlagen erkennbar ist, desto stärker ist die Wahrscheinlichkeit einer Skepsis bis hin zur Ablehnung der Demokratie als politischer Praxis. Es ist daher fraglich, inwiefern vor diesem Hintergrund Partizipationsbereitschaft tatsächlich bestärkt werden kann und Partizipationser-

---

3 Vgl. das Konzeptpapier des Rates der Bürgermeister „Personalpolitik für die Berliner Bezirksverwaltungen“ vom Juli 2014.

fahrungen das tatsächlich wahrgenommene Demokratiedefizit ausgleichen können.<sup>4</sup> Um Anhaltspunkte für die Frage zu gewinnen, wie eine Inklusion „demokratiedistanzierter Milieus“ erreicht werden kann, müssen schließlich die Voraussetzungen und Gelingensbedingungen von Teilhabe und somit die bestehenden (oder fehlenden) Handlungsspielräume und Machtmittel bei denjenigen Bevölkerungsgruppen im Fokus stehen, von denen eine aktive Teilhabe im Sinne des Leitbildes Bürgerkommune erwartet wird. Die Bewertung der Demokratieförderung im Land Berlin erfordert daher zunächst eine Analyse der lokalen Infrastrukturen.

## 1.2 Dimensionen des Demokratiebegriffs

Der Begriff Demokratie hat drei unterschiedliche Dimensionen (vgl. Himmelmann 2004). Zum einen kann Demokratie als Herrschaftsform begriffen werden. Dabei geht es um die Art der Organisation von Macht und Entscheidungsprozessen in einem Staat. Eine weitere Dimension betrifft die Frage nach den Handlungsspielräumen, in einer demokratischen Gesellschaft teilhaben und politische Prozesse mitgestalten zu können. Eingangs wurde bereits dargelegt, dass hier die Chancengleichheit für Teilhabe zunehmend bedroht ist. Eine dritte Ebene betrifft die Werte, das heißt es geht um eine demokratische Haltung und demokratisches Verhalten gegenüber anderen Menschen.

Der vorliegende Beitrag geht von einem umfassenden Demokratiebegriff aus, der alle drei Dimensionen einschließt. Das bedeutet, dass staatliche Formen der repräsentativen Demokratie zusammen gedacht werden müssen mit gesellschaftlichen Formen des öffentlichen Diskurses und deren Gelingensbedingungen. Demokratie kann nicht reduziert werden auf ein bloßes Verfahren. Entscheidungen sind nicht allein deshalb demokratisch, weil eine Mehrheit ihren Willen ausdrückt. Vielmehr muss auch der Inhalt demokratischen Werten entsprechen. Folglich ist Demokratie immer dann herausgefordert, wenn antidemokratische Kräfte sich auf schweigende Mehrheiten oder dergleichen berufen. Vielmehr ist Demokratie aufgerufen, demokratische und humanistische Werte zu verteidigen.

Sie ist nicht inhaltsleer, sondern dem Wohlergehen und der Wohlfahrt der Menschen verpflichtet. Wenn also die Teilhabe an Demokratie voraussetzungsvoll ist, muss Demokratie dafür Sorge tragen, dass die Menschen mit den nötigen Voraussetzungen ausgestattet werden.

Allerdings gibt es Brüche zwischen Demokratie als Herrschaftsform und Demokratie als Gesellschaftsform. Wie schon die Ausführungen zum gesellschaftlichen Strukturwandel gezeigt haben, gibt es Phänomene der Entfremdung zwischen den Menschen

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu auch die unterschiedlichen Zusammenhänge von Demokratiekritik und Partizipationsbereitschaft in aktuellen Untersuchungen der Einstellungsforschung, z.B. Zick/ Klein 2014.

und dem politischen System. Immer mehr Menschen wenden sich von der Politik ab, da sie ihre Interessen nicht mehr repräsentiert sehen. Hierzu gehören in einem größeren Ausmaß gerade sozial benachteiligte Milieus, die auf stärkere Interessenvertretung in besonderem Maße angewiesen sind. Die Herausforderung, insbesondere für die Berliner Situation, besteht darin, den Menschen die Gelegenheit zu geben, Erfahrungen der Selbstwirksamkeit<sup>5</sup> zu machen und Ohnmachtsgefühle zu überwinden. Solche Erfahrungen können Menschen insbesondere in den Bereichen machen, die nahe an ihrer Lebenswelt sind. Daher gilt es, Prozesse gesellschaftlichen und politischen Engagements so auszugestalten, dass die Bedingungen individueller und kollektiver Handlungsmöglichkeiten gestärkt werden.

### **1.3 Politische Partizipation vs. Bürgerschaftliches Engagement:**

In dieser Expertise soll zunächst und vorrangig auf die politische Partizipation eingegangen werden, die sich auf die Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen und damit eine politische Handlungsfähigkeit fokussiert und damit von einem gemeinwohlorientierten Beteiligungsbegriff/ bürgerschaftlichem Engagement unterscheidet. Allerdings ist diese Trennung nur in Teilen möglich, da auch Instrumente politischer Partizipation auf lokale Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements aufbauen, was aufgrund der Tatsache, dass diese neuen Beteiligungsformen vor allem von politisch-aktiven und gut gebildeten Bürger/innen der Mittelklasse genutzt werden, nicht unproblematisch ist. Es sollte beachtet werden, dass insbesondere das bürgerschaftliche Engagement, wie es gemeinhin verstanden wird, im Hinblick auf seine Akteure eine Spaltung erfährt: Unter bürgerschaftlichem Engagement wird vielfach die ehrenamtliche Arbeit in Initiativen, Vereinen etc. (die auch Ausdruck der Auslagerung infrastruktureller Aufgaben in der Kommune ist), verstanden. Engagement sozial benachteiligter Gruppen findet jedoch eher in anderen Formen statt und stellt vielfach eine Lebensbewältigung (aus der Not heraus) dar. Sie resultiert vielfach aus unmittelbarer Betroffenheit, im Gegensatz zu Formen des „Vorzeige-Engagements“. Grundsätzlich sollte daher der alleinige Fokus auf bürgerschaftliches Engagement vom organisationalen Rahmen gelöst und auf Alltagskompetenzen zur individuellen Lebensbewältigung gerichtet werden.<sup>6</sup> Nicht zuletzt wird von einigen Theoretiker/innen und Akteuren eine Verschränkung von Engagement und politischer Partizipation als Voraussetzung begriffen. Aufgrund dieses Be-

---

5 Zum Konzept der Selbstwirksamkeit und der zugrunde liegenden agency-Theorie vgl. Kaupp 2013.

6 Dies sei hier deshalb angeführt, da auch im Bereich politischer Beteiligungsformen und -instrumente der organisationale Rahmen, bspw. in der Auswahl der beteiligten Gruppen eine wesentliche Rolle spielt. (Werden Vereine angesprochen oder findet eine repräsentative Auswahl/ Stichprobe innerhalb der Bevölkerung statt?) Roland Roth schlägt vor, dass der „sozialen Entmischung des bürgerschaftlichen Engagements nur durch eine bessere Vernetzung unterschiedlicher Milieus“, etwa durch Patenschaftsprojekte, begegnet werden könne (vgl. Roth 2011, 157). Zum Engagement sozial benachteiligter Gruppen vgl. u.a. Brömme/ Strasse 2001; Munsch 2005; Munsch 2003.

fundes fordern einige Autor/innen von der Gemeinwesenarbeit, dass diese sich weder auf die „Ermöglichung von Kommunikation“ noch auf die „Aktivierung bestehender Ressourcen“ beschränken, sondern die Beteiligung an sozialen Kämpfen aktiv ermöglichen und einfordern sollte (vgl. Kessl, 2003).

## 1.4 Politische Partizipation: Kriterien und Zielsetzungen

Die von Verwaltung und Politik eingeräumten politischen Beteiligungsmöglichkeiten lassen sich grob zunächst anhand der „Leiter der Bürgerpartizipation“ von Sherry Arnstein (1969) einordnen, nach der zwischen Nicht-Partizipation, symbolischer Partizipation und tatsächlicher Partizipation im Sinne eines Entscheidungsrechtes unterschieden wird:

Stufe 9	Selbstständige Organisation	Weit über Partizipation hinaus
Stufe 8	Entscheidungsmacht	Partizipation
Stufe 7	Teilweise Entscheidungskompetenz	
Stufe 6	Mitbestimmung	
Stufe 5	Einbeziehung	Vorstufen der Partizipation
Stufe 4	Anhörung	
Stufe 3	Information	
Stufe 2	Erziehen und Behandeln	Nicht-Partizipation
Stufe 1	Instrumentalisierung	

Abbildung 1: Die Leiter der Bürgerpartizipation

Daran anknüpfend lassen sich die verschiedenen Instrumente in konsultative Verfahren (Bürgerbefragung, Zukunftskonferenzen etc.) und dezisive Verfahren (Referenden, ggf. Beiräte, Planungszelle) unterscheiden.

Nach Kersting (2008) lassen sich verschiedene **Qualitätskriterien politischer Beteiligungsverfahren** nennen, die sich grob in vier Bereiche gliedern:

1. **Offenheit und politische Gleichheit:** Offenheit des Verfahrens: Sind ausgewählte Stichproben der Bevölkerung eingeladen oder nur organisierte Interessenvertreter/innen? Kommt es zu einer administrativen Beteiligung der

Verwaltung oder sind Verwaltung/ Politik ausgeklammert? Wie wird der Abbau von Machtstrukturen innerhalb der beteiligten Gruppen betrieben? Wird die soziale Dominanz von Meinungsführern umgangen, z.B. in Beiräten? Vielfach werden offene Gruppen gewählt (statt einer quotierten Auswahl), d.h. Gruppen, die auf Selbstselektion beruhen, was oft eine „partizipatorische Spaltung“ und den Ausschluss bestimmter Bevölkerungsteile bewirkt (vgl. ebd., 284).

2. **Machtkontrolle und Responsivität:** Ausrichtung der gewählten politischen Vertreter/innen auf die Interessen der Bürger/innen. Besteht eine weitgehende Autonomie der Gruppe? Ist eine wirkliche Mitbestimmung feststellbar oder handelt es sich eher um Mitarbeit in Form von Selbsthilfe? Wie sieht die Umsetzung im Gesetzgebungsverfahren aus? Niedrigere Ebenen sollten mehr Entscheidungsrechte bei Detailfragen erhalten.
3. **Rationalität und Transparenz:** Höhere Kompetenz und Kenntnisse in der Bürgerschaft sollen durch erhöhte Transparenz erreicht werden. Bestehen umfassende, plurale Bürgerinformationen? Wie werden ein Wissenstransfer und ein deliberativer Diskurs gefördert? Wurden individuelle Kompetenzen gefördert? Wurden neue Informations- und Kommunikationsinstrumente genutzt? Dialogische Instrumente sind gefordert, spezielle Strategien für eine eigene Informationspolitik und eine breite Öffentlichkeit aufzubauen.
4. **Effizienz und Effektivität:** Einsatz von Ressourcen (Effizienz) und Effektivitätskriterien sind abhängig von der Zielsetzung. Einer der ersten Schritte bei der Planung sollte demnach die Definition der Zielgruppe und die Analyse ihrer Interessen sein.

Des Weiteren ist festzuhalten, dass es vielfach bei einer symbolischen Partizipation bleibt, wenn punktuelle, modellfinanzierte und thematisch beschränkte Initiativen mit einer kleinen ausgewählten Zielgruppe initiiert werden, wovon die Regelstrukturen aber unberührt bleiben (vgl. Roth 2011, 164).

## 2 Praktiken der Beteiligungsförderung in Berlin und den Berliner Bezirken

### 2.1 Vorbemerkung

Die nachfolgende Sammlung verschiedener Instrumente politischer Beteiligung in Berlin und den Berliner Bezirken stellt keine abschließende Sammlung dar, sondern soll einen Überblick über verschiedene Formen der Beteiligung, Themensetzungen sowie punktuell auch Aussagen zu den Chancen und Grenzen der jeweiligen Instrumente bieten. Kriterien, die dabei in den Blick genommen wurden, waren:

- die Konstitution der Gremien sowie deren Zusammensetzung,
- Zielsetzungen der Instrumente (und Programme),
- die Frage, ob es sich um unverbindliche, dialogorientierte Verfahren oder um Gremien mit bindenden Entscheidungsrechten handelt,
- sowie die gesetzliche Verankerung der jeweiligen Gremien.

Insofern Evaluationen vorliegen, wurden diese mit einbezogen.

### 2.2 Bürgerhaushalte in Berlin

Das Instrument Bürgerhaushalt, das ein Kernelement des Leitbildes Bürgerkommune darstellt und mit dem nicht zuletzt auch eine höhere Akzeptanz kommunaler Dienstleistungen und Planungsprojekte sowie die Entlastung der kommunalen Haushalte erreicht werden sollen<sup>7</sup>, ist in den einzelnen Berliner Bezirken sehr unterschiedlich aufgestellt. Mit dem Bürgerhaushalt sollen die Anwohner/innen an der Aufstellung des kommunalen Haushaltsplanes beteiligt werden, wobei der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) jedoch das letztendliche Entscheidungsrecht zufällt. Der Bürgerhaushalt umfasst in der Regel drei Phasen: die Information über den Haushalt; die Konsultation der Bürger/innen und schließlich die Rechenschaft an die BVV, die über die (nicht) umgesetzten Maßnahmen informiert wird. Die einzelnen Phasen lassen sich dabei sehr unterschiedlich ausgestalten. Empirische Studien zeigen, dass die z.T. sehr hohen Erwartungen an den Bürgerhaushalt vielfach nicht eingelöst werden können. Dies steht unter anderem im Zusammenhang mit immer geringer werdenden Handlungsspielräumen der Kommunen und dem so prognostizierten „Ende der kommunalen Selbstverwaltung“ (vgl. Wohlfahrt/ Zühlke 2005). Sind entsprechende Handlungsspielräume in Bezug auf den Haushalt nicht vorhanden, wie es in vielen Kommunen mittlerweile der Fall ist, gelingt auch eine Beteiligung an der Aufstellung des Haushaltes nicht. Hinzu kommt,

---

7 Zum Leitbild Bürgerkommune vgl. Bogumil/ Holtkamp/ Schwarz 2003.

dass kommunale Mandatsträger/innen, deren Zuständigkeiten in der Vergangenheit ohnehin schon massiv beschnitten wurden, die Beteiligung von Bürger/innen mitunter als Aushöhlung ihrer Kompetenzen begreifen (vgl. Holtkamp 2008).

In einer Mehrzahl der Bezirke gibt es Broschüren, die den Haushaltsplan erklären und in denen die Einnahmen und Ausgaben des Bezirkes aufgelistet werden. Darin wird auch auf die geringen Handlungsspielräume sowie die hohen Pflichtausgaben verwiesen. Die Notwendigkeit des Sparens ist allgegenwärtig, so heißt es z.B. im Informationsflyer aus Spandau: „Durch „Sparen mit Augenmaß“ und dabei immer das Wohl der Spandauer Bürgerinnen und Bürger im Auge zu behalten, ist es gelungen, den Schuldenberg aus dem Jahre 2010 in Höhe von rd. 18,5 Mio. € abzubauen. Damit das auch weiterhin so bleibt, müssen wir im Interesse der nächsten Generation genau abwägen, was wir uns künftig tatsächlich leisten können und leisten wollen.“ (Bezirksamt Spandau 2014) Eine Übersicht der bestehenden Bürgerhaushalte bzw. einzelner Etablierungsversuche ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen. Es fällt auf, dass zu einer Mehrzahl der eingeführten und teilweise wieder eingestellten Bürgerhaushalte in den Bezirken nur sehr rudimentäre Informationen zu finden sind.

Tabelle 1: Übersicht über die Bürgerhaushalte in Berliner Bezirken

Bezirk	Laufzeit	Anmerkungen	Budget	Evaluierungen <sup>8</sup> / Auswertungen
<b>Charlottenburg-Wilmersdorf</b>	keine aktuelle Darstellung, anscheinend eingestellt	Eine <b>fraktionsübergreifende AG Bürgerhaushalt</b> arbeitet weiterhin zum Thema (Stand: 2013). Die Grünen monieren, dass der Bürgerhaushalt mangels politischen Willens verschiedener Beteiligter in der Vergangenheit gescheitert sei. <sup>9</sup>	k.A.	k.A.
<b>Friedrichshain-Kreuzberg</b>	2007 initiiert, keine aktuelle Darstellung, scheinbar eingestellt	Nach Informationen der Piratenpartei im Bezirk war die Beteiligung beim alten BH in den Diskussionsrunden sehr gering. Nach 2008 erfolgte eine Ausweitung auf das Internet sowie ein postalisches Verfahren. In einer neu initiierten, <b>fraktionsübergreifenden Arbeitsgruppe</b> habe es 2012 wenig Beteiligung von Parteien (im Gegensatz zur Zivilgesellschaft) gegeben. Die ausgearbeiteten Vorschläge wurden seitens des BA aufgrund fehlender finanzieller Möglichkeiten zurückgewiesen. Die Piratenpartei erklärt dazu: „Der Bürgerhaushalt in Xhain ist tot.“ <sup>10</sup>	2008: 830.000 Euro	
<b>Lichtenberg</b>	Seit 2005, seitdem jährlich, umfassende Darstellung auf der Homepage <sup>11</sup>	Vielfach gelobter Bürgerhaushalt: Es gibt Flyer in verschiedenen Sprachen. Die Einreichung von Vorschlägen ist auf verschiedenen Wegen möglich: schriftlich, im Internet, im Dialog in den Stadtteilen (Stadtteilzentren).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BH Anfangsbudget: 140.000 Euro (2005) incl. Projektmittel Neuordnungagenda 2006</li> <li>• Öffentlichkeitsarbeit (vorbereitende Workshops mit BVV, BA, Verwaltung, freie Träger): ca. 5.000 Euro</li> <li>• Externe Moderation (Vorbereitung und Durchführung)</li> </ul>	Jährlicher Evaluationsworkshop, in dem der Gesamtprozess sowie Einzelmodule betrachtet werden.

8 Evaluationen zu Bürgerhaushalten in Deutschland gibt es nur wenige. Einen Überblick der Evaluationen sowie der zugrunde gelegten Kriterien ist zu finden unter: <http://www.buergerhaushalt.org/de/article/evaluation-von-buergerhaushalten-wie-sie-aussehen-kann>

9 [http://gruene-cw.de/userspace/BE/kv\\_charlottenburg-wilmersdorf/Dokumente/Beschluss\\_Buergerhaushalt\\_der\\_MV\\_am\\_9.10.pdf](http://gruene-cw.de/userspace/BE/kv_charlottenburg-wilmersdorf/Dokumente/Beschluss_Buergerhaushalt_der_MV_am_9.10.pdf)

10 <http://piratenpartei-friedrichshain-kreuzberg.de/2012/09/12/rip-buergerhaushalt/>

11 [www.buergerhaushalt-lichtenberg.de](http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de)

Bezirk	Laufzeit	Anmerkungen	Budget	Evaluierungen <sup>8</sup> / Auswertungen
	Außerdem Kiezfonds (ermöglichen eine zeitnahe Umsetzung von Vorschlägen)	Teilnahme: alle im Bezirk Wohnenden/ Arbeitenden ab 14 Jahren. Ein <b>Begleitgremium aus Bürger/innen und Kommunalpolitiker/innen</b> steuert und begleitet den Prozess und erstellt eine Votierungsliste, die dann in einem offenen Beteiligungsverfahren abgestimmt wird. Dazu werden auch die Haushalte im Rahmen eines repräsentativen, postalischen Verfahrens eingeladen. Das Ergebnis wird in der BVV beraten und abgestimmt.	<p>der Moderation von Akteuren des Projektes sowie gemeinsamen Abstimmungsrunden): ca. 10.000 Euro</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Internetauftritt (Erstellung Online-Dialog Plattform, Anwenderschulung zur Software &amp; Schulung der Online-Moderatoren, Wartungskosten, Updates, Unterstützungsleistungen etc.): ca. 53.000 Euro</li> <li>• Veranstaltungen (2 zentrale &amp; 5 dezentrale Bürgerversammlungen, Raummieten): ca. 43.000 Euro</li> <li>• Evaluation (Bürgerversammlung &amp; gesamtes Beteiligungsverfahren): ca. 29.000 Euro</li> <li>• Seither jährlich ca. 120.000 € (Personal – und Sachkosten) – geschätzter Richtwert: 0,50 Euro je Einwohner. Darunter ca. 70.000 Euro (Sachkosten und Aufträge an Externe für Öffentlichkeitsarbeit, Online-Dialog etc.)</li> <li>• Personal in der Geschäftsstelle: 2 Stellen, die nicht ausschließlich mit dem Thema Bürgerhaushalt beschäftigt sind</li> <li>• Ein fixes Budget für die Umsetzung konkreter Vorhaben gibt es nicht. Es wird der Teil des Haushaltes diskutiert, der grundsätzlich als steuerbarer Leistungsteil verfügbar ist, also alles jenseits der Pflichtleistungen.</li> </ul> <p><b>Kiezfonds:</b> 65.000 € (5.000 € pro Ortsteil)</p>	<p>Insgesamt liegen zum Verfahren eine Vielzahl an Dokumenten und Statistiken vor.</p> <p>Die Beteiligungszahlen<sup>12</sup> konnten von ca. 4.000 Personen (2007) auf ca. 10.500 Personen (2013) kontinuierlich gesteigert werden (u.a. auch durch eine deutliche Erhöhung der angeschriebenen Haushalte von ursprünglich 25.000 auf 50.000 im Jahr 2013). Neuerdings werden Schwerpunktthemen festgelegt, die sich auch aus den bisherigen Eingaben zusammensetzen.<sup>13</sup></p>

12 Die Teilnahme am Verfahren setzt sich aus der Beteiligung im Internet (Vorschläge und Votierung), der Teilnahme an den Veranstaltungen (v.a. in den Stadtteilzentren) sowie der Rücklaufquote der postalischen Befragung zusammen, vgl. <https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/info-material>

13 <http://www.hendrikjeklein.de/wp-content/uploads/2014/08/Beschluss-Schwerpunktthemen-2015.doc>

Bezirk	Laufzeit	Anmerkungen	Budget	Evaluierungen/ Auswertungen
<b>Marzahn-Hellersdorf</b>	Zunächst 2006/2007; dann nach Pause ab 2010/2011 kontinuierlich	Der Bürgerhaushalt startete im September 2014 in eine neue Runde (2016/2017). Das bisherige Verfahren wird seitens des BA als Erfolg bewertet und soll weiter ausgebaut werden. <sup>14</sup> In einer Online-Übersicht sind die umgesetzten und nicht umgesetzten (absolute Mehrheit) Vorschläge aus vergangenen BH, unterteilt nach Stadtteilen, einsehbar. <sup>15</sup> Auch die Internetpräsenz soll ausgebaut werden. Eine Einbeziehung durch repräsentative Beteiligung/ postalisches Anschreiben der Haushalte wie in Lichtenberg findet allerdings nicht statt.		Juni 2014 Workshop zum Thema Bürgerhaushalt: BH analysiert und bewertet; Ab September 2014 wissenschaftliche, begleitende Evaluierung des BH 2016/2017 vorgesehen.
<b>Neukölln</b>	2013 initiiert (für 2014/2015). Ob vormals auch, ist unklar.	Kaum Informationen vorhanden. Das Verfahren ist sehr rudimentär, Vorschläge für den Haushalt können per Mail, Post oder im BA abgegeben werden.		k.A.

14 [http://www.berlin.de/ba-marzahn-hellersdorf/bvv-online/\\_\\_\\_tmp/tmp/45081036230559779/230559779/00073641/41-Anlagen/02/vzb0795\\_IV-Fortschreibung\\_BHH\\_2016-17.pdf](http://www.berlin.de/ba-marzahn-hellersdorf/bvv-online/___tmp/tmp/45081036230559779/230559779/00073641/41-Anlagen/02/vzb0795_IV-Fortschreibung_BHH_2016-17.pdf)

15 <http://www.berlin.de/ba-marzahn-hellersdorf/buergerhaushalt/archiv>

Bezirk	Laufzeit	Anmerkungen	Budget	Evaluierungen/ Auswertungen
<b>Treptow-Köpenick</b>	Rudimentäre Ansätze seit 2003.  Seit 2013 Kiezkassen für die einzelnen Ortsteile;  Bürgerhaushalt Haushaltsjahr 2014/2015	Verschiedentlich damit experimentiert. Zwischenzeitlich auch postalisches Verfahren, in dem 500 zufällig ausgewählte Anwohner/innen eingeladen wurden. <sup>16</sup> Aktuell läuft ein Bürgerhaushaltsverfahren – dazu sind jedoch nur wenige Informationen vorhanden. Es wird lediglich dazu aufgefordert, per Mail Vorschläge zu schicken, die dann in der BVV bei der Haushaltsplanung mit in die Diskussion einfließen.	Kiezkassen: 50.000 €	k.A.
<b>Tempelhof-Schöneberg</b>	Erstmals 2010/2011; gerade läuft neuer Haushalt	Aktuell werden alle Haushalte über das Beteiligungsverfahren per Postwurfsendung informiert	50.000 €	k.A.
<b>Spandau</b>	Seit 2006/2007	Vorschläge zur Haushaltsplanung über Mail oder Post. Insgesamt die klassischen 3 Phasen: Information – Konsultation – Beratung in der BVV.		k.A.

---

16 <http://www.taz.de/!24810/>

## 2.3 Stadtentwicklungsplanung

Fragen politischer Partizipation fokussieren sich vielfach auf den Themenbereich der Stadtentwicklungsplanung und größere Infrastrukturprojekte. Bereits 1976 wurde im damaligen Bundesbaugesetz (heute: **Baugesetzbuch**) die Bürger/innenbeteiligung bei der Planung von Bauvorhaben gesetzlich verankert. Zielsetzung war dabei ein offener Dialog zwischen den Bürger/innen und der planenden Verwaltung, der sich jedoch bis heute vielfach in der Information durch die öffentliche Auslegung von Planungsentwürfen erschöpft (vgl. Deutscher Städtetag 2013, 16). Der Deutsche Städtetag fordert für eine frühzeitige Einbeziehung der Bevölkerung, „bei größeren, komplexen und strittigen Bauleitplanverfahren, dass es mit einer einmaligen „frühzeitigen Anhörung“ nicht sein Bewenden haben kann, sondern dass vor der endgültigen Ausarbeitung eines offenzuliegenden Bebauungsplanentwurfs weitere Veranstaltungen erwartet oder eingefordert werden z. B. zum Ergebnis des städtebaulichen Wettbewerbs, zur Auswahl von Alternativen oder zur Diskussion der verkehrlichen Erschließung oder von Zielkonflikten eines neuen Baugebietes mit Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes.“ (Ebd., 16) Hinsichtlich der Partizipation stellen sich im Rahmen von Planfeststellungsverfahren, im Gegensatz zu Bauleitplanungen komplexere Problemlagen dar. Hierzu gehören unter anderem die ausschließliche Anhörung von unmittelbar Betroffenen, die meist fehlende Prüfung von Alternativen sowie der hohe Komplexitätsgrad durch das kombinierte Planungs- und Genehmigungsverfahren und dessen lange Dauer (vgl. ebd.). Insbesondere bei strittigen größeren Infrastrukturprojekten liege der Konflikt oftmals in der grundsätzlichen Frage des „ob“, und nicht des „wie“. Mit dem **Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG)** ist im Jahr 2013 die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragsstellung gesetzlich verankert worden. Das Gesetz sieht dabei jedoch lediglich eine Verpflichtung der zuständigen Planfeststellungsbehörde vor, beim Vorhabenträger auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung „hinzuwirken“. Eine verbindliche Regelung, wie sie etwa für das Verwaltungsverfahrensgesetz gefordert wurde, stellt die Neuregelung somit nicht dar. Der Deutsche Städtetag kommt zu dem Schluss, dass sich „nur durch einen förmlichen und selbständig anfechtbaren „Grundsätzlichen Projektentscheid“ in Verbindung mit dem Raumordnungsverfahren als förmlicher Abschluss einer Bedarfs-, Standort- und Alternativenprüfung die Transparenz der Planfeststellungs- bzw. Genehmigungsverfahren für komplexe Infrastrukturprojekte erhöhen und für eine neue Beteiligungskultur öffnen [ließe].“ (Ebd., 19)

In seinem Stadtentwicklungskonzept Berlin 2030 entwirft der Berliner Senat die Vision eines Berlins, das u.a. bekannt für seine „zukunftsweisende Partizipationskultur“ sei. (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2014, 42f) Der Weg dahin ist steinig. Das Stadtentwicklungskonzept beschreibt die Rahmenbedingungen, die Partizipation nicht einfacher, aber umso notwendiger erscheinen lassen: „Wachstum ist ein positiver Impuls, kann jedoch auch Nutzungskonkurrenzen steigern. Die Ansprüche und Erwartungen hinsichtlich einer mit den Akteuren der Stadtgesellschaft breiter abgestützten Mit-

gestaltung und Mitbestimmung in Planungsprozessen erhöhen sich. [...] Als limitierender Faktor sind für Berlin insbesondere die finanziellen Rahmenbedingungen zu nennen. Insgesamt steigen damit die Anforderungen an die wirkungsvolle Steuerung der Stadtentwicklung.“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, 2013b, 133) Nicht zuletzt deshalb wird Partizipation als eine von acht Strategien definiert – noch dazu als zentrale (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2014, 10). Doch die Vorstellungen, wie genau Partizipation helfen soll „Zielkonflikte“ (bzw. gesellschaftliche Widersprüche) anzugehen, bleiben im Ungefähren. Beteiligung erscheint hier als Mittel zum Zweck, jedoch nicht als eigene Qualität stadtpolitischer Entwicklung.

Auf deutlich kleinerer Ebene ist die Partizipation an Stadtentwicklungsprozessen in den Quartieren im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ vorgesehen.

### 2.3.1 Das Programm Soziale Stadt/ Quartiersmanagements

„Soziale Stadt“ ist ein **Programm des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** in Kooperation mit den Ländern, in Berlin der **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt**. Zur Etablierung der zentralen Instrumente des Programms, der Quartiersmanagements (QM) in Berlin, die 1999 eingeführt wurden, heißt es auf der Internetpräsenz: „Die wirtschaftliche Umbruchsituation Anfang der 90er Jahre führte zu Arbeitsplatzverlusten im industriellen Bereich, die durch Neuansiedlungen und neue Dienstleistungen nicht ausreichend kompensiert werden konnten. (...) Diese soziale Abwärtsentwicklung wurde begleitet von einer Verwahrlosung des öffentlichen Raumes. Spielplätze und Grünanlagen luden nicht zum Aufenthalt ein. Der öffentliche Straßenraum wurde zum Gegenstand der Diskussion. In einigen Stadtteilen drohte die Gefahr, dass die Menschen von der gesamtstädtischen Entwicklung ausgeschlossen und abgehängt werden. Ende der 90er Jahre hat der Senat erkannt, dass diesen Entwicklungen begegnet werden muss. In Ergebnis wurde das Berliner Quartiersmanagement als partnerschaftlicher Ansatz zwischen Bewohnerschaft, Immobilienwirtschaft, lokaler Ökonomie und sozialen Einrichtungen sowie bürgerschaftlich Engagierten etabliert und in 15 Jahren fortentwickelt.“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin o.J. a)

Ziel des Quartiersmanagements ist somit zunächst die attraktive Umgestaltung des öffentlichen Raumes und damit eine „systematische Aufwertung der benachteiligten Stadtteile“. Aktuell bestehen **34 Quartiere** (anfänglich 15) **in 7 Bezirken**. Die Quartiere sind fast durchweg geprägt durch einen hohen Transferleistungsbezug und eine hohe Anzahl von Bewohner/innen, die an oder unter der Armutsgrenze leben. Eine Mehrzahl der Quartiere zeichnet sich außerdem durch Anwohner/innen mit vielfältigen Migrationsbezügen aus. Eine Übersicht der einzelnen Projekte aus den Quartieren ist hier nicht möglich, kann aber auf der Homepage des Berliner Quartiersmanagements eingesehen werden.

Die Quartiersmanagement-Teams sind vertraglich an die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung gebunden und sind, ebenso wie viele der durch sie initiierten Maßnahmen und Projekte teilweise aus dem Landeshaushalt selbst sowie zu einem erheblichen Teil

aus dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ und dem Regionalen Entwicklungsfonds der EU (EFRE) finanziert (Kofinanzierung) (Abgeordnetenhaus Berlin, 2004). Das Verfahren wird vom Land Berlin gesteuert.

Die thematischen Schwerpunkte sind in den meisten QM-Gebieten ähnlich gelagert und umfassen die Bereiche Bildung (z.B. Hausaufgabenhilfe, Sprachförderung), Integration, Nachbarschaft (Treffpunkte, Beratung, Kultur), Verbesserung des Wohnumfeldes (Grünflächen, Plätze etc.), Gewerbe und Beschäftigung sowie Gesundheitsförderung.

In folgenden Bezirken bestehen derzeit Quartiersmanagements: Mitte-Wedding (8 Gebiete), Neukölln (11), Friedrichshain-Kreuzberg (6), Tempelhof-Schöneberg (1), Marzahn-Hellersdorf (3), Spandau (4), Reinickendorf (1).

### 2.3.2 Evaluation des Berliner QM

Die Anfangsphase des QM 1999-2002 wurde durch das **Empirica-Institut** evaluiert (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin: Mitteilung über Soziale Stadtentwicklung in Berlin: Evaluation zum Quartiersmanagement, Drucksache 14/1526). Zudem erschien im Jahr 2007 eine Publikation des **Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu)**, in der das gesamte Programm einer Analyse unterzogen wurde (Hanhörster/ Reimann). In der Evaluation von Empirica heißt es zunächst: „Das Programm Quartiersmanagement ist grundsätzlich dazu geeignet, in einem zentralen und zunehmend bedeutenden Politikfeld (Soziale Stadtentwicklung) effizient und wirkungsvoll bestehenden Defiziten zu begegnen.“ (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 15/2740, 3) Der Bereich Stadtentwicklung wird zunächst als grundsätzlich positiv bewertet, auch wenn die Einbindung bereits bestehender lokaler Träger in die Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse nur in Ausnahmefällen gelingen würde: „Zwar konnten in den meisten Fällen Konkurrenzsituationen zwischen dem Quartiersmanagement-Team und anderen, zum Teil länger im Quartier arbeitenden Akteuren abgebaut werden, es bleibt jedoch die Ausnahme, dass z.B. Stadtteilvereine und Sozialträger systematisch in die Entscheidungen und Umsetzungsprozesse zur integrierten Stadtteilentwicklung eingebunden sind.“ (Ebd., 15)

Auch eine im Jahr 2011 erschienene Expertise der **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)** kommt zu dem Ergebnis, dass das Programm vor allem in den Bereichen Wohnungsqualität, Wohnumfeldgestaltung sowie sozialkulturelle und technische Infrastruktur in den Kommunen und Quartieren zu positiven Veränderungen beigetragen habe (vgl. Franke 2011). Das Programmziel des „Aufbaus selbst tragender Strukturen“ sei hingegen nur selten erreicht worden.

Auch in der Empirica-Evaluation werden verschiedene Defizite benannt, darunter die Komplexität des Förderverfahrens<sup>17</sup> und der bürokratische Aufwand für die Quartiers-

---

17 Zur Förderung nimmt der Senat Stellung, dass „der bisher praktizierte Ansatz zur Einbeziehung sektoraler Landesprogramme in die Unterstützung und Entwicklung der besonders be-

manager/innen<sup>18</sup>, die fehlende verbindliche (auch finanzielle) Beteiligung der Lenkungsgruppen auf Staatssekretärebene<sup>19</sup> sowie die mangelnde Kooperation mit den Institutionen, die nicht klar auf bezirklicher Ebene angesiedelt sind (vor allem Arbeitsämter, Schulen und Wirtschaftsförderung)<sup>20</sup>. Der Bericht empfiehlt, die QMs langfristig organisatorisch den Bezirken zuzuordnen und die Programmmittel entweder in den Bezirkshaushalt einzuspeisen oder als zentrales Budget zu bündeln, um so eine größere Verantwortung der Bezirke für die langfristige Implementierung der Projekte zu erreichen (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 15/2740, 11). Die zehn Jahre später erschienene Expertise der Friedrich-Ebert-Stiftung kommt zu dem Ergebnis, dass durch die massiven Mittelkürzungen des Programms seit 2011 eine Gefährdung der mittel- bis langfristigen Stabilisierung vor Ort zu befürchten sei. Eine Länderfinanzierung könne dies nicht kompensieren, weshalb für die zukünftige Programmentwicklung empfohlen wird, eine inhaltliche und finanzielle Kontinuität zu gewährleisten, um denen an der Umsetzung des Programms beteiligten Akteuren eine Verlässlichkeit und Planungssicherheit zu ermöglichen (vgl. Franke 2011).

Hinsichtlich der Zielsetzungen des QM hält der Empirica-Bericht fest:

„In den Bereichen, in denen es darum geht, Benachteiligungen von Bewohnern auszugleichen oder die Voraussetzungen zur Verbesserung der Zugangschancen zum Arbeitsmarkt und Gesellschaft insgesamt zu verbessern, sind die formulierten Ziele deutlich schwieriger durch Maßnahmen zu unterlegen. Hier haben die Quartiersmanagement-Teams die entsprechenden Institutionen, zu deren Aufgabenbereich Jugendpolitik, Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik gehören, für die spezifischen Handlungsbedarfe im Quartier sensibilisiert. Die Beteiligung an notwendigen Maßnahmen und die sich aus den Problemen in den Quartieren ergebenden Anforderungen an eine veränderte

---

nachteiligten Stadtquartiere ein effektiver und praktikabler Weg“ sei. Auf Projektebene werde demnach individuell geprüft, welche Programme, Fördermittel o.ä. für eine Projektrealisierung mobilisiert werden können. Dazu heißt es weiter: „So gibt es beispielsweise Projekte, die anteilig aus Mitteln des Bezirksamtes, der Bundesanstalt für Arbeit, des Programms Quartiersmanagement oder einer Wohnungsbaugesellschaft finanziert werden. Mit dieser jeweils "maßgeschneiderten" Projektfinanzierung ist gleichzeitig als Nebeneffekt eine verbesserte Kooperation der beteiligten finanzmittelgebenden Stellen verbunden. Schwierigkeiten bei diesen Finanzierungen entstehen jedoch häufig aufgrund der oft sehr unterschiedlichen Förderverfahren und -konditionen der einzelnen Programme. Hier sind jeweils im Einzelfall die erforderlichen Flexibilisierungen und Sondertatbestände mit den programmverantwortlichen Stellen und Institutionen zu klären.“

18 „Es zeigt sich an vielen Stellen, dass die Bewilligung und Abrechnung der Programmmittel einen erheblichen Teil der Ressourcen der Quartiersmanager bindet, die eigentlich für andere Aufgaben zur Verfügung stehen müssten. Es ist dringend zu prüfen, welche Vereinfachungen im Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren erreicht werden können (Integriertes Projektteam unter Einbeziehung haushaltstechnischer Kompetenz und IBB).“

19 „In den fünf bisher stattgefundenen Staatssekretärs-Lenkungsgruppen wurden grundlegende Probleme zu Fragen der „Sozialen Stadt“ erörtert, es wurden jedoch in der Regel keine verbindlichen Beteiligungen (finanziell, durch eigene Maßnahmen der jeweiligen Ressorts, durch Teilnahme der nicht-federführenden Verwaltungen am Entscheidungsprozess zum Gesamtprogramm) vereinbart.“

20 „Ein Problem bleibt die Kooperation mit Institutionen, die nicht klar der Bezirksebene zuzuordnen sind. Dazu gehören vor allem die Arbeitsämter, die Schulen und die Wirtschaftsförderung.“

Schul-, Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik (auch auf Landesebene) sind jedoch erst in Ansätzen sichtbar. (...) Eine systematische Verbesserung der Lebenschancen kann mit den bestehenden Organisationsstrukturen nicht durchgreifend in Angriff genommen werden.“ (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 15/2740, 5) Weiter heißt es dazu: „Will man die weit formulierten Ziele erreichen, so ist das Quartiersmanagement-Verfahren, so wie es zurzeit angelegt ist, überfordert, da es zu stark von einem Ressort und seinen Handlungsmöglichkeiten geprägt ist. Die Verbesserung der Bildungsangebote, eine funktionierende Arbeitsmarktpolitik, eine veränderte Sozialhilfepolitik, die Anreize für eine Integration in die Gesellschaft schafft, bleiben primär Aufgabe der entsprechenden Fachressorts. Die im Rahmen des Quartiersmanagement-Verfahrens initiierten, umgesetzten und finanzierten Maßnahmen können die grundsätzlichen Defizite in diesen Politikbereichen nicht kompensieren.“<sup>21</sup>

Es wird deutlich, dass die QMs wenig dazu beitragen konnten, direkt auf die Minderung sozialer Benachteiligung einzuwirken. Dies deckt sich nicht nur mit empirischer Forschungsliteratur zum Thema (vgl. Kapitel Grundlegungen), sondern auch mit den Ergebnissen eines aktuellen Forschungsprojektes an der Alice-Salomon-Hochschule mit dem Titel „Sozialräumliche Demokratieentwicklung in Marzahn-Hellersdorf“, in dessen Rahmen im Sommer 2014 mehrere Interviews mit Aktiven rund um die dortigen QMs geführt wurden. Darin wird deutlich, dass die Quartiersmanagements hinsichtlich des zentralen Handlungsfeldes Beschäftigung nur wenig bewirken können.

Eine ähnlich geringe Wirkung wird auch in Evaluationen von QMs anderer Kommunen konstatiert.<sup>22</sup> Offenbar haben die Evaluationen jedoch nicht dazu geführt, die Zielsetzungen der QMs anzupassen – Schul-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik finden sich nach wie vor in der Selbstdarstellung der QMs wieder (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin o.J. a). Im Gegenteil, bei der Neuausrichtung des Verfahrens 2007 wurde die Förderung der Erwerbsarbeit explizit als ein Themenschwerpunkt benannt (vgl. ebd.). Die Neuausrichtung des QM-Verfahrens in Berlin beruht dabei im Wesentlichen auf dem **Monitoring Soziale Stadtentwicklung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt**. Dies lässt vermuten, dass Anforderungen, Ziel-

---

21 Als primäre Zielsetzungen werden von den Evaluatoren/innen genannt:

1. Verbesserung der vorschulischen Bildung und Erziehung durch Etablierung nachfragegerechter Angebote und die Schaffung rechtlicher (verpflichtende Angebote) und finanzieller Rahmenbedingungen
2. Verminderung der Schulabbrecherquote/Verbesserung der Schulleistung
3. Senkung der Sozialhilfeszahlen/Arbeit statt Sozialhilfe: „Durch die räumliche Konzentration der Sozialhilfefälle entsteht ein zusätzliches Problem: Es fehlen „Vorbilder“, Anreize und „Druck“, sich selbst aus der Transfereinkommens-Situation zu „befreien“; die Akzeptanz des „Sozialhilfedaseins“ steigt. Ziel muss es sein, die Sozialhilfeleistungen inklusive der dazugehörigen Beratungen so zu organisieren, dass mehr Menschen der Eintritt in die wirtschaftliche Selbstständigkeit und das damit verbundene größere Selbstbewusstsein ermöglicht wird.“
4. Steigende Vermittlungsquoten in den Arbeitsmarkt (z.B. Maßnahmen zur besseren Qualifizierung)
5. Verbesserung des subjektiven Sicherheitsempfindens/Senkung der Kriminalität.
6. Steigerung der Attraktivität des Wohnumfeldes.

22 Für Leipzig vgl. Franke/ Böhme 2011.

setzungen und tatsächliche Handlungsspielräume der QMs noch einmal kritisch zu überprüfen wären bzw. stärker als bisher durch die lokalen QMs und damit die lokalen Gegebenheiten bestimmt werden müssten.

In einem 2007 vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) veröffentlichten Gutachten zur Evaluierung der Berliner Quartiersverfahren „unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft“ werden für die Ebene des Senates unter anderem folgende Empfehlungen herausgearbeitet:

1. Einbindung von Bildungseinrichtungen in die Quartiers- und Aktivierungsarbeit
2. eine gesamtstädtische Strategie im Umgang mit Moscheevereinen (u.a. wegen einer festgestellten Unsicherheit der QM-Teams im Umgang mit Moscheevereinen)
3. eine Komplexitätsreduktion des Antragsverfahrens
4. ausreichende Bereitstellung von Sach- und Personalmitteln
5. die Unterstützung in der Entwicklung lokaler Integrationspläne (z.B. durch die Bereitstellung von Arbeitshilfen, in denen Qualitätsstandards und Zielsetzungen formuliert sind)
6. Prüfung des Einsatzes von externen, prozessbegleitenden Evaluationen zur Qualitätssicherung von einzelnen Projekten (vgl. Hanhörster/ Reimann 2007).

### 2.3.3 Quartiersräte

Die Quartiersräte sind ein Gremium, mit dem eine Beteiligung und Aktivierung der Bevölkerung im Rahmen des Programms "Soziale Stadt" in Berlin angestrebt wird. Nachdem seit 2001 zunächst Bürgerjürs über ein Budget in den damals 15 Gebieten verfügten, wurde 2005 die Einführung von **Quartiersräten in allen Berliner QM-Gebieten** beschlossen. Der Quartiersrat entscheidet gemeinsam mit den Vertreterinnen und Vertretern der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, den Bezirken und den Quartiersmanagern ihres Gebietes darüber, welche Projekte durch Fördermittel unterstützt werden. Als Ziele der Beteiligung werden genannt: möglichst starke Einbindung der Bewohner/innen und Aktiven in die lokale Umsetzung des Programms soziale Stadt; Akquirieren lokalen Wissens; Steigerung der Identifikation mit dem Quartier und Verantwortungsübernahme für das Quartier; Verbesserung der Vernetzung und Kommunikation im Quartier mit der Verwaltung sowie ein effektiver Mitteleinsatz (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2012, 280). Die Quartiersräte sollen sich zu 51% aus Anwohner/innen und zu 49% aus institutionellen Vertreter/innen zusammensetzen. Die Quartiersräte werden alle zwei Jahre im Rahmen von offenen Quartiersratswahlen neu gewählt, an denen sich alle Anwohner/innen beteiligen können. Während in dem von der zuständigen Senatsverwaltung herausgegebenen Handbuch zur Partizipation insgesamt eine bessere Vernetzung der beteiligten Akteure, ein erhöhtes Verantwortungsbewusstsein sowie ein effizienter Mitteleinsatz als positiv benannt werden, stellen die Komplexität des Verfahrens (hohe Hürden der Beteiligung),

unklare Kommunikation in Bezug auf die Entscheidungshoheit sowie eine fehlende Überführung von erfolgreichen Projekten in eine Regelförderung die Stolpersteine dar. Die Quartiersforschung spricht unter anderem aufgrund der Fokussierung der Quartiersräte auf die Themen des Programms „Soziale Stadt“ sowie des Termindrucks durch die Vergabeverfahren von einer inhaltlichen Schließung. Dieses „Effektivitätsdilemma“ könne dazu führen, dass sich die Räte in einem Spannungsfeld diametraler Zielsetzungen bewegen, wobei die Zielsetzung der Mittelbewilligung durch das Programm vor allem durch die vertretenen Professionellen (Quartiersmanagement und Verwaltung), der Bedarf des Austausches über quartiersrelevante Themen ohne Termindruck eher von den Bewohner/innen verfolgt würde (vgl. Fritsche 2008).

### 2.3.4 Aktionsräume plus

„In Berlin gibt es eine hohe Konstanz der räumlichen Verteilung sozial benachteiligter Einwohnerinnen und Einwohner. Das zeigt sich auch bei den geringfügigen Veränderungen des aktuellen gegenüber dem MSS (Monitoring Soziale Stadtentwicklung) 2011: Die räumliche Konzentration der auffälligen Gebiete mit überdurchschnittlich hohen Werten bei den vier Index-Indikatoren – Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit, Transferbezug und Kinderarmut – ist nach wie vor in Wedding-Moabit, Kreuzberg-Nordost, Neukölln-Nord, Spandau-Mitte sowie Nord-Marzahn und Nord-Hellersdorf zu finden. Hinzu kommen mehrere Planungsräume in Reinickendorf.“ (MSS Berlin 2013, 10). Diese fünf großräumigen „Aktionsräume plus“ wurden von 2010-2013 im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ zusätzlich gefördert: „Mit der Initiative "Aktionsräume plus" verband sich darüber hinaus das grundsätzliche Ziel, durch verbesserte Vernetzung, Kommunikation und Koordinierung auf Ebene des Senats und der Bezirke urbane Problemfelder schneller und präziser zu identifizieren und Lösungswege auf fachübergreifender Basis mit allen Beteiligten zu finden.“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt o.J. b)

Die Initiative wurde durch das **Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung** im Jahr 2013 evaluiert. Die **Evaluation** fällt insgesamt positiv aus: „Die beteiligten Ressorts brachten dabei nicht nur eigene Projektideen ein, sondern waren auch gemeinsam für die Umsetzung verantwortlich. Daraus entstand ein Mehrwert in zweierlei Hinsicht: zum einen beteiligten sich die Fachressorts mit eigenen personellen und finanziellen Ressourcen an der Umsetzung von Projekten. Zum zweiten stieg die Chance, die Projekte in Regelverfahren der jeweiligen Fachressorts zu integrieren und damit deren Nachhaltigkeit zu sichern.“ (Leibniz-Institut 2013, 19) Zukünftige Projekte im Rahmen der gebietsübergreifenden Städtebauförderung sollten nach Ansicht der Evaluatoren jedoch noch mehr auf die Schaffung verbindlicher und damit nachhaltiger Strukturen ausgerichtet werden. Angesichts des Personalabbaus in den Bezirken scheint jedoch die Empfehlung der Evaluatoren mehr als zweifelhaft: „Die Bezirke müssen sich darauf einstellen, in den nächsten Jahren eine Reihe von Themenstellungen, die im Moment mit den Städtebauförderungsprogrammen in Verbindung stehen, in die eigene Verantwortung zu übernehmen. Hierzu gehören zum Beispiel die Bil-

dungsverbände, das Thema soziale Treffpunkte aber auch Projekte wie die Stadtteilmütter. Deshalb sollte das Thema Verstetigung vertiefend diskutiert werden. Auch sollten bereits jetzt neue Finanzierungsmöglichkeiten über den Bezirkshaushalt oder über Landesprogramme geprüft werden.“ (Ebd. 23)

## 2.4 Die Lokalen Aktionspläne (LAP)

Im Rahmen verschiedener Bundesprogramme des **Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (BMFSFJ) wurden in den vergangenen Jahren auf Stadtteilebene Lokale Aktionspläne (LAP) gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus eingeführt. Die LAP hatten zum Ziel, lokale Netzwerke zu etablieren und kleinere Projekte gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus finanziell zu unterstützen. **Angesiedelt** sind die LAP **bei den jeweiligen Kommunen** (interne Koordinierungsstelle), die jeweils mit einem lokalen Träger kooperieren (externe Koordinierungsstelle). Mit dem nun für 2015 angekündigten neuen Bundesprogramm „Demokratie leben!“ soll mit dem Programmbereich „Partnerschaften für Demokratie“ die bisherige Arbeit der LAP weiterhin ermöglicht und ausgebaut werden. Auch das neue Programm zielt unter anderem auf „die Etablierung und Weiterentwicklung von Verfahren der demokratischen Beteiligung, einschließlich Entwicklung und Erprobung innovativer Beteiligungsansätze“ ab. Stärker als bisher fokussiert das neue Programm auf Kinder- und Jugendbeteiligung. So ist zusätzlich zu den bisherigen Gremien wie den Begleitausschüssen die Etablierung von lokalen „Jugendforen“ angedacht, welche als Teil des Begleitausschusses eigenständig über die Verwendung der bereitgestellten Mittel des Jugendfonds (bis zu 5.000 Euro/Jahr) verfügen.

## 2.5 Bürgerplattformen/ Community Organizing

In Berlin gibt es drei Bürgerplattformen, in Schöneeweide (mittlerweile Bürgerplattform Berlin Süd-Ost), Wedding/ Moabit und Neukölln. In diesen Vernetzungen sind verschiedene lokale Akteure, größtenteils aus sozialen Einrichtungen, religiösen Verbänden oder einzelnen Vereinen organisiert, mit dem Ziel, zu konkreten Themen lokale Veränderung zu bewirken. Die Bürgerplattformen organisieren und vernetzen daher Personen und Interessensgruppen, die bereits organisiert und in verschiedenen Vereinen und Initiativen tätig sind. Pro Bürgerplattform werden 1-2 hauptamtliche Organizer/innen beschäftigt. Die **Koordinierung obliegt dem „Deutschen Institut für Community Organizing“ (DICO)**, das die Organizer/innen stellt. Die Bürgerplattform Süd-Ost beziffert ihre Ausgaben auf jährlich etwa 60.000 Euro, die wiederum über Spenden und die Finanzierung durch Wirtschaftsunternehmen getragen werden, weshalb die Bürgerplattform auch von einem ganz neuen *corporate citizenship* als „bürger-schaftlichem Engagement von Unternehmen“ spricht. Die **Finanzierung durch Wirtschaftsunternehmen** entspricht etwa  $\frac{3}{4}$  der Gesamtfinanzierung (vgl. Wagner 2013a, 110). Die Bürgerplattform Wedding/ Moabit finanziert sich nach eigenen Angaben zu

einem Anteil von 20% über eigene Beiträge, der Rest sind Spendeneinnahmen.<sup>23</sup> Eine staatliche Finanzierung wird bewusst abgelehnt. Ein erster Überblick über die bestehenden Bürgerplattformen lässt vermuten, dass ähnlich wie bei den QMs die Potenziale insbesondere in den Bereichen der Vernetzung von bereits bestehenden Initiativen und Vereinen und thematisch in Bereichen wie der öffentlichen Raumgestaltung liegen. Grundlegendere soziale Problemlagen wie Armut, etwa durch tradierten Transferleistungsbezug und Obdachlosigkeit können hingegen durch die Bürgerplattformen aber nicht aufgefangen oder gar angegangen werden. Welche Wirkungen die Bürgerplattformen tatsächlich erzielen, müsste über eine Evaluation erst noch untersucht werden. Im Selbstverständnis der Bürgerplattformen wird deutlich, dass diese sich ausschließlich thematische Ziele setzen, die kurz- oder mittelfristig als erreichbar eingeschätzt werden.

---

<sup>23</sup> Broschüre „Bürgerplattform Wir sind da! Wedding/Moabit, 5 Jahre Bürgerplattform 2008-2013“.

Tabelle 2: Übersicht über Bürgerplattformen in Berlin

	<b>Süd-Ost (So! Mit Uns)<sup>24</sup></b>	<b>Wir In Neukölln (WIN)</b>	<b>Bürgerplattform Wedding/Moabit<sup>25</sup></b>
<b>seit</b>	2000	2012	2008
<b>Kosten/ Finanzierung</b>	Jährlich ~ 60.000 Euro	k.A.	k.A.
<b>Mitgliedergruppen</b>	Stark kirchlich geprägt <sup>26</sup> , dazu vereinzelt soziale Einrichtungen, Kleingartenvereine, Initiativen	Nicht genauer benannt	18 religiöse Vereine, 10 Mitgliedsgruppen aus dem Bereich Bürgerinitiativen/Kultur und 10 Mitgliedsgruppen aus dem Bereich Kinder, Jugend, Schule <sup>27</sup> .
<b>Themenschwerpunkte</b>	Verkehr, Ärzteansiedlung, öffentlicher Raum und Regionalmanagement Schöneide/ Teilnahme am Beirat („Unternehmen ansiedeln, Arbeitsplätze schaffen und Standort stärken“). <sup>28</sup>	k.A.	Bildung (z.B. Organisation von Nachhilfe über ein Bildungsnetzwerk), Jobcenter (Verbesserung des Service), öffentlicher Raum

24 [http://www.organizing-berlin.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=102](http://www.organizing-berlin.de/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=102)

25 [http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_schraml\\_140117.pdf](http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_schraml_140117.pdf)

26 [http://www.organizing-berlin.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18&Itemid=101](http://www.organizing-berlin.de/index.php?option=com_content&view=article&id=18&Itemid=101)

27 Broschüre „Bürgerplattform Wir sind da! Wedding/Moabit, 5 Jahre Bürgerplattform 2008-2013“.

28 Die Bürgerplattform geht bei der Themenauswahl nach bestimmten Kriterien vor:

- Können wir ein klar definiertes und konkret erreichbares Ziel definieren?
- Sind möglichst viele Menschen aller Plattformgruppen betroffen bzw. brennen genügend für das Thema (= ist eine Bereitschaft da, sich selbst aktiv zu engagieren)?
- Gibt es für das Thema ersichtliche Entscheidungsträger und sind wir, gegebenenfalls mit Verbündeten, stark genug, um auf Augenhöhe in die Auseinandersetzung mit diesen zu treten? Gibt es schon Kontakte oder haben wir welche in Aussicht?
- Schaffen wir eine Umsetzung (= einen Erfolg) in absehbarer Zeit? Oder können wir mindestens mit Teilerfolgen rechnen?

## 2.6 Dialogorientierte Instrumente mit Beratungsfunktion

Dialogorientierte Instrumente wie etwa Beiräte haben zunächst die Inklusion bestimmter Partikularinteressen zum Ziel. Die in den Beiräten diskutierten Themen und Empfehlungen dienen als Zuarbeit für die lokalen Verwaltungen sowie das Parlament. In Fragen der Evaluation solcher Gremien ist der Blick insbesondere auf den rechtlichen Status zu lenken: Sind die Beiräte gesetzlich verankert oder freiwillige Einrichtungen? Wie sind Vertreter/innen eingebunden? Treffen die Gremien bindende Entscheidungen oder wirken sie eher konsultativ? Werden die Mitglieder durch die jeweiligen Interessensgruppen gewählt oder erfolgt eine Ernennung durch die Verwaltung (vgl. Kersting 2008, 107-123)?

### 2.6.1 Der Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen (LbInt)

Der im Jahr 2003 konstituierte Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen erarbeitet Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Berliner Integrationspolitik und soll an dieser Stelle als Beispiel für die Chancen und Grenzen von Beiräten auf der Landesebene dienen. Der Beirat wurde durch das im Wesentlichen von Migrant/innenorganisationen mit erarbeitete **Partizipations- und Integrationsgesetz (PartIntG)** vom Dezember 2010 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Im PartIntG wurde außerdem die Ernennung einer/eines **Bezirksbeauftragten für Integration und Migration** sowie weitere bezirkliche Änderungen, etwa des Bezirksverwaltungsgesetzes geregelt. Auf die Rolle der bezirklichen Integrationsbeiräte, die der BVV in allen Fragen zum Thema Integration und Migration beratend zur Seite stehen sollen, kann an dieser Stelle nicht genauer eingegangen werden.

Der LbInt tagt viermal jährlich unter **Vorsitz der Senatorin für Integration und Migration** und unter der Beteiligung der gewählten Mitglieder, die sich aus sieben Vertreter/innen der Bevölkerung mit sogenanntem Migrationshintergrund, zwei Vertreter/innen des Rates der Bürgermeister, der Bezirksbeauftragten für Integration und Migration, der Berliner Integrationsbeauftragten sowie weiterer im Themenfeld arbeitender Organisationen zusammensetzen. Darüber hinaus nehmen die Staatssekretäre der verschiedenen Senatsverwaltungen an den Sitzungen teil. In Fachpublikationen wird dem Berliner LbInt aufgrund seiner Urwahl durch Vertreter/innen von Migrant/innenorganisationen eine potentiell größere Legitimität bzw. politisches Gewicht beigemessen als in Bundesländern, in denen die Mitglieder durch den zuständigen Staatssekretär bestimmt werden (vgl. Gesemann/ Roth 214).

Neben dem PartIntG hat der Beirat mehrere zentrale Empfehlungen an die Landespolitik gerichtet (vgl. Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales 2009). Dazu gehörte zunächst die Überprüfung des verwendeten Integrationsbegriffes, bei dem es viel stärker um gesellschaftliche Partizipation und Teilhabe sowie gleiche Chancen und Rechte gehe.

Weitere Empfehlungen betrafen strukturelle Veränderungen bei der Bildungssituation und die Ausbildung im öffentlichen Dienst, die interkulturelle Öffnung, das kommunale

Wahlrecht für Angehörige von Drittstaaten (scheitert bisher auf Bundesebene) und die Erarbeitung eines Aktionsplanes gegen Rassismus und ethnische Diskriminierung (2011 erstellt). Viele diese Empfehlungen sind in das Integrationskonzept des Senates eingeflossen. Zu aktuellen Schwerpunktsetzungen des Beirates kann hier keine Aussage getroffen werden, da die letzten auf der Homepage dokumentierten Pressemitteilungen und Beschlüsse des Beirates aus den Jahren 2011 und 2012 stammen.

### **2.6.2 Die Landesgesundheitskonferenz (LGK)**

Die bis zu 30 Mitglieder der LGK (Berliner Leistungserbringer, Sozialleistungsträger, Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, Institutionen der Wirtschaft und der Arbeitnehmer, die Selbsthilfe, Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge und des Patientenschutzes, Institutionen der Wissenschaft sowie die politische Senats- und Bezirksebene) ermitteln und priorisieren u.a. auf der Grundlage von Informationen der integrierten Gesundheits- und Sozialberichterstattung Problemfelder der gesundheitlichen Versorgung in Berlin und formulieren Gesundheitsziele (vgl. Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales o.J.). Ziel dieser Empfehlungen ist es, die sozial bedingte Ungleichheit von Gesundheitschancen abzubauen. Die Arbeitsweise der Landesgesundheitskonferenz basiert darauf, gesundheitspolitische Empfehlungen zu geben, deren Umsetzung im Rahmen der Selbstverpflichtung ihrer Mitglieder erfolgt. Die Mitglieder werden vom zuständigen Senator für Gesundheit und Soziales berufen, der zugleich Vorsitzender LGK ist. Die LGK tagt einmal jährlich. Die 11. im November 2014 anstehende Konferenz findet unter dem Motto „Mit Präventionsketten Gesundheits- und Teilhabechancen stärken – in jedem Lebensalter“ statt. Die Koordinierung zwischen den Sitzungen sowie die Umsetzung der von der LGK verabschiedeten Empfehlungen erfolgt durch den Steuerungsausschuss.

### **2.6.3 Runder Tisch Flüchtlingsmedizin**

Das Thema Flüchtlingsrechte und Versorgung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus soll aufgrund seiner Aktualität hier ebenfalls kurz skizziert werden. In dem seit 2010 bestehenden Runden Tisch für Flüchtlingsmedizin sind verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen und Initiativen (Flüchtlingsrat, Büro für medizinische Flüchtlingshilfe (Medibüro), Wohlfahrtsverbände (Diakonie, Caritas, DRK, Malteser) und die entsprechenden Verwaltungen auf Bezirks- und Landesebene (Gesundheitsämter, Integrationsbeauftragte, LaGeSO) sowie die Ärztekammer vertreten. Das Gremium hat keine gesetzliche Absicherung oder Geschäftsordnung. Der Runde Tisch wird paritätisch geleitet von der zuständigen Staatssekretärin und dem Medibüro. „Ziele des Runden Tisches Flüchtlingsmedizin sind konkrete, kurzfristig umzusetzende Verbesserungen, die Diskussion strategisch-politischer Fragestellungen, für die es Regelungen auf Bundesebene bedarf, sowie nachhaltige Lösungen, die die größtmögliche medizinische Versorgung für Menschen ohne Aufenthaltsstatus realisieren würden.“ (Runder Tisch 2012) In einem ersten Zwischenfazit am Ende der 16. Wahlperiode und nach etwa einjähriger Arbeit wird insbesondere die Zusammensetzung des Runden Tisches als posi-

tiv hervorgehoben. Durch die Einbindung der Leitungsebene der Senatsverwaltung und der Gesundheitsämter könnten entsprechende Probleme direkt angesprochen werden. Zudem habe sich auf beiden Seiten (Verwaltung und Zivilgesellschaft) ein zunehmendes Verständnis für die jeweiligen Handlungsgründe entwickelt. Als ein gelungenes Beispiel wird die Duldungsregelung für Schwangere angeführt. „Durch die Beteiligung aller betroffenen Senatsverwaltungen konnte also nicht nur die Rechtslage geklärt, sondern zugleich auf recht schnelle und unbürokratische Weise ein Lösungsansatz entwickelt werden.“ (Ebd.)

Als ungeklärt erscheinen hingegen langfristige Lösungsansätze, wie die Gesundheitsversorgung illegalisierter Menschen in Berlin gewährleistet werden kann. Bemängelt werden außerdem strukturelle Probleme, sowohl in Richtung Bund als auch in Richtung der Bezirke. Durch eine fehlende Fachaufsicht seitens der Senatsverwaltung gebe es keine einheitliche Umsetzung der Handlungsempfehlungen in den Bezirken. Bezüglich der Bundesebene waren Initiativen der Senatsverwaltungen gegen die Übermittlungspflichten im Aufenthaltsrecht (§ 87 AufenthG) nicht erfolgreich. Einer der zentralen Vorschläge seitens der zivilgesellschaftlichen Vertreter/innen, in Form eines anonymen Krankenscheines illegalisierten Menschen die Behandlung zu ermöglichen, ohne dass automatisch eine Datenweitergabe seitens der Sozialämter als zuständige Kostenträger an die Ausländerbehörde erfolgt, wird auch durch die neue Koalitionsvereinbarung von 2011 abgelehnt (vgl. SPD Berlin 2011, 64). Im Fazit des Runden Tisches heißt es: „Der „große Wurf“ in Form eines Modellprojektes für Berlin ist bisher nicht gelungen, trotzdem hat sich der Runde Tisch in der Praxis bewährt beim Angehen konkreter Probleme im Detail.“ (Runder Tisch 2012)

#### 2.6.4 Der Landesschulbeirat (LSB)

Der Landesschulbeirat (LSB) ist im **Berliner Schulgesetz** rechtlich verankert und ist neben verschiedenen bezirklichen Beiräten und Fachbeiräten das höchste Gremium zur Vertretung der Eltern, Lehrer/innen und Schüler/innen. Er „berät die für das Schulwesen zuständige Senatsverwaltung in Angelegenheiten, die für die Entwicklung der Schulen und für ihre Unterrichts- und Erziehungsarbeit von grundsätzlicher Bedeutung sind.“ (§115 Berliner Schulgesetz).

Der LSB setzt sich aus Vertreter/innen der jeweiligen bezirklichen Ausschüsse (Eltern, Schüler/innen, Lehrer/innen), der beruflichen Schulen, der Gewerkschaft und des Deutschen Beamtenbundes, der IHK, der Handwerkskammer, der Vereinigung der Unternehmensverbände, der Religionsgemeinschaften, des Landessportbundes und des Landesjugendhilfeausschusses zusammen. Das für das Schulwesen zuständige Senatsmitglied hat das Recht, mit beratender Funktion an den Sitzungen teilzunehmen. Für andere Interessierte ist eine Teilnahme an den Sitzungen nach Voranmeldung möglich, wenn dies durch eine Abstimmung im Gremium bestätigt wird (Landesschulbeirat Berlin 2012). Grundsätzlich sind alle im Schulgesetz vorgesehenen Gremien zunächst nicht öffentlich. Aktuelle Themen, Beschlüsse und Stellungnahmen lassen

sich auf der Homepage des Beirates bzw. der zuständigen Senatsverwaltung leider nicht nachvollziehen.

## 2.7 Kinder- und Jugendparlament (KJP)

Das Kinder- und Jugendparlament Tempelhof-Schöneberg sei hier als ein bezirkliches Beispiel für ein institutionenübergreifendes Instrument der Kinder- und Jugendbeteiligung angeführt. In dem von der BVV des Bezirks initiierten KJP-TS sind etwa 150 Kinder- und Jugendliche aus dem Bezirk vertreten, die in den Schulen und Jugendfreizeiteinrichtungen gewählt werden und im Rahmen von regionalen Arbeitsgruppen Anträge erarbeiten. Diese werden dann vom KJP verabschiedet und nachfolgend in der BVV behandelt. Die inhaltlichen und organisatorischen Abläufe werden von einer Geschäftsstelle in Form einer halben Personalstelle im Jugendamt koordiniert. Eine Vielzahl der Anträge betrifft die Ausgestaltung des öffentlichen Raumes (z.B. Spiel- und Sportplätze) bzw. die Ausstattung von Sportstätten und Schulen. Die Form der Organisation und der Duktus („Das Kinder und Jugendparlament möge beschließen“) ist an die Arbeitsweise der BVV angelehnt. Wie viele der eingebrachten Anträge tatsächlich umgesetzt wurden, kann auf der Homepage des KJP leider nicht nachvollzogen werden.

## 2.8 Basisdemokratische Bewegungen und direktdemokratische Initiativen

Neben bestehenden Maßnahmen der Beteiligungsförderung, die auf Landes- oder Bezirksebene verankert sind, existieren in Berlin verschiedenste basisdemokratische und neue soziale Bewegungen, die sich mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Problemlagen befassen und als Selbstorganisationen von betroffenen Bevölkerungsgruppen politische Forderungen stellen. Der Blick auf selbstorganisierte, basisdemokratische Initiativen ermöglicht es, die tatsächlichen lokalen Bedarfe herauszufiltern und mit den bestehenden partizipativen Beteiligungsformen von Land und Bezirken zu kontrastieren. Verschiedene Initiativen haben dabei in der Vergangenheit bereits **direktdemokratische Instrumente (z.B. Volksbegehren, Volksentscheid)** genutzt, zum Teil mit Erfolg. Die rechtlichen Regelungen sind im **Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid** (Abstimmungsgesetz, kurz AbstG) aus dem Jahr 1997 (zuletzt geändert 2010) festgehalten. Für die rechtliche Prüfung der Initiativen im Rahmen des AbstG ist die **Senatsverwaltung für Inneres und Sport** zuständig. Volksbegehren richten sich auf das Erlassen, Verändern oder die Aufhebung von Gesetzen, die im Zuständigkeitsbereich des Berliner Abgeordnetenhauses liegen. Darüber hinaus können sie auch darauf gerichtet werden, im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, sonstige Beschlüsse zu fassen (vgl. §11 AbstG).

Die bisher im Land Berlin eingebrachten Volksinitiativen, bei denen das Abgeordnetenhaus das entsprechende Thema behandeln und zur Abstimmung bringen muss, so 20.000 Berliner/innen in einem Zeitrahmen von sechs Monaten der Volksinitiative zustimmen, wurden bislang vom Abgeordnetenhaus abgelehnt. Während alle Personen mit Wohnsitz in Berlin ab 16 Jahren an einer Volksinitiative teilnehmen können, ist die Stimmberechtigung bei Volksbegehren und Volksentscheid auf diejenigen Berlinerinnen und Berliner begrenzt, die auch bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus eine Stimmberechtigung haben.

Tabelle 3: Basisdemokratische Initiativen<sup>29</sup>

Initiative und bezirklicher Schwerpunkt	Zentrale Arbeitsbereiche und Forderungen	Bisher erreichte Ziele <sup>30</sup>
<b>Mietenpolitische Initiativen</b>		
<b>Kotti und Co</b> , Kreuzberg (seit 2011)	<p>Kotti und Co ist eine selbstorganisierte Mieter/innengemeinschaft am Kottbusser Tor. Grund für die Organisation waren die steigenden Mieten in den Häusern des sozialen Wohnungsbaus rund um das Kottbusser Tor. Die Forderungen richten sich jedoch darüber hinaus an die Wohnungspolitik des Senates im Allgemeinen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sofortige Absenkung der Mieten und temporäre Wiedereinführung einer Mietobergrenze für die „problematischen Großsiedlungen“ bei 4-€</li> <li>2. Langfristige Senkung der (Kosten-)Mieten im sozialen Wohnungsbau durch Überprüfung ihrer Berechnungsgrundlage, Umschuldung und Veränderung der Zins-Sätze</li> <li>3. Auseinandersetzung mit den Problemlagen der Bestandsmieter/innen im existierenden sozialen Wohnungsbau</li> <li>4. Kommunalisierung des sozialen Wohnungsbaus</li> <li>5. Eine Arbeitskonferenz zum Berliner sozialen Wohnungsbau mit Expert/innen aus Miet- und Stadtpolitik, Mieter/inneninitiativen, Expert/innen aus Wissenschaft, Recht und Wirtschaft</li> <li>6. Keine weiteren Kostensenkungen und Zwangsumzüge seitens der Jobcenter<sup>31</sup></li> </ol>	Die geforderte Konferenz im AGH hat im November 2012 stattgefunden. In mehreren Arbeitsgruppen wurden verschiedene Teillösungen und Vorschläge erarbeitet.

29 Die nachfolgende Liste hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit sondern soll vielmehr als erste Vorlage für weitere Untersuchungen zur Frage von basisdemokratischer Beteiligung und partizipativen Instrumenten bieten.

30 An dieser Stelle werden ausschließlich offensichtliche und messbare Ziele der jeweiligen Initiativen benannt. Allgemeine Erfolge wie etwa der Einfluss auf die mediale Präsenz des Themas werden hier nicht aufgeführt, obwohl diese sicherlich nicht zu unterschätzen sind.

Initiative und bezirklicher Schwerpunkt	Zentrale Arbeitsbereiche und Forderungen	Bisher erreichte Ziele
<b>Bündnis Zwangsräumungen verhindern</b>	<p>Das Bündnis fordert vor allem einen unmittelbaren Stopp von Zwangsräumungen und versucht mit Formen des zivilen Ungehorsams Zwangsräumungen zu verhindern bzw. eine Öffentlichkeit für die Problematik der Zwangsräumungen herzustellen. Aktive des Bündnisses begleiten und beraten von Zwangsräumungen betroffene Menschen beim Gang zum Gericht, zu Ämtern und Eigentümern.</p> <p>Forderungen sind u.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 20% des Bestandes der städtischen Wohnungsbaugesellschaften zu Mieten entsprechend der Transferleistungen</li> <li>• Den Ausbau des geschützten Marktsegmentes</li> </ul>	<p>Einzelne Zwangsräumungen konnten bisher verhindert werden. Zumindest ist es der Initiative gelungen, das Thema in die öffentliche Diskussion zu bringen.</p> <p>Allein 2013 hat es seitens der städtischen Wohnungsbaugesellschaften 1012 Zwangsräumungen gegeben.<sup>32</sup></p>
<b>Volksentscheide: Initiativen zur Re-Kommunalisierung ehemals kommunaler Unternehmen</b>		
<b>Der Berliner Wassertisch</b> (2006)	<p>Der Berliner Wassertisch gründete sich aus verschiedenen Initiativen und Einzelpersonen mit dem Ziel, die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe aufzuheben. Knapp 50% der Wasserbetriebe wurden 1999 seitens des Senates veräußert. Das im Juni 2007 vom Berliner Wassertisch initiierte Volksbegehren führte schließlich zu einem Volksentscheid über die Offenlegung der Verträge der Teilprivatisierung. Kurz zuvor waren die Verträge bereits durch Medien und später durch den Senat veröffentlicht worden. Der im Februar 2011 durchgeführte Volksentscheid erreichte mit 27,5% und davon einer deutlichen Mehrheit von 98,2% für den Volksentscheid das notwendige Quorum von mindestens 25%. Nach der Rekommunalisierung der Wasserbetriebe setzt sich der Wassertisch nun für eine Demokratisierung der Wasserpolitik insgesamt ein.<sup>33</sup></p>	<p>Der von der Initiative initiierte Volksentscheid fand eine Mehrheit und erreichte das notwendige Quorum. Die Offenlegung der Verträge war aber schon im Vorfeld erfolgt. Im Jahr 2013 wurden die veräußerten Anteile der Berliner Wasserbetriebe rekommunalisiert.</p>

31 Neben den hier dokumentierten Forderungen an den Senat werden auch Forderungen an die Opposition sowie die Wohnungsunternehmen und weitere Akteure gestellt.

32 <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/17/SchrAnfr/S17-13849.pdf>

33 [http://berliner-wassertisch.net/assets/docs/Wassercharta\\_Version2014-02-27.pdf](http://berliner-wassertisch.net/assets/docs/Wassercharta_Version2014-02-27.pdf)

Initiative und bezirklicher Schwerpunkt	Zentrale Arbeitsbereiche und Forderungen	Bisher erreichte Ziele
<p><b>Der Berliner Energietisch</b> (2011)</p>	<p>Der Berliner Energietisch ist ein Bündnis aus etwa 55 verschiedenen Initiativen. Mit dem Ziel einer „demokratisch kontrollierten Versorgung mit Strom, Gas und Wärme in Berlin“ initiierte der Energietisch 2012 ein Volksbegehren, mit dem die Rekommunalisierung des Berliner Energienetzes, der Aufbau eines berlineigenen Stadtwerkes und die Gründung einer Netzgesellschaft verfolgt wurden. Das notwendige Quorum wurde trotz einer Zustimmung von 83% mit 24,1% knapp verfehlt, weshalb der Volksentscheid scheiterte. Der Abstimmungstermin wenige Wochen nach der Bundestagswahl wurde von der Initiative dahingehend kritisiert, als dass auch ein Termin zeitgleich mit der Bundestagswahl möglich gewesen wäre, was sehr wahrscheinlich zu einer deutlich höheren Beteiligung und damit auch dem Erreichen des notwendigen Quorums geführt hätte. Kurz vor der Volksabstimmung wurde ein berlineigenes Stadtwerk gegründet, was von Opposition und Organisator/innen jedoch aus unterschiedlichen Gründen kritisiert wurde. Der Senat kündigte an, sich bei der Neuvergabe des Berliner Stromnetzes bewerben zu wollen. Die Verträge mit Vattenfall laufen Ende des Jahres 2014 aus. Der Energietisch ist weiterhin im Themenfeld aktiv und hat verschiedene Eckpunkte zum Thema der neuen Stadtwerke veröffentlicht.<sup>34</sup></p>	<p>Einer der Sprecher des Energietisches ist Mitglied der neu gegründeten Enquête-Kommission „Neue Energie für Berlin“, in der Empfehlungen für die energiewirtschaftlichen Zielsetzungen Berlins erarbeitet werden sollen.</p>

---

34 <http://berliner-energietisch.net/images/Eckpunktepapier%20Berliner%20Stadtwerke.pdf>

Initiative und bezirklicher Schwerpunkt	Zentrale Arbeitsbereiche und Forderungen	Bisher erreichte Ziele
<b>Infrastrukturprojekte/ Volksentscheide</b>		
<b>Bürgerinitiative 100% Tempelhofer Feld (2012)</b>	<p>Der Verein „Demokratische Initiative 100% Tempelhofer Feld“ hat folgende Zielsetzungen, die schließlich im Rahmen eines Volksentscheides im Mai 2014 zur Abstimmung gestellt wurden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• den Erhalt des Tempelhofer Feldes in Berlin als innerstädtische Offenlandschaft,</li> <li>• den Erhalt des wertvollen Landschaftsbildes des Tempelhofer Feldes, geprägt durch große, zusammenhängende Wiesenflächen,</li> <li>• den Schutz, die Erhaltung, Verbesserung und Pflege der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes auf dem Tempelhofer Feld mit seiner stadtklimatisch wirksamen Ausgleichfunktion,</li> <li>• den Erhalt des eigentlichen Flugfeldes auf dem Tempelhofer Feld in seiner gesamten Größendimensionierung und Ausprägung mit seiner besonderen kulturhistorischen Bedeutung,</li> <li>• den Erhalt von und den angemessenen Umgang mit den auf dem Tempelhofer Feld befindlichen geschichtlichen Relikten aus der Zeit der NS-Herrschaft, als auf dem Tempelhofer Feld Konzentrations- und Zwangsarbeiterlager betrieben wurden,</li> <li>• die Ermöglichung solcher Erholungs- und Freizeitnutzungen, die den oben aufgeführten Zielen nicht widersprechen</li> </ul> <p>Wesentliche Argumente der Initiative waren, dass der vom Senat zur Abstimmung gestellte Gegenentwurf für die mit der Bebauung im Zusammenhang stehenden grundlegenden Problemlagen wie die Wohnungsnot, ökologische Fragestellungen sowie die hohen Kosten der geplanten Bebauung keine Lösungen biete. Zudem wurde moniert, dass der Gesetzesentwurf des Senates keine Aussagen zur künftigen Bürgerbeteiligung bei der weiteren Ausgestaltung des Tempelhofer Feldes enthalte.</p>	<p>Mit dem vom Verein initiierten Volksentscheid konnte die Initiative einen Erfolg verbuchen: mit 46,1% der Berliner Wahlberechtigten wurde das notwendige Quorum von 25% deutlich erreicht. Die Wahl fand gleichzeitig mit den Wahlen zum Europaparlament am 25. Mai 2014 statt. 29,7 % der Wahlberechtigten stimmten dabei für den Gesetzesentwurf, der einen Monat später in Kraft trat.</p>

Initiative und bezirklicher Schwerpunkt	Zentrale Arbeitsbereiche und Forderungen	Bisher erreichte Ziele
<p>Initiativen gegen den Ausbau des Flughafens Schönefeld (BER)</p> <p>BVBB e.V. (2012)</p>	<p>Der BVBB e.V. sei hier als ein Verein angeführt, der sich gegen den Aus- und Umbau des Flughafens Berlin-Schönefeld richtet. Er stellt ein Zusammenschluss vormals einzelner Initiativen und Bündnisse dar, die sich zu diesem Thema organisiert haben. Die zentralen Forderungen des Vereins sind folgende<sup>35</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generelles "Ja" zu einem leistungsfähigen Flughafen für Berlin und Brandenburg, jedoch nicht am Standort Schönefeld</li> <li>• Sofortige Neuplanung an einem geeigneten Standort (der Gesundheit zuliebe)</li> <li>• Absolutes Nachtflugverbot von 22-6 Uhr</li> <li>• Keine Eröffnung/Inbetriebnahme des BER ohne vollständige Umsetzung des Schallschutzes laut Planfeststellungsbeschluss</li> <li>• Verhinderung der Entwidmung von potentiellen Flughafenstandorten, jetzt speziell Erhalt der Option Sperenberg</li> <li>• Keine Konzentration des Flugverkehrs auf nur einen Standort (Schönefeld)</li> </ul> <p>Der Verein hat ein umfassendes Alternativkonzept für die Nutzung des Flughafengeländes entwickelt, in dem die verschiedenen Interessen (Sicherung der Investitionen der Steuerzahler, eine nachhaltige Weiterentwicklung der Flughäfen mit dem Ziel der Reduzierung der durch Fluglärm betroffenen Bürger in Deutschland sowie eine zukunftsorientierte Stärkung des deutschen Luftverkehrs) berücksichtigt wurden.<sup>36</sup></p>	<p>Der Verein unterstützte die erfolgreich durchgeführte Volksinitiative sowie das Volksbegehren zum Nachtflugverbot in Brandenburg. Die Ausweitung des Nachtflugverbotes scheitert aber bisher unter anderem an der Haltung Berlins und des Bundes innerhalb der Eigentümersammlung.</p>

35 <http://www.bvbb-ev.de/index.php/was-wir-tun>

36 [www.bvbb-ev.de/index.php/dokumente-und-unterlagen/category/19-nachnutzungskonzept-bbi-schoenefeld-die-bbi-alternative-in-sperenberg?download=96:zentralflughafen-fuer-deutschland-die-alternative-fuer-berlin-brandenburg-international-bbi-ber](http://www.bvbb-ev.de/index.php/dokumente-und-unterlagen/category/19-nachnutzungskonzept-bbi-schoenefeld-die-bbi-alternative-in-sperenberg?download=96:zentralflughafen-fuer-deutschland-die-alternative-fuer-berlin-brandenburg-international-bbi-ber)

## 2.9 Zwischenfazit

Mit Blick auf die verschiedenen Instrumente und Formen politischer Partizipation in Berlin und den Berliner Bezirken ergibt sich ein sehr vielschichtiges Bild hinsichtlich der beteiligten Akteure und politischen Ebenen, Themen und zugrunde liegenden Informationen. Insbesondere ist augenfällig, dass die Maßnahmen und Programme der Senatsverwaltungen und Bezirke ein unkoordiniertes Nebeneinander darstellen, das keiner gemeinsamen programmatischen Zielsetzung folgt.

Instrumente politischer Partizipation stehen vielfach im Zusammenhang mit zeitlich befristeten Programmen, bei denen sowohl die kommunale Ebene als auch die Länderebene und der Bund beteiligt sind. Damit gehen oftmals enge zeitliche und inhaltliche Vorgaben einher, die die Offenheit der möglichen Themen mehr oder weniger stark einschränken. Gesetzliche Hürden sind vielfach auf Bundesebene zu sehen (kommunales Wahlrecht, Bau- und Planungsrecht usw.). Auf Bezirksebene wird mit den Bürgerhaushalten deutlich, dass deren Erfolg sehr stark an den tatsächlichen Willen der Verwaltung sowie die kommunalen Handlungsspielräume (Haushalt) gebunden ist. Während in mehreren Bezirken Versuche gestartet wurden, lassen sich auf Basis der öffentlich zugänglichen Informationen kaum Aussagen dazu treffen, warum diese eingestellt wurden. Sowohl für die Bürgerhaushalte als auch für das Programm Soziale Stadt in Berlin und die Bürgerplattformen fällt auf, dass kaum umfassende, externe Evaluationen vorliegen. Auch die Wirksamkeit dialogorientierter Verfahren - wie der verschiedenen Beiräte auf Bezirks- und Landesebene - lässt sich an dieser Stelle kaum bewerten. Eine genauere Evaluation der bisher in Berlin eingesetzten Instrumente (Quartiersräte etc.) und Handlungskonzepte (Kommunalanalysen, Lokale Aktionspläne) unter demokratie- bzw. beteiligungspolitischen Fragestellungen ist eine wichtige Voraussetzung für die weitere Diskussion.

Deutlich wird, dass im Rahmen von Teilnahmeverfahren grundsätzliche Fragestellungen kaum verhandelt werden. Während sich aktuelle basisdemokratische Bewegungen in Berlin größeren politischen Fragestellungen wie etwa Infrastrukturprojekten, kommunalen Versorgungsleistungen oder grundlegenden menschlichen Bedarfen (Mietenpolitik und Wohnungsfragen) widmen, behandeln die verschiedenen Programme, die sich eine Aktivierung der Bürgerschaft auf die Fahnen geschrieben haben, eher kleinere Fragen, wie etwa die Gestaltung von Quartieren. Darüber hinausgehende Handlungsfelder, die laut Zielsetzung von den Programmen bearbeitet werden sollen (z.B. Beschäftigung), haben mit Blick auf die bestehenden Evaluationen und Berichte kaum genügend Handlungsspielräume, um in diesen gesellschaftlichen Bereichen Wirkmächtigkeit zu entfalten. Insofern kann an dieser Stelle resümierend festgehalten werden, dass die verschiedenen Instrumente ihre Stärken insbesondere im Vernetzungscharakter der beteiligten Akteure und der Umsetzung zeitlich und finanziell beschränkter, kleinteiliger Projekte haben, im Hinblick auf die eingangs genannten sozialen, materiellen und symbolischen Machtmittel jedoch kaum Wirkung entfalten können.

Grundlegende politische Forderungen, wie sie von den verschiedenen sozialen Bewegungen formuliert werden, lassen sich im Rahmen dieser Programme nicht umsetzen.

## 3 Beteiligungsorientierte Messverfahren von Demokratiequalität

### 3.1 Einleitung

#### 3.1.1 Auftrag

In ihrer Ausschreibung zur vorliegenden Expertise formuliert die Senatsverwaltung AIF das Bestreben, dem Prozess der „Demokratiedistanzierung“ in Teilen der Bevölkerung durch eine Partizipation „aller Menschen in Berlin“ entgegenzuwirken und auf individueller Ebene positive Erfahrungen mit einem „Leben nach demokratischen Prinzipien“ zu ermöglichen.

Mit Bezug auf die Empfehlungen auf das Gutachten zur Strategieoptimierung der Berliner Landeskonzeption sollen daher zunächst Möglichkeiten ermittelt werden, die Qualität des demokratischen Zusammenlebens in Berlin zu beschreiben. Analog zu den Erwartungen der Gutachter/innen Aumüller und Roth sollen solche regelmäßigen Untersuchungen ein „differenziertes und sozialräumlich geschärftes Bild der negativen Entwicklungstrends“ (auf Einstellungsebene) und der „Demokratiezufriedenheit der Berliner Bevölkerung in relevanten gesellschaftlichen Bereichen bieten“ (Aumüller/Roth 2013, 15). Die Expertise solle daher Empfehlungen zu einer **langfristigen Messung von Demokratiefeindschaft** und Menschenverachtung in Berlin enthalten und Möglichkeiten aufzeigen, **demokratische Einstellungen der Berliner Bevölkerung** und ihre Partizipationsbereitschaft darzustellen (SenAIF 2014, 2).

Eigentlich sind damit Anforderungen umrissen, die auf Repräsentativstudien zur Einstellungsuntersuchung („Mitte Studien“, mehrjährige Länder-Monitore zu Demokratiezufriedenheit usw.) verweisen. In der Umsetzung kann auf verschiedene in Deutschland vorhandene Messverfahren zurückgegriffen werden.

Allerdings verwenden sowohl die Senatsverwaltung AIF als auch Aumüller/ Roth den Begriff „Demokratie-Audit“. Neben den erwähnten Erkenntnissen über demokratierelevante Haltungen erwarten sich Aumüller/ Roth von einem „Demokratie-Audit“ Hinweise auf Veränderungen in den Einstellungen, Bewertungen und Erwartungen der Bürgerschaft sowie auf besondere demokratiepolitische Entwicklungsbedarfe in einzelnen Sozialräumen. Beteiligungs- und Teilhabeerfahrungen sollten dazu systematisch in den Blick genommen werden (vgl. Aumüller/ Roth 2013, 49).

Unter dem Titel ‚Demokratie-Audit‘ eröffnet sich ein weites Feld an damit verbundenen Zielvorstellungen, möglichen Untersuchungsebenen, Methoden und Ergebnissen. Nach einer Klärung verschiedener, häufig ambivalent gebrauchter Begriffe sollen daher im Folgenden verschiedene Verfahren mit der Bezeichnung „Demokratie-Audit“ sowie

mögliche Alternativen vorgestellt, deren Reichweite, Erklärungskraft und Potenzial für Demokratiemessung aber auch Aktivierung von Bürger/innen erläutert werden.

### **3.1.2 Wofür steht ‚Demokratie‘ in ‚Demokratiequalität‘?**

Demokratische Teilhabe wird in dieser Expertise als Anteil aller Bürger/innen an politischer Herrschaft und damit einer Beteiligung an kollektiv bindenden Entscheidungsprozessen zur Gestaltung politischer Gemeinwesen verstanden. Die grundlegende Fragestellung der Expertise lautet daher: Wie kann auch entlang sozialer Differenzlinien sichergestellt werden, dass Bürger/innen als politische Akteure effektiv in Erscheinung treten können? Im Zentrum steht also die Frage der Zugänglichkeit aller Einwohner/innen eines Gemeinwesens zum politischen Prozess, d.h. in erster Linie zu den Institutionen und Arenen von Kommunalpolitik. ‚Demokratiewerte‘ und Einstellungen sind hier zunächst nicht von Belang. Es kann vielmehr erwartet werden, dass die Qualität der Partizipation ausschlaggebend für Demokratieerfahrung und die Veränderung von demokratierelevanten Einstellungen ist. Individuelle positive wie negative Erfahrungen mit „Politik vor Ort“ können daher eine von mehreren Einflussgrößen auf Werthaltungen sein.

Die Fokussierung auf den Politikzugang – sei es durch klassische, formale wie auch nichtformale Beteiligungsinstrumente – legt auch nahe, dass das Verhältnis der einzelnen Bürger/innen zum politischen System als Untersuchungsebene im Zentrum steht. Inwieweit das „demokratische Zusammenleben“ (Senatsausschreibung) im Sinne einer alltäglichen und zwischenmenschlichen demokratischen Kultur tatsächlich Untersuchungsfokus sein wird, ist abhängig vom gewählten Verfahren und muss näher bestimmt werden.

### **3.1.3 Demokratiequalität oder –zufriedenheit?**

Bei der Frage, was konkret gemessen werden soll, werden die Begriffe „Demokratiequalität“ und „Demokratiezufriedenheit“ ohne Abgrenzung und teilweise synonym gebraucht. Zwischen beiden bestehen jedoch manifeste Unterschiede, die Auswirkungen auf Zielvorstellungen, die zu wählende Methode und erwartbare Ergebnisse haben. Die Beschreibung von Demokratiequalität kann als Analyse des Zustands lokaler Demokratie verstanden werden. Hier ist der Versuch einer objektiven Beschreibung leitend, auch wenn dazu verschiedene partikulare, subjektive Perspektiven (z.B. Wahrnehmungen von Bürgern) einbezogen oder auch Standards der Untersuchung im Dialog mit dem Gemeinwesen gewichtet werden. Bei „Demokratiezufriedenheit“ jedoch steht die subjektive Bewertung der Leistung des politischen Systems, seine Bilanz aus Sicht einzelner oder aller Bürger/innen im Zentrum.

### **3.1.4 Partizipative Verfahren**

Auch die Erhebung von Demokratiequalität oder –zufriedenheit hat eine demokratische Qualität (siehe auch die in Kapitel 1.3 zitierten Qualitätskriterien politischer Beteili-

gungsverfahren). Diese wird häufig daran gemessen, wie partizipativ und aktivierend Verfahren ausgestaltet sind. Dabei ergeben sich – selbst bei Ansätzen unter dem Label „Demokratie-Audit“ – erhebliche Differenzierungen. Beteiligungsrelevante Stationen sind

1. das Zustandekommen eines Verfahrens, z.B. den Beschluss über den reformpolitischen Handlungsrahmen, in dem das Verfahren eine Schlüsselfunktion erfüllen soll
2. Ausgestaltung der Strukturen des Verfahrens, insbesondere Auftragsvergaben und Besetzung des Steuerungsgremiums, welches maßgeblich das Untersuchungsdesign, den Prozess und ggf. Umsetzungsstrategien mitsteuert
3. Formulierung der Messgrößen von Demokratiequalität, d.h. von Zielen bzw. Normen lokaler Demokratie, bei der Anpassung und Gewichtung von Bewertungsfragen und -kriterien
4. Grad der Beteiligung von Bürger/innen, zivilgesellschaftlichen, politischen und anderen Akteuren in der Datenerhebung zu Demokratiequalität
5. Erstellung und Kommentierung des Analyseberichts, Entwicklung von Handlungsempfehlungen und –strategien, deren Gewichtung und Legitimierung sowie Ausgestaltung des Umsetzungsprozesses

## 3.2 Darstellung der einzelnen Ansätze

### 3.2.1 Demokratie-Monitore

Demokratie-Monitore sind medial sehr präsenste und damit in der öffentlichen Diskussion wirksame Instrumente zur Messung politischer Werthaltungen, Einstellungen sowie – je nach Untersuchungsdesign – auch von politischem Beteiligungsverhalten. Im Folgenden werden drei Beispiele aus Berlin-Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt vorgestellt sowie Auftrag, Gegenstand und Aussagekraft der Ansätze erläutert. Am Ende werden einige Argumente zur Messung von Demokratiequalität oder –zufriedenheit in Berlin diskutiert.

Zwischen 1990 und 1997 wurde die „Berlin Bevölkerungsumfrage für die Sozialwissenschaften“ (Berlin BUS) dreimal erhoben sowie zwischen 2000 und 2008 als „**Berlin Brandenburg BUS**“ um vier Messungen erweitert (vgl. Freie Universität Berlin o.J.).<sup>37</sup> Ursprünglich als Dienstleistung für Sozialwissenschaften geplant, sollte die Umfrage jährlich unter Berliner Bürger/innen durchgeführt werden, bestehend aus Projektforschungsteil, Standardteil (einschließlich Sozialstatistik) sowie einem aktuellen Thementeil, der die Möglichkeit bieten sollte, gegebenenfalls zusätzliche Probleme und Fragestellungen unabhängig von einer Längsschnittbetrachtung aufzugreifen (vgl. Niemeyer/

---

<sup>37</sup> Aufgrund abweichender Fragestellungen bestehen vor 2002 nur in einzelnen Fällen Ergebnisse für alle vier Befragungszeitpunkte. Niemeyer/ Stöss, 2002, 3.

Stöss 2002, 16). Anfangsinteresse war u.a. die Erforschung der politischen Kultur, insbesondere die Untersuchung des Legitimationsverlustes der politischen Klasse im Kontext der stadtpolitischen Auseinandersetzungen West-Berlins der 1980er Jahre. Zentrum der Untersuchungen ab 2000 waren jedoch politische Wertorientierungen, Einstellungen und Verhaltensabsichten, insbesondere das Ausmaß, die geographische und sozialstrukturelle Verortung rechtsextremer Einstellungspotenziale in der Bevölkerung (vgl. Niemeyer/ Stöss 2002, 3).

Das Untersuchungsdesign war ursprünglich mit Bezug auf die Mannheimer „Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (AIBUS) entwickelt worden (vgl. Niemeyer/ Stöss 1997a, 9-11).<sup>38</sup> Im Jahr 2008 wurde eine so genannte neue Rechtsextremismus-Skala eingeführt. Diese war durch eine Reihe von Expert/innen, darunter auch die Autor/innen des Thüringer Monitors, entwickelt worden und sollte zu einer härteren Unterscheidung von geschlossenen rechtsextremen Einstellungen führen. In der Untersuchung von 2008 wurden beide Skalen eingesetzt, ausgewertet und die Unterschiede zwischen ihnen transparent gemacht. Da bislang keine weitere Erhebung in dieser Reihe durchgeführt wurde, ist noch offen, ob und wie die intertemporale Vergleichbarkeit der Daten gesichert werden soll.

Der **Thüringen-Monitor** ist eine seit 2000 jährlich stattfindende repräsentative Bevölkerungsbefragung zur politischen Kultur im Freistaat Thüringen mit festen und wechselnden Fragekomplexen. Ein besonderer Fokus liegt dabei jedes Jahr auf der Erforschung rechtsextremer Einstellungen, der Demokratieakzeptanz, der Demokratiezufriedenheit und dem Institutionenvertrauen der Thüringer Bevölkerung, was mittlerweile die Diagnose und Interpretation längerfristiger Entwicklungen aufgrund von Zeitreihen ermöglicht (vgl. Friedrich-Schiller-Universität Jena o.J.). Die Studie wird im Auftrag der Thüringer Staatskanzlei erstellt.<sup>39</sup> Auslöser war ein rechtsextrem motivierter Anschlag auf die Erfurter Synagoge im Jahr 2000. Interesse der Auftraggeber war es, mehr Erkenntnisse über die Verfasstheit der politischen Kultur in der thüringischen Bevölkerung zu erlangen. Die Ergebnisse des Thüringen-Monitors werden regelmäßig im Landtag, Medien und Zivilgesellschaft diskutiert. Ein dezidiertes Prozess zur Entwicklung von Empfehlungen, Maßnahmen, deren demokratische Legitimierung und Umsetzung – wie für Demokratie-Audits vorgesehen – ist nicht Teil der Vorgehensweise.<sup>40</sup>

Ähnlich zum Thüringer Modell ist auch der **Sachsen-Anhalt Monitor** gestaltet: Dieser wurde seit 2007 viermal erstellt und gründet sich auf Repräsentativbefragungen. Der

---

38 Dieses für 1989 vorgesehene Vorhaben wurde durch u.a. durch den Fall der Berliner Mauer nicht in dieser Form umgesetzt.

39 Der Thüringen-Monitor kostete in den Anfangsjahren 2000/2001 umgerechnet ca. 80.000-115.000 Euro (Thüringer Landtag - 3. Wahlperiode – Sitzungsprotokoll 78. Sitzung, 30. Januar 2003, 6833f), in den Jahren 2010 und 2011 jeweils 50.000 und 53.000 Euro. (Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, DS 5/3610) Die Durchführung durch Meinungsforschungsinstitute umfasste jeweils in etwa die Hälfte der Beträge. Für die Erstellung des Sachsen-Anhalt Monitors sowie die Berlin-Brandenburg BUS liegen keine Daten vor.

40 Aussagen von Staatssekretär Kaiser, Thüringer Landtag, 3. Wahlperiode, 78. Sitzung, 30. Januar 2003, 6834

Auftrag wurde jeweils durch die Landeszentrale für politische Bildung erteilt, teilweise in Kooperation mit anderen Landesinstitutionen (Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt o.J.).

Was wird gemessen und welche Erkenntnisse werden formuliert? Durch die Untersuchungen im Rahmen des Berlin-Brandenburg-BUS wurden Items zur Bestimmung eines Rechtsextremismus-Potenzials, Wahrnehmungen zur Zufriedenheit mit Demokratie (Idee, Verfassungsmodell, politische Praxis), Verteilungsgerechtigkeit und zu persönlicher Benachteiligung erhoben. Bei den allgemeinen soziostrukturellen Indikatoren wird bei der Frage nach dem Wohnort wenig sozialräumlich differenziert. Zusätzlich wird die Sozialisation (d.h. Lebensort bis zum 16. Lebensjahr) in DDR, BRD oder unter ‚gesamtdeutschen‘ Vorzeichen abgefragt (vgl. Niemeyer/ Stöss 1997b).

Ausgangspunkt für den Thüringer Monitor war das Interesse an gesicherten Erkenntnissen über rechtsextreme Einstellungen der Bevölkerung; Erkenntnisse, die mittlerweile im Langzeitschnitt seit 2001 vorliegen.<sup>41</sup> Vergleichbar zu anderen Einstellungsuntersuchungen werden sechs rechtsextreme Ideologie-Dimensionen mit zehn verschiedenen Items abgefragt. Am Beispiel des Thüringen-Monitors 2001-2013 zeigen sich jedoch deutliche Probleme bei der Operationalisierung der Rechtsextremismus-Dimensionen und deren Messung.<sup>42</sup> Für die Eingangsfrage interessant sind aber auch die flankierenden Fragestellungen und Auswertungen der einzelnen Umfragen. Der Thüringen Monitor 2006 untersucht u.a. die Fragestellung, welche Faktoren für die individuelle Unterstützung der Demokratie auf allen drei Ebenen - als aktuelle Politikleistung, als (bundesrepublikanische) Verfassungsordnung oder als Staatsidee ausschlaggebend sind. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass neben einem starken Gerechtigkeitsempfinden insbesondere die „relative Problemlösungskompetenz“ des Staates erklärungs mächtig ist. Unter letzterem wird die Sicht von Befragten auf die staatliche Lösungskompetenz in jenen Bereichen gefasst, die sie jeweils besonders betreffen. Das heißt, je mehr ich davon überzeugt bin, dass der Staat insbesondere in den mich betreffenden Themenfeldern Lösungen erzeugen kann, desto eher unterstütze ich Demokratie als aktuelle Politikpraxis (vgl. Edinger u.a. 2006). Während das als ein sehr naheliegender, fast tautologischer Zusammenhang erscheinen mag, wird deutlich, welche Rolle die Frage der sozialen Chancengerechtigkeit bei der Zustimmung zur gegenwärtigen politischen Praxis hat. In dem Maß, wie eine wachsende so-

---

41 Ansprache von Ministerpräsidentin Christine Lieberknecht (CDU) zur Veröffentlichung des Demokratiemonitors 2012 im Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, 102. Sitzung, Donnerstag, den 22.11.2012 (<http://www.thueringer-landtag.de/imperia/md/content/landtag/plenum/arbeitsfassung/arbeitsfassung102.html>)

42 Vgl. Best u.a. 2013. Dabei wurde festgestellt, dass die semantische Bedeutung der konkreten Formulierungen einzelner Items aus Sicht der Befragten nicht mit der eigentlich intendierten Fragestellung der Forscher/innen übereinstimmte. Die Autoren stellen deshalb in Aussicht, dass die Antworten zu einzelnen Items des TM 2001-2013 möglicherweise quantitativ neu gewichtet und somit das Ergebnis aller Befunde zum rechtsextremen Einstellungspotenzial der Vorjahre korrigiert werden müssten. (ebd., S.17) Mit Blick auf die starke Verbreitung der verwendeten Erhebungsfragen kann es auch im Kontext anderer Erhebungen zu Anpassungsbedarfen kommen.

ziale Spaltung für einen Großteil der Bevölkerung spürbar wird, würde – so die Konsequenz der These – die Zustimmung zu demokratischer Politikpraxis, womöglich auch gegenüber dem demokratischen System insgesamt, abnehmen. Es ist fraglich, ob vor diesem Hintergrund Partizipationsbereitschaft tatsächlich gestärkt werden kann und Partizipationserfahrungen das wahrgenommene Demokratiedefizit ausgleichen.

Allerdings hilft der Umkehrschluss der These – je geringer die relative Problemlösungskompetenz des Staates eingeschätzt wird, desto geringer auch die Demokratiezufriedenheit – nicht bei der Erklärung, warum rechtsextreme Alternativen favorisiert werden. Hier betonen die Autoren, dass individuelle Werthaltungen, sozialstrukturelle Faktoren wie Bildung als auch die Wahrnehmung relativer Deprivation<sup>43</sup> einen signifikanteren Erklärungswert für die Unterstützung rechtsextremer Systemalternativen brächten.

Der Sachsen-Anhalt Monitor liefert Erkenntnisse, wie sich die jeweilige gesellschaftliche Entwicklung auf individueller Ebene – ausgedrückt als subjektives Sicherheitsbedürfnis, Bewertung des Zustands gesellschaftlicher Gerechtigkeit bzw. Verteilungsgerechtigkeit, Wahrnehmung relativer Deprivation – niederschlägt und insbesondere in der Zustimmung zu Idee, System und Praxis der Demokratie vermittelt. Auch Daten zu rassistischen Einstellungen, Antisemitismus und andere Ideologien der Ungleichwertigkeit, „Nationalgefühl“ und Wahrnehmung der Verbrechen des historischen Nationalsozialismus werden durch den Monitor regelmäßig erhoben und ausgewertet. Allerdings ergeben sich durch die Veränderung der Antwortskalen Zweifel an der intertemporalen Vergleichbarkeit von Datenreihen.<sup>44</sup>

Für die unterschiedlichen Items werden auffällige geographische oder sozialstrukturelle Ausprägungen benannt: Der Bericht benennt Landkreise mit erhöhter „Ausländerfeindlichkeit“ oder weist auf den Typus der „Landstadt“ hin, also einer mittleren Gemeindekategorie von 2.000-5.000 Einwohner/innen, in dem die erhobenen Indikatoren regelmäßig signifikant negativ abweichen. Für die politische Bildung bedeute dies eine spezielle Herausforderung, betonen die Autor/innen (vgl. Holtmann u.a. 2012, 14-15).

Welchen Beitrag können also Demokratie-Monitore bei der Beschreibung von Demokratiequalität oder -zufriedenheit leisten? Was sind ihre Vor- und Nachteile, Lichtkegel und Leerstellen? Durch das Instrument einer repräsentativen Erhebung vermitteln Monitore ein quantifizierbares Bild der jeweiligen Fragestellung, zumeist den Stand der (extrem rechten) politischen Werthaltungen und Einstellungen von Bürger/innen<sup>45</sup> so-

---

43 Gemeint ist die individuelle Wahrnehmung, weniger sozioökonomische Ressourcen zu erhalten, als dem oder der Befragten jeweils zustünde. (Vgl. Edinger u.a. 2006, 17.)

44 Dass dies dennoch durch die Autor/innen des Sachsen-Anhalt Monitors 2012 unternommen wird, führte u.a. zum Vorwurf eines „Gefälligkeitsgutachtens.“ Vgl. Mitteldeutsche Zeitung 2012.

45 Die Grundgesamtheit der Untersuchungsdesigns variiert: Die Zusammensetzung der Befragten widerspiegelt mindestens die wahlberechtigten Bürger des Landes ab 18 Jahren, teilweise erweitert um Jugendliche ab 16 Jahren (Sachsen Anhalt Monitor 2009), oder bezogen auf die deutsch-sprachige Bevölkerung ab 15 Jahren (Demokratie-Audit Mannheim). Möglicherweise könnten andere Ansätze (z.B. nicht-repräsentative Erhebungen, die gezielt

wie ihrer Zustimmung zur Demokratie. Die Vorteile liegen auf der Hand – bei einem gleichbleibenden Untersuchungsdesign können zeitliche Veränderungen gemessen werden. Vor dem spezifischen Hintergrund eines jeweiligen Bundeslandes können Monitore durchaus Korrelationen bei der regionalen Ausprägung von ‚Demokratiedistanz‘ oder ‚Demokratiefeindschaft‘ im Sinne des Rechtsextremismus feststellen. Zudem ist das Werkzeug der Monitore als Mittel der sozialpsychologischen und politiksoziologischen Forschung essenziell. Anhand quantitativer Zusammenhänge können jene Hypothesen formuliert und überprüft werden, die die gesellschaftliche Debatte über und den Umgang mit demokratiefeindlichen Einstellungen informieren. Die Erkenntnisse zu Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, zu den Wirkungen relativer Deprivation (siehe Thüringen-Monitor 2006) und anderer Einflussfaktoren für extrem rechte Einstellungen und Politikhaltungen wären ohne eine empirische Basis und Prüfung nicht möglich.

Sicher ist auch der Auswurf von Zahlen als scheinbar exakte Größen ein wesentlicher Faktor für den relativen Erfolg von repräsentativen Einstellungsuntersuchungen in der politischen Öffentlichkeit. Steigende oder sinkende Zahlen und Trendaussagen werden als ein ‚Benchmarking‘ für langfristige Politikwirkungen gesehen. Hier besteht jedoch das Risiko, dass die langfristige Auseinandersetzung mit Demokratiedefiziten anhand von Kennziffern unterkomplex diskutiert und die konjunkturelle Dynamik des Themenfeldes noch verstärkt wird.

Mit Hinblick auf das o.g. Ziel der Beschreibung und Verbesserung von Demokratiequalität schlagen zwei Argumente eher kritisch zu Buche: Zum einen beziehen sich Demokratiemonitore ausschließlich auf die Bürger/innen, insbesondere ihre Werthaltungen, Einstellungen, Wahrnehmungen der eigenen Situation und – zu einem erheblich geringeren Teil – ihr Verhalten. Gänzlich unbeachtet bleibt das strukturelle Setup der Demokratie, die kritische Schnittstelle der Interaktion von Bürger/innen mit dem politischen System, d.h. Beteiligungshandeln, damit gemachte Erfahrungen, Erwartungen und verbundene Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung von Institutionen und Prozessen. Im Sinne einer Beschreibung des Zustands von Demokratie auf kommunaler oder Landesebene erscheint das als unzureichend.

Monitore sind, so zeigen alle Beispiele, zwar regelmäßig Gegenstand parlamentarischer, medialer und öffentlicher Debatte. Sie sind jedoch nicht stringent in eine reformpolitische Agenda und entsprechende Verfahren eingebunden. Selten liefern sie explizite Handlungsempfehlungen für die Politik. Der Einsatz von Demokratie-Monitoren ist somit zunächst unverbindlich und damit auch politikunabhängiger. Das mag ein Vorteil sein, genügt jedoch nicht, wenn tatsächliche Reformschritte explizites Ziel des Vorhabens sind.

---

Flüchtlinge, Asylbewerber/innen und andere Zielgruppen mit Migrationsgeschichte erreichen) aus der Sprachbarriere entstehende nachteilige Beteiligungseffekte ausgleichen. Davon unbenommen bleibt die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Sichtweise von Einwohner/innen ohne ausreichende Deutschkenntnisse in Verfahren zur Messung von Demokratiequalität sichtbar gemacht werden können.

Monitore zeichnen - mehr oder weniger gut kalibriert - gesellschaftliche Entwicklungen nach. Eine Aktivierung von Bürger/innen, eine partizipative Entwicklung von demokratiefördernden Agenden und Maßnahmen, noch dazu unter Beachtung der jeweiligen Akteursressourcen und der Moderation unterschiedlicher Interessen ist mit ihnen (allein) nicht zu erreichen.

### 3.2.1.1 Demokratie-Audit Mannheim (dama)

In die Reihe der Demokratie-Monitore könnte auch das „Demokratie-Audit Mannheim“ eingereiht werden. Es zielt auf das „Sammeln und Analysieren empirischer Daten zur systematischen Beurteilung des Funktionierens der Demokratie und Identifikation von Verbesserungsvorschlägen ab.“ (Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung o.J.) Im Zuge einer repräsentativen Erhebung unter Mannheimer Haushalten wird detailliert die Korrelation von soziodemografischen Gruppen mit kommunalpolitischem Interesse, Partizipationsbereitschaft und gewählten Informationswegen erforscht. Ergebnis ist – wenig überraschend –, dass Interesse und Aufmerksamkeit an Mannheimer Kommunalpolitik von vier Faktorenbündeln abhängig sind: Alter der Personen, sozioökonomischer Status, soziale Integration und deutsche Staatsbürgerschaft (vgl. van Deth/ Schmitt-Beck 2013). Die Studie generiert Daten zu demokratischen Einstellungsmustern und Partizipationsbereitschaft, sei es durch bürgerschaftliches Engagement oder per Protestkultur. Die – neben der computer-unterstützten Telefonabfrage – durchgeführten vier Fokusgruppengespräche wirken eher als Illustrierung der Ergebnisse. Stärken der Studie sind ihre detaillierte Beschreibung der Reichweite kommunaler Medien, zum Informationsgrad der Befragten hinsichtlich ihrer Beteiligungsmöglichkeiten in Mannheim bzw. subjektiven Einschätzung ihrer jeweiligen Wirksamkeit durch die Bürger/innen.

Insgesamt geben die Ergebnisse der Studie wenige Hinweise, wie kommunalpolitische Beteiligung strategisch ausgebaut werden könnte. Die Studie verbleibt insgesamt deskriptiv, wie auch die Autoren kaum Empfehlungen für die weitere Diskussion geben. Die Autoren führen in ihrer Einleitung an, dass „die öffentliche Präsentation und Diskussion der Befunde sowie die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger regelmäßig einen wichtigen Aspekt des Verfahrens [gemeint sind Audit-Verfahren allgemein]“ darstelle. (Ebd., 7). Angesichts der wenig ausgeprägten Schlussfolgerungen und der scheinbar weitgehenden Abwesenheit einer öffentlichen Debatte zu seinen Ergebnissen, wirkt der Projekttitle „Demokratie-Audit“ irreführend.

### 3.2.2 Beteiligungssurvey

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung (NWBB) beklagt eklatante Forschungslücken zu politischen Beteiligungsaktivitäten, -strategien und –konzepten, zu Motivationen kommunaler Entscheidungsträger, mehr Beteiligung zuzulassen und – erst recht – zu den Entstehungs- und Erfolgsbedingungen der »echten« Beteiligungsformate. Um diese Lücken zu schließen, drängt das Netzwerk auf eine repräsentative Bevölkerungsumfrage analog zum Freiwilligensurvey (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und

Jugend 2010), die seit 1999 dreimal durchgeführt wurde und – nach Ansicht des NWBB – differenzierte Erkenntnisse über Einflussfaktoren hinsichtlich des Freiwilligenengagements erlaube. Insbesondere da das Ziel eines ähnlich gelagerten Beteiligungssurveys die Identifikation von Erfolgsfaktoren sein müsse, läge der empirische Fokus des Vorhabens auf jenen Kommunen, die über eine „entwickelte Beteiligungsa-genda“ verfügten.<sup>46</sup> Es ist daher fraglich, ob dieses Verfahren viele Erkenntnisse für Berlin erbringen kann; sicher nicht auf Landesebene, möglicherweise jedoch in jenen Bezirken, in denen strukturell verankerte und breit angelegte Beteiligungsinstrumente eingesetzt wurden. Entsprechende Daten können vor allem im Vergleich mit anderen kommunalen Erfahrungen im Bundesgebiet Aussagekraft entfalten. Ein solches Vorgehen zu prüfen ist jedoch nicht Aufgabenstellung dieser Expertise.

### 3.2.3 Lokale Demokratiebilanzen

Die Idee der Lokalen Demokratiebilanz stammt aus Skandinavien. Ihr Ziel ist es, in regelmäßigen Abständen den erreichten Grad von Bürgerorientierung und Bürgerbeteiligung in Kommunen zu erheben und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Die Erwartung an den Prozess der Lokalen Demokratiebilanz ist u.a., die Risiken und politischen Kosten kommunaler Politikentscheidungen zu verringern. So argumentieren die Autor/innen der Leipziger Lokalen Demokratiebilanz, dass erfolgreiche Bürgerbeteiligung den Einsatz zeitlicher Ressourcen vor allem in frühen Stadien der Planung erfordere. Sie könne aber im Vergleich zur „Nachsorge“ konfliktiv verlaufender Prozesse Zeit und Kosten sparen. „Dieses Verständnis von Bürgerbeteiligung und seine Umsetzung in der Praxis stärkt Legitimation und Akzeptanz von Verwaltungshandeln. Sie prägt das Image einer Stadt.“ (Stadt Leipzig 2005a, 11)

Lokale Demokratiebilanzen bestehen i.d.R. aus einem Bürgerbefragungselement und einer Bestandsaufnahme der Verwaltung (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2003, 1). Der Weg hin zu einer lokalen Demokratiebilanz umfasst eine bestimmte Abfolge von 10 Schritten.<sup>47</sup> Erster Schritt ist die Legitimierung des Prozesses durch einen möglichst einstimmigen Beschluss des Kommunalparlaments, eine lokale Demokratiebilanz durchzuführen. Nach der Konstituierung einer verwaltungsinternen Projektgruppe (2.) beginnt (3.) der Prozess mit der Selbstevaluation der Verwaltung (Verwaltungs-Enquête). Alle Verwaltungsbereiche und kommunalen Einrichtungen beantworten Fragen zu Möglichkeiten von Bürgerbeteiligung, ihrer Nutzung sowie, welche Optionen zur Erweiterung von Beteiligung und Mitverantwortung bestehen.

---

46 Vgl. Netzwerk Bürgerbeteiligung 2014: 6; darin auch die Skizze eines möglichen Verfahrens: „Die methodische Grundlage eines solchen Beteiligungssurveys könnte – ähnlich wie beim Freiwilligenurvey – eine repräsentative Bevölkerungsumfrage sein, die in bestimmten Abständen wiederholt wird. Bei ihrer Planung muss berücksichtigt werden, dass derzeit vor allem Kommunen, die über eine entwickelte Beteiligungsa-genda verfügen, für die Untersuchung infrage kommen.“

47 Darstellung des Verfahrens nach Bertelsmann-Stiftung 2003 sowie Sippel 2014, 31-32.

Im vierten Schritt, häufig parallel zur Verwaltungs-Enquête, werden die Bürger/innen zur lokalen Demokratie befragt und eingeladen, sich mit Vorschlägen, Anregungen und Ideen aktiv an der Demokratiebilanz zu beteiligen. Zugleich (5.) wird ermittelt, wie die für die kommunale Politik gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkungsmöglichkeiten in der Praxis genutzt werden und welche freiwilligen Beteiligungsmöglichkeiten die Kommune anbietet. In einem Statusreport – Schritt 6 – werden alle ermittelten Informationen gebündelt. Der Report bietet einen Überblick über den aktuellen Stand der lokalen Bürgerbeteiligung, gibt Hinweise auf offene Fragen und Schwierigkeiten und enthält Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen für Projekte und Maßnahmen. Der Statusreport ist ein langfristig sichtbares Ergebnis des Prozesses und wichtiger Bezugspunkt für die weitere Diskussion in der Kommune.

Nach der Rückkopplung der Ergebnisse in die Einwohnerschaft (7.) werden die konkreten Ziele und Handlungsempfehlungen für Projekte und Maßnahmen, die der abschließende Bericht zur lokalen Demokratiebilanz enthält, dem Rat zur Beschlussfassung vorgelegt (8.). Durch eine regelmäßige Erfolgskontrolle (9.) und Wiederholung des Prozesses (10.) erhält die Kommune einen Überblick darüber, wie sich das bürgerschaftliche Engagement und die Bürgerbeteiligung im Zeitverlauf entwickeln.

Der Prozess der Lokalen Demokratiebilanz in Leipzig (2002 bis 2007) illustriert den Ansatz der Lokalen Demokratiebilanz in einer Großstadt. Aus der Zivilgesellschaft kommend, konnte die Initiative schnell Mehrheiten im Leipziger Stadtrat gewinnen.<sup>48</sup> Im Jahr 2002 erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt, wurde der Prozess formal 2003 beschlossen und mit Bürgerbefragung<sup>49</sup> und Verwaltungs-Enquête begonnen. Bereits anderthalb Jahre nach Beginn des Prozesses und ein halbes Jahr nach Ratsbeschluss lagen erste, grundsätzliche Ergebnisse aus beiden Bereichen vor und wurden öffentlich vorgestellt. Schwerpunktbereiche mit Verbesserungsbedarf zur Bürgerbeteiligung wurden herausgearbeitet.

Ein knappes Jahr nach Ratsbeschluss wurden alle Leipziger Haushalte per Amtsblattveröffentlichung über den Stand der Lokalen Demokratiebilanz informiert und zur Mitarbeit an den Handlungsempfehlungen eingeladen. In Workshops zur Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung wurden anhand der laufenden Praxis eines Amtsbereichs modellhaft Beteiligungsschritte abgeleitet, die auf andere Planungsverfahren der Ämter der Stadtverwaltung übertragen werden sollten (vgl. Stadt Leipzig 2005a, 34-35). Aus den Beschreibungen wird deutlich, dass die öffentlichen Verfahrensteile (Bürgerbefragung, öffentliche Veranstaltungen, einzelne Workshops) eher die Erstellung einer „Roadmap“ zum Ziel hatten. Es sollten Bedarfe, Themenbereiche für mehr politische

---

48 Möglicherweise auch, weil mit dem Vorhaben eine Förderung durch die Bertelsmann-Stiftung verbunden war.

49 Die Bürgerbefragung kann jedoch nicht als repräsentativ eingeschätzt werden. Die Bürgerumfrage der lokalen Demokratiebilanz Leipzig wurde überproportional von den gebildeteren, älteren, interessierteren deutschen Staatsbürger/innen aufgegriffen. Die damit verbundenen Verzerrungen konnten auch durch Gewichtungen nicht vollständig ausgeglichen werden. (Stadt Leipzig 2005a, Anhang, 7)

Beteiligung sowie Erwartungen an Handlungsempfehlungen formuliert werden. Es liegt auf der Hand, dass die städtische Öffentlichkeit und insbesondere ehrenamtlich tätige Bürger/innen und Zivilgesellschaft aufgrund ihrer eingeschränkten Ressourcen den Prozess der Lokalen Demokratiebilanz nur punktuell gestalten können. Die Träger-schaft bzw. die detaillierte Ausgestaltung von Maßnahmen sowie deren Umsetzung kommt nicht ohne professionelle Strukturen aus und bedarf der intensiven Mitarbeit der beteiligten Verwaltungseinheiten.<sup>50</sup> Auch in Leipzig wurde die Entwicklung detaillierter Handlungsempfehlungen durch den hauptamtlich besetzten „Arbeitskreis Lokale Demokratiebilanz Leipzig“ in Kooperation mit der Leipziger Verwaltung übernommen.

Bereits 2004, zwei Jahre nach Prozessbeginn und ca. 1,5 Jahre nach Ratsbeschluss wurden erste Handlungsempfehlungen der Öffentlichkeit vorgestellt und durch Bürger-schaft, Politik und Verwaltung diskutiert. Erst zu Beginn des Jahres 2005 wurden der Statusreport und die vollständig ausgewertete Verwaltungs-Enquête veröffentlicht. Als Ergebnis des Prozesses sollte ein Kriterien- und Maßnahmenkatalog für die Verwaltung zur Bürgerbeteiligung entwickelt werden; außerdem identifizierten die Leipziger/innen fünf Maßnahmen, die auf die festgestellten Demokratiedefizite bzw. -potenziale einwirken sollten (vgl. Stadt Leipzig 2005b, 8ff).<sup>51</sup>

Ab diesem Zeitpunkt – zeitgleich mit dem Ende der Förderung durch die Bertelsmann-Stiftung – verliert sich die Spur der „Lokalen Demokratiebilanz Leipzig.“ Spätere Veröffentlichungen nehmen nur noch punktuell Bezug auf einzelne Maßnahmen, der Prozess selbst wurde nicht wiederholt. Leipzig modifiziert seine Wege in die Beteiligungs-praxis: Im „integrierten Stadtentwicklungskonzept“ aus dem Jahr 2009 erscheint die Zielstellung politischer Bürgerbeteiligung deutlich weniger gewichtet. Zwar wird das Niveau des Bürgerengagements bewertet, auf das Instrument der Bürgerforen sowie einzelne projektbezogene Beteiligungskonzepte verwiesen. Doch insgesamt wurde an Prozess und Agenda der „lokalen Demokratiebilanz“ nicht angeknüpft. Beteiligungs-formate bei größeren Vorhaben setzen heute auf einen Mix aus öffentlichen Diskussionen, Bürgergutachten (Planungszelle), repräsentativen Stichproben und Umfragen.<sup>52</sup>

---

50 "Man braucht jemanden, der von außerhalb Vernetzung und Austausch organisiert und einem Kriterien und Argumentationshilfen gegenüber der Verwaltung an die Hand gibt, " so Christine Huber, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Referat der Oberbürgermeisterin in Heidelberg, einer weiteren Kommune im CIVITAS Netzwerk. Aus: Ramm 2003, 36.

51 Maßnahmen waren: Modellprojekt Bürgerbeteiligung Waldstraßenviertel, ein Workshop zur Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung, Verbesserung der internen und externen Kommunikation der Stadt Leipzig, ein Internetauftritt Leipziger Vereine auf den Internetseiten der Stadt sowie die Stärkung der Freiwilligenagentur Leipzig bei der Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement.

52 Für den Bürgerbeteiligungsprozess zur "Charta Leipziger Neuseenland 2030" schrieben das Leipziger Amt für Grün und das Amt für Statistik und Wahlen, insgesamt 3.000 zufällig ausgesuchte Einwohner/innen an. Sie fragten nach Bekanntheitsgrad und Nutzung des Leipziger Neuseenland sowie nach Bürgermeinungen zu Entwicklungsschwerpunkten, Einflussmöglichkeiten, Wünschen und Ablehnungen. Die "Charta Leipziger Neuseenland 2030" wurde zuvor auf einem öffentlichem Forum, drei regionalen Workshops diskutiert (vgl. Stadt Leipzig 2014).

Höhepunkt der Ausbreitung von Lokalen Demokratiebilanzen in Deutschland war zwischen 2002 und 2005, als insgesamt 10 Kommunen diesen Ansatz verfolgten.<sup>53</sup> Dazu wurde das Schema der Lokalen Demokratiebilanz jeweils an die Örtlichkeiten angepasst.

Die Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und Bürger/innen ist insbesondere in kleinen Kommunen einfacher zu gestalten und verbindlicher in den Ergebnissen. Umfassende Ansätze, die ganze Gemeinwesen, die Gesamtheit der kommunalen Einrichtungen sowie auf alle Bürger/innen abzielen sind notwendigerweise komplex und langwieriger. Das überfordert vor allem ehrenamtlich tätige Bürger/innen und zivilgesellschaftliche Akteure in ihren Ressourcen und enttäuscht häufig ihre legitimen Erwartungen an den Prozess und seine Ergebnisse.

Die Autoren der Überblicksbroschüre verweisen auf finnische Studien zu dortigen Lokalen Demokratiebilanzen, nach denen „Demokratieprobleme zwar mit der Größe der Stadt zunehmen, eine aktive Demokratiepoltik diesen Nachteil aber ausgleichen“ könne (Bertelsmann-Stiftung 2003, 10). Letztendlich kommt auch eine Initiatorin des Modells, die Stiftung Mitarbeit, zu der Erkenntnis, dass sich das Instrument der lokalen Demokratiebilanz in der Praxis nicht durchgesetzt habe (vgl. Sippel 2014, 32). Von den ursprünglich fünf am CIVITAS-Netzwerk beteiligten Kommunen führte nur Weyarn mindestens ein weiteres Mal einen Prozess der lokalen Demokratiebilanz durch (vgl. Gemeinde Weyarn 2013). Teilweise wurden Leitlinien zur Bürgerbeteiligung<sup>54</sup> oder andere, stärker projektorientierte Verfahren etabliert.<sup>55</sup>

Leider liegt keine Analyse zum Ansatz und seinen Schwächen vor, auch Evaluationen der einzelnen lokalen Demokratiebilanzen sind nicht greifbar und können – zehn Jahre nach ihrem Ende – wohl auch nicht mehr nachgeholt werden. Das ist nicht zufriedenstellend, denn beteiligungsorientierte Großprojekte wie diese sind selten. Eine detaillierte Auswertung dieser Erfahrung wäre in Hinblick auf die Berliner Situation relevant.

### **3.2.4 „State of local democracy“ Demokratie-Audit von International IDEA**

#### **Einleitung/ historische Entwicklung**

„Demokratie“ ist kein geschützter Begriff, kein einheitliches Konzept und impliziert erst recht keine gesetzmäßige uniforme Entwicklung von Gesellschaften. Aus dieser banal anmutenden Erkenntnis folgt, dass Demokratie sich in unterschiedlichen Kontexten verschieden entwickelt und Messung bzw. Beschreibung von Demokratiequalität lokale Ausformungen berücksichtigen muss.

---

53 Kommunen: Aller-Leine-Tal, Bremen, Güstrow, Leipzig, Nürtingen, Solingen, Tübingen, Ulm, Viernheim, Weyarn, Heidelberg und Scharmstedt

54 Heidelberg gilt als Vorreiterstadt bei der Verankerung von Leitlinien und Verfahren für Bürgerbeteiligung in der kommunalen Verfassung. Siehe auch: <http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Buergerbeteiligung.html>

55 Ein komplexes Beteiligungsverfahren wurde in Nürtingen installiert und auf einem Webportal dokumentiert: <https://www.buergerbeteiligung-nuertingen.de/>

Die politikwissenschaftliche Diskussion kennt Grundprinzipien demokratischer Gemeinwesen (wie ‚öffentliche Kontrolle‘ und ‚politische Gleichheit‘, siehe unten). Ein allgemeingültiger Standard, wie diese Prinzipien in der Praxis umzusetzen oder woran sie zu messen seien, existiert allerdings nicht.<sup>56</sup> Allenfalls bieten internationale „Benchmarks“ (Beispiele guter Praxis) Orientierung per Vergleich. Eine Untersuchung von Demokratiequalität ist zwar nicht beliebig, Kriterien für die Beschreibung und Erreichung einer bestimmten Demokratiequalität sind jedoch Gegenstand öffentlicher Verständigung. Demokratie-Audits greifen diese vermeintliche methodische Schwäche auf und verwandeln sie in ihre entscheidende Stärke: Eben weil Demokratie nicht objektiv definiert ist, kommt es auf eine Untersuchung dessen an, was vom „Souverän“ bzw. den Einwohner/innen eines Gemeinwesens<sup>57</sup> als demokratische Qualität begriffen wird. Demokratie-Audits sind daher selbst ein demokratischer Prozess.

Im Zuge der weltweiten Veränderungen seit den 1960er, vor allem seit den 1990er Jahren hat sich ‚Demokratie‘ als politische Idee und Verfassungsprinzip weltweit durchgesetzt. Die politikwissenschaftliche Forschung sucht deshalb nach Instrumentarien, die nicht nur beschreiben, wann ein politisches System als demokratisch legitimiert gilt.<sup>58</sup> International vergleichende Ansätze scheiterten jedoch regelmäßig daran, die Veränderungen innerhalb seit längerem stabilisierter Demokratien so differenziert zu beschreiben, dass Demokratisierungsprozesse und reformpolitische Anforderungen erkennbar werden (vgl. Landman 2008, 8; Kaiser/ Seils 2005, 134).

Zusammengefasst ergibt sich also die Hypothese, dass erstens lokal angepasste, zweitens, qualitativ ausgerichtete Untersuchungsdesigns sowie, drittens, partizipative Verfahren erforderlich sind, um den Anforderungen zu genügen. Viele Hoffnungen werden deshalb in den Ansatz so genannter Demokratie-Audits gesetzt, die in den 2000er Jahren im Kontext der transnationalen Organisation International IDEA<sup>59</sup> entwickelt wurden. Während Audits auf nationaler Ebene anfangs im Fokus standen, besteht seit 2013 auch ein Modellvorschlag für Demokratiemessung auf lokaler Ebene (State of Local Democracy - SoLD) (vgl. Kemp/ Jiménez 2013).<sup>60</sup>

---

56 Bereits die Orientierung der Demokratiemessung an der Verfassung eines Landes bzw. die höchstrichterliche Auslegung verfassungsmäßig garantierter Rechte schränkt die Untersuchungsebene ein. Statt die Verfassung und Verfasstheit eines Landes auf ihre Demokratiequalität zu untersuchen, würde die vorgefundene Verfassungsordnung als Kriterium gesetzt werden.

57 Demokratie-Audits gehen jedoch deutlich über den „Souverän“ hinaus: Zentral ist die Frage, wie das System auf alle Einwohner/innen des Gemeinwesens wirkt, d.h. nicht nur auf stimmberechtigte Bürger/innen (Souverän“), sondern auch auf Menschen unter 18 Jahren, nicht stimmberechtigte Ausländer

58 Zur Transformationsforschung vgl. Kaiser/ Seils 2005.

59 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Internationales Institut für Demokratie und Wahlunterstützung) mit Sitz in Stockholm, [www.idea.int](http://www.idea.int)

60 Bereits in den Jahren zuvor wurden Lokale Demokratie-Audits in Regionen und Kommunen verschiedener Länder, vor allem des Globalen Südens, durchgeführt und bilden die empirische Grundlage dieses Handbuchs.

In ihrer „Strategieoptimierung der Berliner Landeskonzeption ‚Demokratie, Vielfalt, Respekt – Gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus‘ favorisieren die Autor/innen Jutta Aumüller und Roland Roth ein Demokratie-Audit für Berlin und liefern sogleich eine ausführliche Zusammenfassung dieses Instruments (Aumüller/ Roth 2013, 67).<sup>61</sup>

### **Ansatz & Methode**

Ein Demokratie-Audit ist eine Untersuchung eines Gemeinwesens in Bezug auf seine demokratische Qualität. Der Ansatz verfolgt drei Ziele, die – je nach Kontext – unterschiedlich stark das Vorhaben prägen:

- Das Funktionieren der jeweiligen lokalen Demokratie zu verstehen;
- konkrete Schritte zur Verbesserung lokaler Demokratie zu identifizieren sowie
- den lokalen Diskurs zu demokratischer Qualität zu beleben und eine breite Unterstützung für Reformen zu generieren.

Dem Modell liegen zwei demokratische Grundprinzipien zugrunde: Die öffentliche Kontrolle (*popular control*) von Entscheidungsstrukturen und Entscheider/innen; sowie die formale und faktische politische Gleichheit (*political equality*) aller Bürger/innen in der Ausübung der öffentlichen Kontrolle.<sup>62</sup> Ausgangspunkt der Messung ist also, ob bzw. wie genau ein demokratischer Prozess zustande kommt, nicht jedoch welche Ergebnisse dieser Prozess produziert. Im Unterschied zu lokalen Demokratiebilanzen wird also nicht betrachtet, welche Politikergebnisse entstehen (d.h. welche Regelungen lokale Politik vornimmt, welche Wirkungen diese auf das Gemeinwesen haben und wie diese durch Bürger/innen bewertet werden). Vielmehr wird bei Demokratie-Audits vorausgesetzt, dass Politikergebnisse optimal eingestellt werden, wenn nur der Prozess zur Politikentstehung und –kontrolle tatsächlich demokratisch ausgeformt ist. Es wird also der Entstehungsprozess von Politik betrachtet, nicht das Ergebnis (*input vs. output oriented approach*).

Die Stärke eines Demokratie-Audits liegt darin, den Bereich der politischen Beteiligung – beispielsweise, wer am Prozess teilnehmen kann und das auch tut, welche institutionellen Entscheidungsstrukturen sich wie auf den Prozess auswirken - ausführlich und grundlegend zu prüfen und zu erklären. Antworten, ob das demokratische System zufriedenstellende Ergebnisse erzielt bzw. wie Politikergebnisse verbessert werden sollten, stehen nicht im Zentrum der Untersuchung.

In der Version von International IDEA werden die beiden Grundprinzipien öffentliche Kontrolle und politische Gleichheit auf sieben Mittlerwerte (*mediating values*) heruntergebrochen: Repräsentation, Beteiligung, Autorisierung, Legitimität, Responsivität, Verantwortlichkeit, Transparenz und Solidarität (vgl. Kemp/ Jiménez 2013, 25). Mittlerwer-

---

61 U.a. an dieser Stelle benennen Aumüller/ Roth Lokale Demokratiebilanzen als jene Erfahrungen, die in Deutschland am ehesten die demokratiepolitischen Intentionen von Demokratie-Audits abbilden.

te sind der Maßstab für die Untersuchung des demokratischen Gemeinwesens. Bei der Frage, wie beispielsweise ‚Transparenz‘ beschrieben oder gemessen werden kann, kann auf eine mittlerweile entwickelte Diskussion zurückgegriffen werden.<sup>63</sup>

Das Konzept der Lokalen Demokratie-Audits benennt drei Säulen des Gemeinwesens, die den Auswertungsprozess strukturieren (*assessment pillars*) mit insgesamt 13 Themenkomplexen:

- 1) Bürgerstatus, Gesetze und Rechte
  - a) Bürgerstatus auf lokalem Niveau
  - b) Zivile und politische Rechte
  - c) Ökonomische, soziale und kulturelle Rechte
  - d) Rechtsstaatlichkeit und Zugang zum Rechtssystem
- 2) Repräsentative und verantwortliche Regierung
  - a) Wahlen und Mechanismen direkter Demokratie auf lokaler Ebene
  - b) Lokale Legislative/ Kommunalparlamente
  - c) Lokale Exekutive/ Regierungen und ausführende Organe
  - d) Lokale Traditionen politischer Beteiligung und Entscheidungsfindung<sup>64</sup>
- 3) Bürgerinitiativen und -beteiligung
  - a) Bürgerengagement
  - b) Medien<sup>65</sup>

Die Untersuchung jedes der 13 Themen wird durch jeweils eine Leitfrage strukturiert und durch bis zu neun Bewertungsfragen untersetzt. Wie umfangreich damit die jeweils untersuchten Bereiche sind, verdeutlicht die Illustration anhand nur eines der 13 Auditthemen, das Thema „Bürgerstatus auf lokalem Niveau“ (*citizenship at the local level*).

---

62 Vgl. Landman 2008, 20 mit Bezug auf den britischen Politologen Seymour Martin Lipset

63 Ebd. mit weiteren Literaturverweisen

64 Unter dem Titel „Brauchtums- und Traditionsinstitutionen“ (*customary and traditional institutions*) soll der Einfluss lokaler Institutionen, die nicht in das demokratische System integriert sind, untersucht werden.

65 Kemp/ Jimenez 31, 81f; Eine vierte Säule, Demokratie jenseits des Staates, ist im Methodenrahmen auf nationaler Ebene vorgesehen und bezieht sich insbesondere auf externe Akteure außerhalb des demokratischen Systems (*unaccountable external powers*) wie z.B. UN oder Weltbank. (Landman 2008: 28) Der Rahmen für lokale Demokratie-Audits greift diese Kategorie nicht auf.

Tabelle 4: Bewertungsfragen im lokalen Demokratie-Audit<sup>66</sup>

Säule	1 Bürgerstatus, Gesetze und Rechte
Thema	1.1 Bürgerstatus auf lokalem Niveau
Leitfrage:	Wie inklusiv ist das Gemeinwesen ( <i>local unit</i> ) gegenüber allen Menschen, die innerhalb seiner Grenzen leben und wie inklusiv sind Entscheidungsprozesse, die sie betreffen?
Bewertungsfragen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wie inklusiv sind die lokale Definition und die Interpretation des Bürgerstatus (<i>citizenship</i>)?</li> <li>2. Inwiefern sind alle Belange, Interessen und Rechte aller Einwohner/innen des Gemeinwesens gleichermaßen berücksichtigt?</li> <li>3. Inwiefern sind soziale Gruppen im Gemeinwesen frei von Diskriminierung und Ausschluss, unabhängig von Nationalität, Alter, Aufenthaltsstatus, Geschlechtsidentität, sexueller Orientierung, nationaler oder ethnischer Herkunft, Hautfarbe, Religion, politischen Überzeugungen, Sprache oder eines anderen Merkmals?</li> <li>4. Inwiefern sind alle Menschen im Gemeinwesen in der Lage sich frei und ohne Diskriminierung am öffentlichen Leben zu beteiligen (z.B. undokumentierte Migrant/innen, Staatenlose, Flüchtlinge und Asylbewerber/innen)?</li> <li>5. Inwiefern genießen Menschen unabhängig von ihrer Geschlechtsidentität politische Gleichheit sowie alle damit verbundenen Chancen und Berechtigungen, wie etwa Eigentum, Elternschaft, Bürgerstatus der Kinder, Beteiligung und Repräsentation in öffentlichen Angelegenheiten?</li> <li>6. In welchem Maß sind junge als auch ältere Menschen, die im Gemeinwesen leben, in allen Lebensaspekten gleichberechtigt bzw. gleichermaßen einbezogen und akzeptiert?</li> <li>7. Inwiefern sind alle Sprachen, Kulturen, Religionen und Weltanschauungen (<i>belief systems</i>) vor Ort anerkannt und akzeptiert?</li> <li>8. Inwiefern ist das Gemeinwesen frei von Identitätskonflikten, gesellschaftlichen Spaltungen und/ oder Polarisierungen zwischen verschiedenen Gesellschaftsschichten?</li> </ol>

Entwickelt für den Einsatz in Kommunen des globalen Südens wie Nordens, muss das universelle Instrument von International IDEA auf die jeweiligen lokalen Verhältnisse hin angepasst und seine Bestandteile gewichtet werden. International IDEA legt jedoch Wert darauf, dass die sieben Mittelwerte sowie die zugrundeliegenden Prinzipien der

---

66 Nach Kemp/ Jimenez 2013, 84.

öffentlichen Kontrolle und politischen Gleichheit bestehen bleiben und die Untersuchung prägen müssten (vgl. Kemp/ Jiménez 2013, 24).

### **Ergebnisse des Demokratie-Audits**

Jedes Audit besteht aus einem Kontextbericht, der die Ausgangsbedingungen des Audits beschreibt, vor allem zu jenen Aspekten, die für die Bewertung der Auditindikatoren relevant sind. Dazu zählen in erster Linie Daten zur historischen, sozialstrukturellen und politischen Verfasstheit des Gemeinwesens. Auch die Verortung des Gemeinwesens im politischen System der Nation ist Thema. Im Berliner Beispiel wäre das der Raum für die Bestimmung, inwiefern Strukturen und Prozesse auf Bundesebene lokale Demokratiequalität beeinflussen, z.B. durch örtlich wirksame Regelungsbereiche des Bundes oder Bundesinstitutionen als lokale Akteure im Land Berlin.

Zweites und eigentliches Hauptergebnis der Analysephase im Audit-Prozess ist der Analysebericht (*assessment report*), der die Antworten auf die Prüffragen zusammenfasst, Stärken und Schwächen der jeweiligen lokalen Demokratie benennt sowie erste Empfehlungen entwirft. Ähnlich wie im Falle der lokalen Demokratiebilanzen wird auch im Audit-Rahmen der Analysebericht öffentlich und vor Ort diskutiert. Rückmeldungen, Kritik, Anregungen werden im Nachgang in den Bericht eingearbeitet. Auf den öffentlichen Vorstellungen wird auch an den Empfehlungen gearbeitet.

### **Umsetzung der Untersuchung**

International IDEA beschreibt in seinem Handbuch für lokale Demokratie-Audits einen modellhaften Erstellungsprozess:

Tabelle 5: Prozess der Auditerstellung im Überblick<sup>67</sup>

1	<p>Vorbereitung, Timing, Allianzbildung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrwert des „lokalen Demokratie-Audits“ bestimmen: Prüfen von bereits vorhandenen Forschungsergebnissen und deren Fragestellungen, Bestimmung von Leerstellen und Prüfung inwiefern diese durch ein lokales Demokratie-Audit gefüllt werden können</li> <li>• Verständigung über Vergleichsmaßstäbe (<i>benchmarks</i>): Bestimmung eines Referenzpunktes für die Analyse, z.B. ein Zeitpunkt in der Vergangenheit der Kommune, eine Stadt ähnlicher Größe oder von internationalen Einrichtungen definierte Standards;</li> <li>• Zeitliche Planung des Audits: Wahlkämpfe erschweren empfindlich die notwendige „breite politische“ Unterstützung eines Audits, die Erhebung von Daten sowie die Diskussion der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen</li> <li>• Allianzbildung: Zumindest die relevanten reform-orientierten Akteure sollten das Audit unterstützen</li> <li>• Sicherstellen der notwendigen finanziellen Ressourcen, von Personal und Zeitrahmen</li> </ul>
2	<p>Strukturaufbau</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einsetzung des Audit-Kernteam von ca. 5-7 Mitarbeiter/innen, die unterschiedliche interdisziplinäre Zugänge ermöglichen und selbst die Diversität des zu untersuchenden Gemeinwesens widerspiegeln</li> <li>• Gründung eines Steuerungsgremiums: Obwohl das Audit-Team unabhängig arbeitet, ist die Vereinbarung und Steuerung zentraler Aspekte wichtig, z.B. Standards der Messung, Strategien der Datenerhebung, der Veröffentlichung. Im Steuerungsgremium sollten daher wichtige Interessenvertreter (<i>stakeholder</i>) vertreten sein, die diesem Projekt positiv oder zumindest nicht ablehnend gegenüber stehen.</li> </ul>
3	<p>Forschungsdesign und Arbeitsplan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anpassung des International IDEA Fragerasters auf den lokalen Kontext</li> <li>• Erstellung eines Arbeitsplans<sup>68</sup></li> <li>• Öffentlicher Projektstart</li> </ul>

---

67 Nach Kemp/ Jimenez 2013, 49-79.

68 Vgl. Kemp/ Jimenez 2013: 62f

4	<p>Datenerhebung und Analyse</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Feinabstimmung der Datenerhebungstechniken</li> <li>• Interpretation, Analyse der Daten und Erstellung einer Grobstruktur (narrative)</li> </ul>
5	<p>Erstellung von Bericht und Empfehlungen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erstellung eines Entwurfs</li> <li>• Identifikation von Handlungsempfehlungen, ggf. bereits durch partizipative Arbeitsformen</li> <li>• dabei Benennung von kurz-, mittel- und langfristigen Optionen: Fokussierung auf die drängendsten Herausforderungen; auf Aspekte, die lokale Akteure tatsächlich selbst angehen können; Unterscheidung von tiefgreifendem institutionellem Wandel und Politikänderungen; Einbettung konkreter Schritte in globale/ integrierte Lösungsstrategien; Vorschlag wie Projektfortschritt gemessen werden kann</li> </ul>
6	<p>Validierungsworkshops und Fertigstellung des Berichts</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation von Validierungsworkshops, auf denen die Aussagen des Berichts auf Verständlichkeit, methodische und faktische Korrektheit und Vollständigkeit geprüft werden;<sup>69</sup></li> <li>• Einarbeiten der Ergebnisse der Validierungsworkshops und Finalisieren des Berichts</li> </ul>
7	<p>Veröffentlichung, Verbreitung und reformpolitisches Handeln (<i>advocacy</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veröffentlichung und Verbreitung vor Ort: kann durch ein positives Interesse lokaler Akteure unterstützt werden, sie sollten im Sinne von Aneignung (<i>ownership</i>) rechtzeitig in die Planung der Publikation und Öffentlichkeitsstrategie einbezogen werden</li> <li>• Spezifische Zielgruppen (thematisch oder sozialräumlich organisierte Akteure, Verwaltung) werden gezielt informiert</li> <li>• Das reformpolitische Handeln wird von lokalen Akteuren übernommen</li> </ul>

<sup>69</sup> Eine öffentliche Diskussion des Auditberichts zu Ende seines Erstellungsprozesses kann sich als zu spät erweisen, um bei den Akteuren den erfolgskritischen Prozess der Aneignung (*ownership*) zu erreichen. Denkbar ist eine phasenweise öffentliche Begleitung des Erhebungsprozesses – soweit methodisch vertret- oder integrierbar; Validierungsworkshops zu einzelnen Unterthemen des Berichts, kombiniert mit gemeinsamer Strategieentwicklung zu den jeweiligen Themen.

8	<p>Evaluation und nächste Schritte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswertung des Prozesses der Auditerstellung</li> <li>• Bewertung von Veränderungen anhand der kurz-, mittel- und langfristigen Empfehlungen</li> <li>• Ggf. Identifikation eigener, lokaler Demokratieindikatoren und Wiederholung des Audit-Prozesses (4 bis 10jähriger Zeitraum)</li> </ul>
---	--

### Demokratie-Audits als demokratischer Prozess

Die am weitesten verbreitete Form der Partizipation in Messverfahren für Demokratiequalität ist die Kommentierung eines Analyseberichts durch lokale zivilgesellschaftliche Akteure, Verbände und Bürger/innen. Diesen, partizipativ gesehen immer noch minimalistischen Weg, beschreitet auch das von International IDEA vorgeschlagene Instrumentarium „State of local democracy“: Zwar wird eine breite öffentliche Zustimmung für das Vorhaben als Erfolgsvoraussetzung benannt (neben der Reformbereitschaft lokaler politischer Akteure). Wie das erreicht werden kann und woran öffentliche Zustimmung gemessen wird, bleibt jedoch den Umsetzenden überlassen.

International IDEA wirbt unter den Stichworten „citizen-led“ (durch Bürger gesteuert) oder „citizen-owned“ (in der Hand der Bürger/innen) (vgl. Kemp/ Jiménez 2013, 5) für Demokratiequalitätsmessung durch „den Souverän“. Öffentliche Kontrolle des Auditprozesses und gleiche Partizipation aller Bürger/innen liegen also nahe. Dennoch sind Demokratie-Audits keine Laienveranstaltungen. Vielmehr betonen die Autorinnen von International IDEA, dass eine Balance zwischen Forschung (unter Einhaltung internationaler sozialwissenschaftlicher Standards) und Bürgerbeteiligung gewahrt werden müsse. Es sei demzufolge auch Verantwortung des umsetzenden Teams (in Abstimmung mit einem Projektbeirat, Sounding Board), das Analyseinstrumentarium auf die lokalen Verhältnisse hin zu präzisieren und zu gewichten. Welche Rolle der Bürgerschaft bei der Grundlegung des Prozesses, der Ausgestaltung des Untersuchungsdesigns zugeordnet wird, bleibt im Ungefähren. Allerdings ist im Fall von lokalen Demokratie-Audits wie auch Lokalen Demokratiebilanzen zumindest eine breite öffentliche Beteiligung bei der Validierung und Diskussion der Analyseergebnisse, Formulierung von Schlussfolgerungen und reformpolitischen Vorhaben (*advocacy*) vorgesehen. Angesichts des Gesamtziels, eine starke lokale Identifikation mit dem Prozess und den Ergebnissen des Demokratie-Audits zu erreichen, erscheint dieses Partizipationsvorgehen noch ausbaufähig.

Demokratie-Audits untersuchen die demokratische Verfasstheit von Gemeinwesen grundlegend. Sie sollten somit in der Lage sein, detaillierte Auskunft über den Zustand des demokratischen Systems zu erteilen bzw. zur Wahrnehmung der Einwohner/innen, inwiefern das lokale politische System ihre Anforderungen an demokratische Beteili-

gung erfüllt. Darüber hinaus richten sie ihren Blick auf die eingangs diagnostizierten Schwachstellen von Demokratie, vor allem hinsichtlich der Repräsentationslücken. Daraus ergibt sich ein gewichtiger Vorteil von Demokratie-Audits zu lokalen Demokratiebilanzen, die weitestgehend in den Grenzen des bestehenden demokratiepolitischen Setups verbleiben und nicht seine „blinden Flecken“, also beispielsweise die Ausschlüsse von politisch, rechtlich, ökonomisch, sozial und anders marginalisierten Gruppen an Entscheidungsprozessen, thematisieren.

### **Machbarkeit in Berlin**

Lokale Demokratie-Audits erfassen ein Gemeinwesen mit sehr umfassenden und komplexen Fragebatterien. Ein solches Verfahren nach International IDEA im Land Berlin wäre aufwändig: Erstmals würde das International IDEA für den Einsatz in einem deutschen Kontext angepasst werden müssen. Die Komplexität des Ansatzes wächst im Berliner Kontext sogar noch – durch die Verschränkung der kommunalen mit der Landesebene, woraus sich besondere qualitative Fragestellungen (Mehrebenen-Ansatz) ergeben. Auch hinsichtlich der Größe ist der Einsatz von Demokratie-Audits auf Stadtebene ambitioniert. Es erscheint wenig realistisch für alle Berliner Sozialräume eine eigene Beschreibung ihres jeweiligen Kontextes sowie lokale Antworten der Bürger/innen auf die Audit-Fragen zu erhalten. Hier muss zwangsläufig eine Fokussierung auf einzelne städtische Räume vorgenommen werden, in denen Datenerhebung und Beteiligungsprozesse exemplarisch durchgeführt werden. Letztlich sollte, mit Blick auf bisherige Berliner Beispiele bei der Erstellung von Handlungskonzepten,<sup>70</sup> insbesondere die Beteiligung der lokalen gesellschaftlichen Akteure am Zustandekommen von Problemanalysen und Handlungsempfehlungen ausgeprägt sein. Der partizipative Standard der lokalen Demokratiebilanzen könnte hier eine mögliche Richtschnur sein. Beteiligung ist jedoch im Konkreten, d.h. sozialräumlichen oder thematisch begrenzten Bezügen besonders wirksam. Während also ein gesamtstädtisches Vorgehen wenig realistisch erscheint, kann durch einen exemplarischen Ansatz möglicherweise eine Annäherung an das Gesamtbild erreicht werden. Denkbar wären lokale Demokratie-Audits in drei mittleren Gebietseinheiten bzw. Planungsräumen, verteilt auf West- und Ostteil der Stadt sowie mit Prägung als Stadtzentrum, Großsiedlung und vorstädtische Struktur. Parallel dazu könnten themenbezogene Demokratieaudits in ein bis zwei Bereichen (z.B. Gesundheit oder die potenzielle Olympia-Bewerbung der Stadt Berlin) Erkenntnisse erbringen, wie demokratisch Politikentstehung in einzelnen Handlungsfeldern bewertet wird.

---

70 Beispielsweise Kommunalanalysen und Lokalen Aktionspläne des Zentrums für Demokratische Kultur 2001; 2003a; 2003b. Diese Lokalen Aktionspläne sind nicht identisch mit der gleichnamigen Struktur im Bundesprogramm „Vielfalt tut gut“ (ab 2007).

### 3.3 Vergleich der Ansätze

Die vorgestellten Ansätze vereinen je eigene Vor- und Nachteile. Ihre Auswahl ist somit stark von der Priorisierung der folgenden Aspekte abhängig: Untersuchungsfokus, Größe des Projekts und Komplexität des Prozesses, Grad der Beteiligungsorientierung, quantitative Messbarkeit und Vergleichbarkeit.

Lokale Demokratiebilanzen leuchten das Feld von Bürgerorientierung und –beteiligung innerhalb des *bestehenden* institutionellen und rechtlichen Handlungsrahmens aus. Sie sind jedoch blind dafür, welche Menschen bzw. welche Fragestellungen außen vor bleiben. Bei diesen „blinden Flecken“ überzeugen die Demokratie-Audits, zuallererst der International IDEA Ansatz: Sie betrachten und befragen die Grundkonstellation des demokratischen politischen Systems. Bei Demokratiezufriedenheits- und Einstellungsuntersuchungen (z.B. den Ländermonitoren), hingegen, bleibt das Entscheidende, nämlich Handlungsorientierung an der Schnittstelle von Bürger/innen mit dem lokalen Gemeinwesen bzw. dem politischen System, im Dunkeln. Sofern also Antworten gesucht werden, wie Bürgerbeteiligung stattfindet bzw. warum sie ausbleibt, sind lokale Demokratieaudits das Mittel der Wahl. Nur sie leuchten maßgeblich die „blinden Flecken“ aus, die in der Debatte um „Politikverdrossenheit“ und „Postdemokratie“ ins Blickfeld rücken.

#### **Komplexität und Aufwand**

Der Aufwand von Ländermonitoren ist – so legt das Thüringer Beispiel nahe – hinsichtlich der Kosten überschaubar. Aufgrund der wenig partizipativen Herangehensweise und der damit geringen Zahl von involvierten Akteuren erscheint die Erstellung von Ländermonitoren als alltägliches „Profi-Handwerk.“

International IDEA hingegen schlagen das vermutlich komplexeste und ressourcenintensivste Setup vor, gefolgt von lokalen Demokratiebilanzen. Ihre Größe, ihre Komplexität gepaart mit der aktiven Beteiligung von Verwaltung und Bürger/innen als Erfolgsvoraussetzung, lassen eine periodische Wiederholung wenig wahrscheinlich erscheinen. Ein solcher Ansatz ist somit kein Alltagsgeschäft, jedoch womöglich ein sinnvoller Einstieg in den Strategiefindungsprozess für Demokratieförderung in Berlin.

#### **Beteiligungsorientierung und –aktivierung im Messverfahren**

Die Lokalen Demokratiebilanzen sind am stärksten an einer transparenten Information und konsequenten Beteiligung von Bürger/innen im Prozess orientiert. Nicht zu unterschätzen ist auch, dass mit dem Mittel der „Verwaltungs-Enquête“ eine Form der Selbstevaluation der Verwaltung eingesetzt wird. Das hat nicht nur praktische Gründe für die Verwaltung, die diesen Prozess beispielsweise unmittelbar in ihre Organisationsentwicklung übersetzen kann. Entscheidend ist mindestens ebenso, dass hier die intrinsische Motivation der Beteiligten geweckt werden kann. Für einen effektiven Reformprozess sind eben jene Eigenmotivationen der Akteure, ihre Selbstaneignung des Themas (*issue ownership*) eine zentrale Gelingensbedingung. Gleichzeitig stellt eine starke Orientierung auf Akteure und Stakeholder ein nicht zu unterschätzendes Risiko

dar für die erfolgreiche Durchführung, Beendigung und Zielerreichung derart komplexer Projekte. Gemessen am Kriterium „Beteiligung der Akteure am Prozess“ stechen Lokale Demokratieförderungsbilanzen heraus, gefolgt von lokalen Demokratie-Audits nach International IDEA. Letztere erheben ihre Daten und formulieren ihre Ergebnisse weitestgehend unabhängig von bestehenden Interessen und Kräfteverhältnissen im Gemeinwesen. Ein Demokratie-Audit, das vor Ort wirksam sein will, wird jedoch die in der lokalen Debatte geäußerten Positionen, Interessen als auch Kritik am Demokratie-Audit selbst aufgreifen und produktiv bearbeiten müssen. Im Vergleich zu Demokratie-Monitoren bietet dieser Ansatz vielfältige Möglichkeiten einer beteiligungsorientierten Prozessgestaltung. Inwieweit Audits nach International IDEA für eine Verbesserung von Demokratiequalität wirksam werden, hängt letztlich davon ab, wie stark Akteure im Gemeinwesen den Prozess mittragen sowie die Ergebnisse des Audits aufgreifen und weitertragen.

Andere Ansätze, z.B. das Demokratie-Audit Mannheim, sehen eine in sich geschlossene unabhängige Untersuchung vor und setzen – mehr oder weniger explizit – darauf, dass die jeweiligen Ergebnisse durch interessierte Akteure im öffentlichen Raum diskutiert werden und sich ggf. ein Reformprozess anschließt. Beispiele, dass das passiert und wie die weitere Bearbeitung ausgestaltet werden kann, sind nicht bekannt. Offen bleiben zudem Schlüsselfragen, z.B. was die Handlungsfähigkeit von Bürger/innen in politischen Beteiligungs- und Entscheidungsprozessen vor Ort einschränkt.

### **3.4 Zwischenfazit**

Dieses Kapitel begann mit der Aufschlüsselung verschiedener Verständnisse von demokratiepolitischen Schlüsselbegriffen sowie unterschiedlichen Zielen, die durch Instrumente erreicht werden sollten. Es wurde deutlich, dass diese stark voneinander abweichen oder sich sogar widersprechen. Für die Berliner Situation erfüllt somit keiner der vorgestellten Ansätze alle eingangs formulierten Zielstellungen. Hier ist eine stärkere Konsolidierung der Zielvorstellung unterschiedlicher Akteure Voraussetzung für die Auswahl angemessener Instrumente.

Im Gesamtbild erscheint das Instrumentarium der Lokalen Demokratie-Audits nach International IDEA ein interessanter Einstieg in eine systematische Koordination der Berliner Demokratieförderung und –politik. Insbesondere zu Beginn dieses Prozesses erscheint ein grundsätzlicher „Check up“ als notwendig. Die externe Perspektive des Untersuchungsteams, gewichtet durch die Vielfalt lokaler Sichtweisen, kann die Fortführung des bereits Bekannten vermeiden und neue Zugänge eröffnen. Viel hängt davon ab, die Handlungsorientierung des Audits zu entwickeln und gleichzeitig diese komplexe Methode im Berliner Kontext handhabbar zu halten. Dazu wurde eine räumliche und thematische Fokussierung vorgeschlagen, die im letzten Teil aufgegriffen wird.

## 4 Niedrigschwellige Beteiligungsformen

Zur Frage der Arbeit mit schwer erreichbaren Personengruppen gibt es bereits ein breit entwickeltes Methodenspektrum, das im Folgenden kursorisch dargestellt wird. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen Ansätzen bzw. Verfahren, einem planvollen Vorgehen mit nachvollziehbaren Schritten, und einzelnen Methoden, die hierbei zur Anwendung kommen können. Schließlich wären noch zu ergänzen Formen der Ansprache. Dem vorangestellt sei die Frage, mit welcher Zielsetzung eine breitere Beteiligung von Personengruppen an partizipativen Verfahren politischer Mitbestimmung erreicht werden soll. Partizipation als Selbstzweck bzw. alleiniger Faktor für eine Effektivitäts- und Akzeptanzsteigerung kommunaler Politik wird vermutlich keine langfristigen Auswirkungen haben auf das individuelle Demokratieerleben von Menschen, die bisher am Politikbetrieb wenig teilhaben. Berücksichtigt werden sollte an dieser Stelle sowohl die eingangs (Abschnitt 1.3) dargelegten Gelingensbedingungen für Partizipation insbesondere sozial benachteiligter Milieus als auch die Frage der möglicherweise besonderen Interessenslagen (Alleinerziehende, Menschen mit besonderem Hilfebedarf usw.).

### 4.1 Ansätze und Verfahren

**Organizing** oder **Community Organizing** bezeichnet ein Bündel an Maßnahmen für die Selbst- bzw. Basisorganisierung – meist von Gewerkschaften, lokalen Bürger/innen aber auch Kirchengemeinden – und für die Stärkung der eigenen Durchsetzungskraft, das in dieser Form erstmals in den Armenvierteln von Chicago in den 1920er Jahren angewandt wurde (vgl. Maruschke 2014). Unter Anleitung von Community Organizern werden die Bewohner/innen befähigt und bestärkt, aktiv für ihre eigenen Interessen und oft gegen die Interessen großer Unternehmen, einzelner Unternehmer oder mächtiger staatlicher Einrichtungen vorzugehen. Als Begründer des Community Organizing gilt Saul Alinsky. Robert Maruschke unterscheidet zwischen einem liberalen und einem transformativen Community Organizing. Während das liberale Community Organizing sich auf die nachbarschaftliche Vernetzung begrenzt und bei einem lokalen Fokus verbleibt, begreift transformatives Community Organizing soziale Benachteiligung als strukturelles Problem und stellt politische Forderungen und Interessensgegensätze in den Mittelpunkt. Durch die Thematisierung von Interessensgegensätzen werde eine Instrumentalisierung „durch die Hintertür“ (z.B. bei der Planung von Großbauprojekten) erschwert. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist in der politischen Bildung zu sehen, deren Aufgabe es ist, die Akteure inhaltlich und argumentativ zu stärken und eine gemeinsame gesellschaftspolitische Analyse struktureller Problemlagen zu entwickeln. Die in Berlin nach dem klassischen Community Organizing entwickelten Bürgerplattformen werden diesem weitergehenden Anspruch von Gemeinwesenarbeit nicht gerecht. Sie finden ihre Begrenzung in der Reichweite dadurch, dass sie eine Vernetzung für aktive Multiplikatoren darstellen und dass nur Themen ange-

sprochen werden, die auch auf der Ebene des Stadtteils zu lösen sind. Damit bleiben aber zugrundeliegende soziale Fragen unberührt.

**Gemeinwesenarbeit** wird vornehmlich in „sozialen Brennpunkten“ mit vielfältigen Problemen und einem entsprechenden Konfliktpotential eingesetzt, zum Beispiel in Wohnquartieren mit einer durch verschiedenste Migrationsbezüge geprägten Einwohnerschaft oder in Stadtteilen mit einer hohen Arbeitslosenquote und überdurchschnittlicher Kriminalitätsrate.

In Zusammenarbeit mit den Betroffenen wird versucht, die Lebensqualität vor Ort zu steigern und die das Gemeinwesen beeinträchtigenden Probleme aufzugreifen und langfristig zu lösen (vgl. Vernetzungsfrühstück für Gemeinwesenarbeit 2014).

**Planning for Real** ist ein gemeinwesenorientiertes und mobilisierendes Planungsverfahren zur Verbesserung der Lebensqualität von Regionen und Orten. Planning for Real vernetzt und beteiligt Bewohner/innen, Initiativen, lokale Verwaltungen und öffentliche Einrichtungen sowie Unternehmen miteinander (vgl. Stiftung Mitarbeit o.J.). Planning for Real ist u.a. für folgende Vorhaben anwendbar:

- Wohn- und Wohnumfeldverbesserung
- Nutzungs- / Innenraumgestaltung einzelner Häuser
- bauliche und landschaftliche Gestaltung
- Umgestaltung von vorhandenen Plätzen
- Entwicklung von Stadtteilen und ländlichen Regionen
- lokale und regionale Defizit- und Ressourcenanalysen
- zur Förderung von Kompetenzentwicklung bei Schüler/innen

„Das Verfahren **Planungszelle/Bürgergutachten** stellt einen besonders wirksamen Ansatz zur Überwindung der »klassischen« Probleme der Bürger(innen)beteiligung dar: geringe Resonanz, fehlende Informiertheit, Oberflächlichkeit, soziale Selektivität, Dominanz organisationsstarker Interessen, Engagement erst bei Betroffenheit und vielfach zu spät, stark polarisierte und kaum mehr überbrückbare Meinungsunterschiede.“ (Stiftung Mitarbeit o.J.)

Eine Planungszelle ist eine Gruppe von ca. 25 im Zufallsverfahren ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, die für ca. eine Woche von ihren arbeitsalltäglichen Verpflichtungen freigestellt werden, um in Gruppen Lösungsvorschläge für ein vorgegebenes Planungsproblem zu erarbeiten. Die Ergebnisse ihrer Beratungen werden in einem sog. Bürgergutachten zusammengefasst.

„Das Projekt **Stadtteilforen** in Tübingen geht auf eine Initiative der Verwaltung zurück, und zwar auf eine Initiative der Sozialverwaltung. Die Idee, in der »kleinen, großen Stadt«, (...) Stadtteilforen zu realisieren, hatte etliche Wurzeln; die drei wichtigsten möchte ich hier skizzieren:

- die Diskussion um die Krise des Sozialstaats,

- die Frage, was Integration in unserer modernen, differenzierten Gesellschaft bedeuten kann,
- die Diskussion um bürgerschaftliches Engagement und das Unbehagen an der Entfremdung der Bürger/innen von ihrer Stadt.“ (Stiftung Mitarbeit o.J.).

## 4.2 Methoden

Es gibt eine große Vielfalt von Methoden zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, deren man sich im Verlaufe von Projekten bedienen kann. Sie sind im Internetauftritt „buergergesellschaft.de“ der Stiftung Mitarbeit sehr gut aufbereitet. Daher erfolgt hier nur eine kurze Aufzählung der Methoden (vgl. Stiftung Mitarbeit o.J., vgl. Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik o.J.). Dem vorangestellt sei, dass viele dieser dialogorientierten Methoden der Bürgerbeteiligung auch strategisch bis manipulativ eingesetzt werden können, um breite Proteste zu kanalisieren und alternative Vorschläge von vornherein auszuschließen. Die tatsächliche Ergebnisoffenheit solcher Prozesse bestimmt dabei maßgeblich über die Akzeptanz solcher Verfahren. Die „strategische Einbindung“ (vgl. Wilk/ Sahler, 2014) - insbesondere bei großen Infrastrukturprojekten - hat innerhalb sozialer Bewegungen mittlerweile zu einer großen Skepsis gegenüber dialogorientierten Formen der Einbindung geführt.

- **Appreciative Inquiry:** ein werteorientierter Ansatz aus der Team- und Organisationsentwicklung, der eine wertschätzende Grundhaltung fördern soll. Zentrales Element ist eine wertschätzende Befragung oder Erkundung. Die Methode wurde bspw. in Pankow erprobt, wo in zehn Sozialräumen zweitägige Workshops durchgeführt wurden, um das System der Kinder- und Jugendhilfe zu verbessern (vgl. Rüttgers 2013).
- **Aktivierende Befragung:** ein Ansatz aus der Aktionsforschung, um die Bedürfnisse und Interessen der Menschen in Sozialräumen zu erfahren als Ausgangspunkt für Veränderungen durch Aktionen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Diese Methode aus der Gemeinwesenarbeit lässt sich gut kombinieren mit der Beratungstätigkeit in der Sozialen Arbeit.
- **Anwaltsplanung:** ist ein Angebot für Bewohnergruppen mit Schwierigkeiten, ihre Interessen zu artikulieren. Daher werden ihnen erfahrene Fachleute zur Seite gestellt, welche sie bei der Interessenvertretung unterstützen. Das Verfahren ist insbesondere bei Sanierungsvorhaben verbreitet.
- **Arbeitsbuchmethode:** ein aufsuchender Ansatz der Bürgerbeteiligung bzw. ein spezieller Ansatz der aktivierenden Befragung, der in 1970er Jahren in Skandinavien entstanden ist. .
- **Bürgerausstellung:** Bürgerbeteiligungsverfahren für die Stadtplanung, in dem Interviews und Fotos der Bürger und des Stadtviertels ausgestellt werden, um Einstellungen und Ziele von Interessengruppen offen zu legen.

- **Bürgerpanel:** repräsentative, in der Regel drei bis viermal jährlich stattfindende repräsentative Befragung von Bürgerinnen und Bürgern zu kommunalen Themen. Mit dieser Methode sollen übliche Beteiligungshemmnisse und –hürden abgebaut werden
- **Demokratiewerkstatt:** Jugendliche übernehmen die Rolle politischer Bildner, unterstützt durch einen Träger politischer Bildung und gestalten Bildungsangebote für ihr Umfeld. Auf diese Weise engagieren sie sich selbst demokratisch und setzen sich mit Politik auseinander
- **Diskursive Bürgerversammlung:** Modell der Bürgerversammlung mit dem Ziel, öffentliche Probleme und potentielle Lösungen zu diskutieren, das für den interkulturellen Einsatz konzipiert wurden
- **Walt-Disney-Methode:** Kreativitätsmethode auf der Basis eines Rollenspiels bei dem die Beteiligten das Problem aus drei unterschiedlichen Blickwinkeln diskutieren: Träumer (Visionär) , Realist (Macher) und Kritiker (Fragter)
- **eDemocracy:** Es handelt sich hierbei nicht um eine Methode, vielmehr um die Beschreibung vielfältiger Formen der Nutzung eines Mediums wie: Beteiligung über web-basierte Meinungsumfragen, Foren und Chats, internetbasierte Bürgeranhörungen, Online-Wahlen.
- **Gemeinsinn-Werkstatt:** ein Projekt-Verfahren, das sich über einen längeren Zeitraum erstrecken kann zur Bearbeitung gemeinsamer Anliegen.
- **Kommunaler Planungsworkshop:** dieses Verfahren ist geeignet für mittelgroße Gruppen von Teilnehmenden, die sich kennen. Es ist geeignet für kleine bis mittelgroße Projekte und besteht aus einem Workshop von wenigen Stunden Dauer.
- **Kompetenzwerkstatt:** Beteiligungsmodell mit dem die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen ermittelt. Und es ist ein Ansatz, der bei den Fähigkeiten der Jugendlichen ansetzt. Er eignet sich besonders für die Jugendhilfeplanung.
- **Konfliktlösungskonferenz:** Ein Verfahren zur Diskussion konflikträchtiger Themen. Es besteht aus der Zusammenstellung einer bis zu 50köpfigen Gruppe aus ehrenamtlichen Interessenvertretern, einer Phase des Kennenlernens und Artikulierens der Bedürfnisse, der Diskussion mit Sachverständigen. der Verhandlung aller Konfliktbereiche und die Ausarbeitung eines Gutachtens. Folglich dient das Verfahren überwiegend der Politikberatung.
- **Konsensuskonferenz:** In einer solchen Konsensuskonferenz erarbeitet eine heterogen zusammengesetzte Bürgerinnengruppe in Dialog mit Expertinnen eine Antwort auf eine in Politik oder Gesellschaft kontrovers diskutierte Frage.
- **Mediation:** ist ein freiwilliges strukturiertes Verfahren, bei dem von einem Konflikt Betroffene nach einer Lösung suchen und von professionellen Moderatorinnen und Moderatoren unterstützt werden.

- **Moderationsmethode:** Methode zur Leitung zielgerichteter Kommunikationsprozesse in Gruppen. Ein wesentliches Element ist die Visualisierung mit Hilfe von Moderationskarten.
- **Open Space:** Bei einer solchen Konferenz gibt es ein Leitthema, aber keine festgelegten Referentinnen oder Referenten oder vorbereitete Arbeitsgruppen, Die Teilnehmenden bestimmen selbst, wer wie lange zu einem Thema arbeitet.
- **Perspektivenwerkstatt:** Unter dem Namen „Community Planning Weekend“ wird diese Methode im englischsprachigen Raum seit längerem umgesetzt. Das Verfahren kann mit 50 bis mehreren hundert Teilnehmenden durchgeführt werden und Geländebesichtigungen, Planungstische, Arbeitsgruppen und Plenen umfassen. Es eignet sich insbesondere für stadtplanerische Vorhaben. Ziel ist eine Interessenvermittlung und die Ermöglichung einer mehrheitsfähigen Planung.
- **Planspiel:** Beim Planspiel geht es darum, eine komplexe Alltagswirklichkeit besser zu verstehen, indem die Teilnehmenden in Rollen schlüpfen und eine vereinfachte Situation nachspielen. Das Planspiel eignet sich zur Vorbereitung, um das gesellschaftspolitische Umfeld eines Vorhabens oder eines Problems besser zu verstehen und seine komplexen Rahmenbedingungen zu durchschauen.
- **Participatory Rapid Appraisal:** Beteiligung der Zielgruppe mit Hilfe von so genannte “Küchentisch-Gesprächen”, die zur Informationsgewinnung genutzt werden und durch die Anwendung weiterer Methoden zur Datengewinnung ergänzt werden können.
- **Real Time Strategic Change:** Methode, die der Organisationsentwicklung entlehnt ist und bei der es um den Wandel der strategischen Ausrichtung geht. Innerhalb von zwei bis drei Tagen werden in einer Konferenz vier Phasen durchlaufen: aktueller Stand, zukünftige Vision, Problemdiagnose, Handlungsbedarfe zur Zielerreichung.
- **Runder Tisch:** An einem Runden Tisch diskutieren Vertreterinnen und Vertreter der von einem Vorhaben betroffenen Interessengruppen ein Problem gleichberechtigt, um eine gemeinsame Lösung zu finden. Es gibt keinen standardisierten Verfahrensablauf.
- **Stadtteilforen:** Das in Tübingen durchgeführte Projekt geht auf eine Initiative der Verwaltung zurück. Ziel war die Initiierung eines bürgerschaftlichen Diskussions- und Handlungszusammenhangs auf der Ebene von Stadtteilen.
- **Szenariotechnik:** Methode mit der man Vorstellungen über künftige Entwicklungen ausarbeiten kann. Hierbei werden positive, negative und wahrscheinliche Szenarien entwickelt. Oft wird dabei mit alternativen Planungshorizonten gearbeitet.

- **Zukunftskonferenz:** Bei einer Zukunftskonferenz erarbeiten ausgewählte Teilnehmerinnen betroffener Interessengruppen nach einem festgelegten Schema des Ablaufs Maßnahmenpläne für künftige Vorhaben.
- **Zukunftswerkstatt:** In einer solchen werden die Teilnehmenden durch eine Atmosphäre, welche die Kreativität fördert, angeregt, außergewöhnliche Lösungen für aktuelle Fragestellungen zu entwickeln. Entsprechend sind Moderatorinnen und Moderatoren wichtig, welche mit der Methode vertraut sind.

Es bleibt anzumerken, dass diese Methoden nicht per se niedrigschwellig sind, sondern es vielmehr darauf ankommt, wie die Zielgruppe angesprochen und einbezogen wird und sich entfalten kann.

### 4.3 Formen der Ansprache schwer erreichbarer Zielgruppen

Bei Verfahren zur Bürgerbeteiligung stellt sich immer wieder die Frage, wie man schwer erreichbare Zielgruppen erreichen kann. Denn es sind in der Regel gut gebildete Menschen mit hohem Einkommen, die ohnehin schon gut vernetzt sind, welche Beteiligungsangebote nutzen. Daher muss überlegt werden, wie man jene unterschiedlichen Gruppen von Menschen ansprechen kann, welche über geringe Zeitressourcen verfügen, mit Sprachbarrieren konfrontiert sind, die von missglückten Beteiligungsversuchen schon frustriert wurden oder die glauben, ohnehin nicht gehört zu werden. Das Praxisbuch der Stadt Wien (Magistrat der Stadt Wien, 2012) gibt hierzu eine Reihe von Hinweisen, die im Zuge der Erfahrungen mit Beteiligungsprojekten gewonnen worden sind:

- Verschiedene **Kommunikationskanäle** nutzen, wie z.B. Aushänge, Schilder, Banner, Flugblätter Newsletter, Webaufritte, Zeitungen, Radio, TV, soziale Medien
- Aufsuchende **Beteiligungsmethoden** einsetzen: direkt auf die Menschen zugehen und dort ansprechen, wo sie leben bzw. sich im Alltag aufhalten
- **Attraktives informelles Rahmenprogramm:** Beteiligungsaktionen für Kinder werden attraktiv durch Kinderschminken, Luftballons, Musik, spielerische Beteiligung, Gewinnspiele etc.
- **Menschen persönlich ansprechen** und durch ein vertrauensvolles Einzelgespräch in Kontakt kommen. Auch persönliche Einladungsbriefe oder Anrufe können zur Beteiligung motivieren.
- Bei **Alltagsthemen** anknüpfen wie Kinderthemen, Gemeinschaftsgärten, Flohmarkt.
- **Nonverbale Beteiligungsmethoden** durch spielerische experimentelle oder künstlerische Angebote.

- **Kurzfristige Beteiligungsmöglichkeiten im Vorbeigehen**, damit die Menschen reinschnuppern können und sich nicht langfristig binden müssen. Auch geeignet im Rahmen von Veranstaltungen und Festen.
- **Beteiligungsprozess transparent machen**: kontinuierliche Information im Internet und an stark frequentierten öffentlichen Räumen. Bspw. durch Schaukasten mit Briefkasten für potentielle Rückmeldungen.
- Für Zielgruppe **günstige Zeiten zur Ansprache wählen**: Eltern mit Kinder können nachmittags, Berufstätige abends angesprochen werden (inklusive Kinderbetreuung)
- **Leicht erreichbare, vertraute Orte** wählen, ggf. Hol- und Bringdienste einrichten
- Menschen über **Multiplikatoren** ansprechen, die mit ihnen arbeiten oder Freizeitaktivitäten verbringen.
- **Einfache, verständliche Sprache, ggf. mehrsprachig**: Texte durch Personen aus der Zielgruppe gegenlesen lassen
- **Wertschätzender Rahmen**, Verpflegung anbieten, alle zu Wort kommen lassen
- **Vertrauen** aufbauen: langsam und stetig Vertrauen aufbauen, z.B. bei Festen, Veranstaltungen oder in Sozialen Medien.
- **Spielregeln** vereinbaren und Versprechen einhalten, beweisen, dass die Beteiligten die Entscheidung **beeinflussen** können.

Diese Wege der Ansprache sind verwendbar für demokratiebenachteiligte Milieus, auch sollten Formen aufsuchender politischer Bildung entwickelt werden.

Bei offen antidemokratischen bzw. rechtsextremen Milieus bedarf es besonderer Formen der Prävention und Intervention. Es wäre ein Trugschluss zu glauben, man könne antidemokratische Bestrebungen auf der Ebene der Beteiligung bekämpfen. Hier sind andere Vorgehensweisen nötig. Im Hinblick auf den Beitrag Sozialer Arbeit zur Prävention und Intervention gegen Rechtsextremismus verwiesen auf das Überblickswerk von Peter Rieker (2009). Bei diesem Aufgabenbereich handelt es sich also um ein eigenständiges Handlungsfeld, das erhalten bleiben bzw. ausgebaut werden sollte.

#### 4.4 Zwischenfazit

Will man in Berlin Verfahren zur Beteiligung entwickeln, in denen schwer erreichbare Personengruppen mitwirken sollen, müssen diese auf die zahlreichen städtischen Kommunikationsräume heruntergebrochen werden. Auf der Ebene von Stadtteilen können Projekte zur sozialräumlichen Demokratieentwicklung initiiert werden, die Strahlkraft für andere besitzen. Das in diesem Abschnitt besprochene Verfahren „Planning for Real“ eignet sich für städtebauliche Projekte oder zur Entwicklung des öffentli-

chen Raums. Planungszellen stellen eine repräsentative Auswahl von Perspektiven in der Bevölkerung sicher und helfen somit „blinde Flecken“ auszuleuchten und bislang unterrepräsentierte Perspektiven in den Blick zu nehmen. Sie sind in ihrem Zustandekommen jedoch extrem hochschwellig (quotierte Einladung, Fortbildungen) und sind daher keine Methode der Beteiligungsförderung „der breiten Bevölkerung.“ Stadtteilforen nach Tübinger Format sind ein Diskussionsforum für Zielgruppen, die die hier schon mehrfach genannten sozialen und kulturellen Voraussetzungen mitbringen.

Folglich empfiehlt es sich, gemeinwesenorientierte Ansätze weiter zu verfolgen, die sich weder auf die „Ermöglichung von Kommunikation“ noch auf die „Aktivierung bestehender Ressourcen“ beschränken, sondern die Beteiligung an sozialen und politischen Auseinandersetzungen aktiv ermöglichen und einfordern (vgl. Kessl 2003, 201).

## 5 Vorschlag für die Entwicklung eines Landeskonzepts zur Demokratieentwicklung

Bereits in Abschnitt 1 und 3 wurde deutlich, dass nicht alle demokratierelevanten Problemstellungen in der Berliner Gesellschaft durch eine Stärkung politischer Beteiligung gelöst werden können. Insbesondere Grund- und Minderheitenrechte sind nicht Gegenstand breiter Beteiligung, sondern unantastbar. Eine Infragestellung dieser Rechte – z.B. durch mehr oder weniger offen rassistische Manifestationen gegen Flüchtlinge in Berlin – kann und darf nicht auf Beteiligungsebene gelöst werden. Mit Blick auf die Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2006 (siehe Abschnitt 3.2.1) kann zudem festgestellt werden, dass eine Ausweitung von Partizipation nicht notwendigerweise zu einer Stärkung demokratischer Einstellungen führt. Angriffe auf die Werte-Ebene der Demokratie sind auf eben jener Ebene zu beantworten.

Für die Demokratieförderung heißt das, dass die Kompetenz, die Berlin in den letzten Jahrzehnten dahingehend aufgebaut hat, auch weiterhin unverzichtbar ist. Eine Stärkung der Beteiligungsförderung kann also nicht Argumentation für den Abbau an anderer Stelle sein, z.B. dem Landesprogramm „Demokratie. Vielfalt. Respekt. Gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus.“ Vielmehr ist eine Förderung von politischer Beteiligung dann erfolgreich, wenn sie komplementär und abgestimmt zur Verteidigung demokratischer Grundwerte und Menschenrechte erfolgt.

Wie in Abschnitt 2 gezeigt wurde, gibt es in Berlin einige vielversprechende Ansätze für eine Demokratieentwicklung im Sinne einer stärkeren Beteiligung der Öffentlichkeit und einer Ergänzung der repräsentativen Demokratie um Elemente einer direkten Mitwirkung. Allerdings fällt die Evaluation schwer, da nicht ausreichende Informationen für eine Sekundäranalyse zur Verfügung stehen, um die Qualität politischer Beteiligung anhand eines sozialwissenschaftlichen Kriterienkatalogs messen zu können. Daher sollte das Landeskonzept für Demokratieentwicklung seinen Ausgangspunkt bei einer fundierten sozialwissenschaftlichen Expertise zur Analyse der Demokratiequalität („**Audit**“) in Berlin nehmen. Die breite gesellschaftliche Diskussion der Ergebnisse der Expertise sollte zu einem Handlungskonzept führen, wie die Demokratiequalität verbessert werden kann.

Es wäre wünschenswert, gesellschaftliche Akteure bereits in die Formulierung der Fragestellung einzubeziehen, was aber angesichts der Größe der Stadt und der Vielfalt der Akteure nicht gelingen wird. Deshalb sollte der Prozess der Demokratieentwicklung auf Landesebene flankiert werden durch **sozialräumliche Projekte**, die handlungs- und beteiligungsorientiert sind und wo insbesondere die Frage des Einbezugs von schwer erreichbaren Personengruppen im Rahmen von Aktionsforschung besser beantwortet werden kann.

Abschnitt 2 hat auch gezeigt, dass die Vielfalt der Ansätze zur Beteiligung sich bislang als ein unkoordiniertes Nebeneinander darstellt, das keiner gemeinsamen Zielsetzung folgt. Unterschiedliche Verwaltungsebenen auf der Landes- und Bezirksebene arbeiten bisher unkoordiniert nebeneinander her, ohne ihre Aktivitäten planvoll aufeinander abzustimmen. Abhilfe könnte eine **Verwaltungs-Enquête** schaffen, in der die Verwaltung über ihre Bemühungen berichtet und Maßnahmen identifiziert werden, wie die Koordination besser gelingen kann.

Schließlich sollte der Prozess flankiert werden durch eine partizipative **politische Bildung**, in der wichtige stadtpolitische Themen aufgegriffen und die kontroversen Standpunkte ausgearbeitet und dargelegt werden. Dies würde zivilgesellschaftliche Akteure besser in die Lage versetzen, eine Diskussion auf Augenhöhe zu führen.

Das Konzept hat folglich vier inhaltliche Elemente:

1. Die Expertise zur Messung von Demokratiequalität (Audit)
2. Sozialräumliche Projekte zur Demokratie-Entwicklung
3. Die Verwaltungs-Enquête
4. Partizipative politische Bildung

Diese inhaltlichen Schwerpunkte müssen noch eingebettet werden in ein Verfahren, das am Ende dieses Abschnitts als Vorschlag vorgestellt wird.

## 5.1 Handlungsorientiertes Verfahren zur Messung von Demokratiequalität („Audit“)

Zu Beginn des Prozesses sollte eine fundierte externe sozialwissenschaftliche Analyse stehen, welche die Messung von Demokratiequalität in Berlin zum Ziel hat. Wie in Abschnitt 3 bereits ausgeführt, ist es zunächst von Bedeutung, die „blinden Flecken“ demokratischer Beteiligung bzw. die Gründe für deren Ausbleiben zu identifizieren. Bevor also über konkrete Maßnahmen zur Stärkung von Beteiligungskultur in einzelnen Verwaltungseinheiten, Gremien oder Kiezen entschieden wird, erscheint als Auftakt eine einmalige, grundsätzliche Begutachtung der demokratiepolitischen Verfasstheit des Landes Berlin geboten. Wie auch von Aumüller und Roth (2013) vorgeschlagen, kann mit Demokratie-Audits nach der Methode von International IDEA (siehe Abschnitt 3.2) auf ein bereits entwickeltes und getestetes Verfahren zurückgegriffen werden.

Untersuchungsgegenstand ist die Messung von Demokratiequalität anhand der drei Säulen gemäß dem lokalen Demokratie-Audit:

- Bürgerstatus, Gesetze und Rechte
- Repräsentative und verantwortliche Regierung

- Bürgerinitiativen und -beteiligung

Ergebnis ist eine kritische Bestandsaufnahme zur Lage der Demokratie und Beteiligungskultur in Berlin. Normative und rechtliche Grundlagen werden anhand von qualitativen und quantitativen Indikatoren geprüft und die Erfüllung der gesetzten Demokratiestandards bzw. bestehenden Diskrepanzen herausgestellt.

Im Prozess der Auditerstellung sollten begleitend wichtige Teilfragen öffentlich diskutiert werden. Dabei können auch Analysefragen des Audits – z.B. nach den sozioökonomischen Voraussetzungen für Beteiligung – aber auch aktuelle Fragestellungen aufgegriffen werden. Ein Ziel ist es, (nicht-repräsentative) Antworten auf jene Analysefragen zu liefern oder erste Hypothesen der Forschenden zu diskutieren; vor allem jedoch soll so das Anliegen des Demokratie-Audits und seine Fragestellung in der Bevölkerung und bei gesellschaftlichen Akteuren verankert werden.

Letztlich sollte der Analysebericht einer breiten politischen Debatte in Politik und Gesellschaft unterzogen werden, um Schlussfolgerungen zu ziehen, welche Umsetzungsschritte zur Verbesserung der Demokratiequalität notwendig sind. Diese sollten in die erstmalige und nachfolgend regelmäßige Überarbeitung des Landeskonzepts zur Demokratieentwicklung einfließen.

Die Auditerstellung für Berlin nach dem Modell von International IDEA ist ein Prozess, der sich über mindestens 1,5 Jahre erstreckt, inkl. Prozessanbahnung und Nachbereitung. Die Erarbeitung des Audit-Berichts erfordert ein mehrköpfiges Team, das sozialwissenschaftlich fundiert und interdisziplinär ausgerichtet die vielfältigen Audit Dimensionen erfasst und analysiert. Es ist daher von Kosten von mind. 400.000 Euro für Personal und damit verbundene Sachkosten auszugehen, ggf. erweitert durch Projektanteile (Projektleitung, Verwaltungskosten), die von wissenschaftlichen Trägern in Eigenleistung erbracht werden können. Hinzu kommen weitere Mittel für Beteiligungsmaßnahmen während und vor allem nach der Erstellung des Analyseberichts.

## 5.2 Sozialräumliche Projekte zur Demokratie-Entwicklung

Beteiligungs- und handlungsorientierte Verfahren sollten im unmittelbaren Lebens- und Arbeitsumfeld der Menschen stattfinden, wo sie auch am stärksten die Ergebnisse ihrer Aktivitäten erkennen können und sie ihr eigenes soziales Umfeld gestalten können. Solche sozialräumlichen Projekte zur Demokratieentwicklung sollten exemplarisch durchgeführt werden. Wichtig ist, dass hierbei die Vielfalt der räumlichen Struktur Berlins zum Ausdruck kommt. Daher sollten solche Projekte exemplarisch in folgenden Gebieten beginnen: ein Innenstadtbezirk, der vor strukturellen Umbrüchen (z.B. beginnende Gebietsaufwertung/ Gentrifizierung) steht, ein Siedlungsgebiet, das durch Zuzug von Verlierer/innen des Gentrifizierungsprozesses geprägt ist, sowie ein bürgerlicher Bezirk, der nicht durch seine sozial-strukturelle Problemorientierung hervorsteht. Gegenwärtig wird in Marzahn-Hellersdorf ein Projekt zur lokalen Demokratieentwicklung initiiert, das sich noch in der Analysephase befindet. Es ist jedoch bereits abzusehen, dass ein Ansatz zur Demokratieentwicklung vorgeschlagen wird, der sich anlehnt an

das Verfahren „Planes y Procesos Comunitarios“ (vgl. Red Latinoamericana-Europea de Trabajo Social Transnacional o.J.) und auf die spezifischen sozialräumlichen Bedürfnisse zugeschnitten ist. Seinen Ursprung fand die Methode in dem von der UNO vorgeschlagenen Verfahren „Social Progress through Community Development“ (vgl. United Nations 1955), das für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit angewendet wurde. Zentrale Prinzipien des Projekts sind: die Mitarbeit lokaler Behörden, die Partizipation der Bevölkerung und Unterstützung durch externe Experten. Die Methode wird in Spanien durch das Instituto Marco Marchioni (<http://institutomm.ning.com/>) erfolgreich umgesetzt und stellt eine ideale Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch Elemente direkter Mitbestimmung dar (Reutlinger 2014).

Grundprinzipien des Verfahrens sind:

- Es gibt drei Hauptakteure:
  - die öffentliche Verwaltung, die für den Sozialraum zuständig ist;
  - Bewohnerinnen und Bewohner als Individuen und als Vertreterinnen und Vertreter sozialräumlicher Einrichtungen und Initiativen;
  - ein Team, das die Aktivitäten umsetzt und die Teilnehmenden vernetzt.
- Die Bewohnerinnen sind nicht mehr nur Zielgruppe, sondern werden aktiv am öffentlichen Leben beteiligt.
- Der Ausgang ist offen und hängt von dem ab, was die Bewohnerinnen und Bewohner zur Verbesserung der Lebensbedingungen benötigen

Das Verfahren umfasst folgende Elemente:

- Das Entwicklungs-Team organisiert die Kommunikation, stößt den Prozess an und macht ihn dauerhaft
- Dokumentation und Information: alle Schritte werden dokumentiert und veröffentlicht
- gemeinschaftliche sozialräumliche Untersuchung in Kooperation mit den Bürgerinnen und Bürgern
- Ausarbeitung eines gemeinschaftlichen sozialräumlichen Entwicklungsplans, der durch die drei Akteursgruppen umzusetzen ist
- Anlauf- und Treffpunkte

Das Verfahren ist für jede Art von Kommunen konzipiert, eine Engführung auf eine spezifische Problemorientierung (als Anlass und Ausgangspunkt) ist hierbei nicht erforderlich. Vielmehr wird die Vielfalt der Bedürfnisse und Interessen in der Bevölkerung in den Blick genommen.

Vergleichbare Projekte, auch mit anderen methodischen Ansätzen, könnten exemplarisch in anderen Teilen der Stadt ausprobiert werden. Wichtig wäre dann der Austausch über gemachte Erfahrungen im Sinne des gegenseitigen Lernens.

### 5.3 Koordination beteiligungsfördernder Maßnahmen und Verwaltungs-Enquête

In Berlin gibt es eine große Vielfalt an Maßnahmen und Projekten zur Förderung der Beteiligung von Mitbürgerinnen und Mitbürgern, sowohl auf Landesebene als auch auf der Ebene von Bezirken, dies wurde bereits in Abschnitt 2 deutlich. Die nachfolgende Übersicht zeigt, welche Maßnahmen auf Landes- oder Bezirksebene durchgeführt werden, welche Senatsverwaltung zuständig ist und die jeweilige Rechtsgrundlage.

Tabelle 6: Übersicht über beteiligungsfördernde Maßnahmen und Zuständigkeiten in den Senatsverwaltungen

#### Gesamte Stadt

Land	Bezirk	Rechtsgrundlage
Volksbegehren, Volksentscheid		Art. 61ff Landesverfassung, Abstimmungsgesetz
	Bürgerbegehren	Bezirksverwaltungsgesetz, Abschn. 7

#### RegBm, Senatskanzlei

Land	Bezirk	Rechtsgrundlage
Beauftragte für Bürgerschaftliches Engagement		Ausschuss des AH für bürgerschaftliches Engagement, 13.6.2013

#### Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt

Land	Bezirk	Rechtsgrundlage
Bauleitplanung		BauGB §3 Abs. 1 und 2
	Quartiersrat	§ 171e BauGB „Maßnahmen der Sozialen Stadt“ Bund-Länder-Programm Soziale Stadt seit 1999, in Berlin zunächst 17 jetzt 34 Quartiere, Verwaltungsvereinbarungen Bund-Länder

**Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen**

<b>Land</b>	<b>Bezirk</b>	<b>Rechtsgrundlage</b>
Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration		§ 5 PartInG
	Bezirksbeauftragte für Integration und Migration	§ 7 PartInG
Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung		AGG
Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen		§ 6 PartInG
Landeskonzeption Demokratie, Vielfalt, Respekt		Beschluss AH 2008, angesiedelt bei LADS
Netzwerk Vielfalt und Chancengleichheit		Entstanden im Rahmen des Projekts Berlin – Stadt der Vielfalt, angesiedelt bei LADS
	Integrationsausschüsse BVVen	Bezirksverwaltungsgesetz, Änderung vom 27.10.2011
Landesaktionsplan gegen Rassismus und ethnische Diskriminierung		Empfehlung Landesbeirat. Für Integrations- und Migrationsfragen 2007, Senatsbeschluss 2011

**Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales**

Land	Bezirk	Rechtsgrundlage
Förderung durch Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales	Stadtteilzentren, Selbsthilfekontaktstellen	Finanzierung d. § 20c SGB V
Landessenorenbeirat, Landessenorenvertretung		Seniorenmitwirkungsgesetz vom 22.5.2006
Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderung	Bezirksbeauftragte für Menschen mit Behinderung	Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) vom 17.5.1999
Landesgesundheitskonferenz		Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (GDG) § 3 Abs. 6
Bezirkliche Gesundheitskonferenzen		§3 GDG

**Senatsverwaltung für Bildung, Jugend, Wissenschaft**

Land	Bezirk	Rechtsgrundlage
	Beteiligung bei Jugendhilfeplanung (Jugendhilfeausschüsse)	§ 5 (3) KJHG-Ausführungsgesetz
Landesarbeitsgemeinschaft zur Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen		2001: Beschluss Jugendhilfeausschuss Abgeordnetenhaus

**Senatsverwaltung für Inneres und Sport**

Land	Bezirk	Rechtsgrundlage
Landeskommission Berlin gegen Gewalt		Staatssekretäre-Gremium, Senatsbeschluss 1991

Als Problem zeigt sich dabei, dass die einzelnen Programme und Maßnahmen nicht systematisch koordiniert nebeneinander laufen. Eine bessere Abstimmung untereinander könnte helfen, den Wirkungsgrad zu erhöhen.

Ein erfolgversprechender Ansatz kann die Koordination anhand konkreter, d.h. sozial-räumlicher oder thematischer Schnittstellen sein.

Die beteiligten Akteure begeben sich dabei in einen gemeinsamen Prozess a) der Problembeschreibung, b) Bewertung bereits laufender Verfahren c) Abstimmung gemeinsamer oder zumindest passfähiger strategischer Ziele, d) Abstimmung von Verfahren, Aktivitäten und Ressourcen vor Ort und e) Formen der weiteren Kommunikation und Qualitätssicherung. In allen diesen Schritten sollte die Frage demokratischer Qualität integriert oder sogar zentral gestellt sein. Insbesondere Arbeitsschritte zu demokratierelevanten Fragestellungen könnten durch eine Prozessbegleitung unterstützt werden.

Ein für Berlin sinnvolles Instrument ist darüber hinaus eine Verwaltungs-Enquête, d.h. ein Sachstandsbericht der Landes- und Bezirksverwaltungen zu Fragen der Bürgerbeteiligung. Dieser sollte in einem regelmäßigen Zeitabstand (zu Beginn und Ende einer Legislaturperiode) erstellt werden. Darin legen die beteiligten Stellen dar, wie sie beteiligungsfördernde Maßnahmen umsetzen unter besonderer Berücksichtigung der Koordination zwischen den beteiligten Verwaltungsstellen. Die Erkenntnisse daraus werden genutzt, um das Verfahren zu verbessern.

Die Verwaltungs-Enquête könnte sich nach Themenfeldern gliedern wie:

- Bürgerschaftliches Engagement
- Bauleitplanung
- Wohnungspolitik
- Soziale Stadt, Quartiersräte
- Verwirklichung von Teilhabechancen von Migrant/innen, Flüchtlingen
- Gleichstellung
- Bekämpfung von Rechtsextremismus, Rassismus sowie anderer Diskriminierungsideologien
- Gewalt
- Gesundheit, Soziales
- Bildung, Jugend
- Sozialraumbezogene Projekte in den Bezirken
- ggf. weitere Schwerpunktthemen

Zu jedem Schwerpunkt berichten die Bezirke und Senatsverwaltungen über die Fortschritte und Probleme.

Um die Verwaltungs-Enquête dauerhaft zu stellen, sollte neben dem internen Bericht auch eine externe Begleitung vorgesehen werden. Diese sollte insbesondere die Gelingensbedingungen auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger und auf Seiten der Verwaltung herausarbeiten. Hiermit soll auch eine zunehmende Bereitschaft für beteiligungs-

fördernde Maßnahmen innerhalb der Verwaltung erreicht werden. Mangelnde politische Beteiligung seitens der Bürger/innen ist, wie mehrere empirische Studien ermittelten, auch darauf zurückzuführen, dass innerhalb der Verwaltung eine mangelnde Bereitschaft oder fehlende Ressourcen dazu führen würden, dass Vorschläge aus der Bevölkerung nicht konsequent aufgegriffen und in einen Umsetzungsprozess integriert werden (vgl. Aumüller/ Roth, 32; Holtkamp, 232f.).

## 5.4 Partizipative politische Bildung

Im zweiten Abschnitt ist das Auseinanderdriften der verschiedenen Beteiligungsformen und Themenfelder, mit denen eine politische Teilhabe auf Landes- und Bezirksebene erreicht werden soll auf der einen, und die Themenorientierung unterschiedlicher sozialer Bewegungen und Netzwerke auf der anderen Seite deutlich geworden. Neben dem Ausbau einzelner Verfahren sowie der Messung von Demokratiequalität sollten daher auch institutionalisierte Formen gefunden werden, auf Augenhöhe über stadtpolitische Entwicklungen in den Austausch zu treten und die verschiedenen Perspektiven darauf herauszuarbeiten. Darauf basierend könnten Materialien und Bildungsangebote entstehen, die im Berliner Kontext für die politische Bildungsarbeit zu aktuellen stadtpolitischen Fragestellungen entwickelt werden. Aktuell wichtig wären die Themen Wohnungspolitik, Schule und Bildung, Flüchtlingspolitik usw. Eine Kooperation zwischen der Landeszentrale, den Volkshochschulen sowie den themenspezifischen zivilgesellschaftlichen Akteuren wäre hierbei wünschenswert.

Wie Batt (2007) mit Bezug auf US-amerikanische Studien darstellte, befördern direktdemokratische Verfahren nur dann ein gewachsenes Demokratieverständnis bei Bürger/innen, wenn diese Verfahren auch mit einer inhaltlichen Auseinandersetzung einhergehen. Allein die Option auf direktdemokratische Abstimmungen oder auch die alleinige Teilnahme an einer solchen Abstimmung reiche nicht aus. Hier offenbart sich das Potenzial, das sich mit dem für Berlin relativ neuen Instrument des Volksentscheids ergibt. Im „Volksentscheid Tempelhofer Feld“ wurde beispielsweise ein konstruktiver stadtpolitischer Diskurs in Gang gebracht, indem die Politikanforderungen zu Wohnungspolitik, Stadtentwicklung, Umweltschutz komplex dargestellt und Bürger/innen letztlich zu einer Positionierung bewegt wurden. Wenn es gelingt - vielleicht sogar noch stärker als im Fall „THF“ - die Vielfalt sachlicher Argumente und politischer Akteure in der öffentlichen Debatte sichtbar zu machen, Bürger/innen sich über Langzeitfolgen sowie Auswirkungen auf Minderheiten im Klaren sind und in der Abstimmung eine Position beziehen, ist ein wichtiges Ziel von Bildung in/ zum politischen System erreicht. Akteure der politischen Bildung – zu allererst die Landeszentrale für politische Bildung – haben hier eine Chance und die Verantwortung, „live“ und kontrovers komplexe gesellschaftliche Sachverhalte zur Disposition zu stellen. Voraussetzung ist, dass eine Einflussnahme der Regierung auf die politisch-bildnerische Aufbereitung vermieden wird und Fragestellungen offen und kontrovers bleiben.

Für das weitere Verfahren heißt das, dass die Landeszentrale für politische Bildung substanziell darin gestärkt wird, auf aktuelle stadt- und demokratiepolitische Fragen zu reagieren. Diese Stärkung beinhaltet zwangsläufig den Ausbau der Mittelausstattung (ggf. als Teilkosten von Volksentscheiden), die Entwicklung zeitgemäßer Methoden und Instrumente öffentlicher Deliberation sowie eine Stärkung der gesellschaftlichen Vielfalt im Steuerungsgremium der Landeszentrale.

## 5.5 Verfahrensvorschlag

Das Verfahren zur Demokratieentwicklung benötigt eine klare Struktur, damit für die beteiligten Akteure und die Öffentlichkeit Ansprechpartner und Verantwortliche erkennbar sind und der Prozess transparent wird. Zum einen bedarf es einer Konferenz, in der Vertreterinnen der Politik und der Zivilgesellschaft Schritte zur Weiterentwicklung der Demokratie beraten. Vertreten sein sollten: Kommunal- und Landespolitik, ehrenamtliche Gremien, stadtpolitische Initiativen und Betroffenenvertretungen sowie soziale Bewegungen. Die Konferenz könnte als Demokratiekonferenz vom Berliner Abgeordnetenhaus einberufen werden. Es werden Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen und Initiativen eingeladen, um mit Mitgliedern des Abgeordnetenhauses (ggf. aus dem Ausschuss für Arbeit, Integration und Frauen) zu diskutieren.

Aufgaben der Demokratiekonferenz wären:

- Die Beratung der Ergebnisse des Demokratieaudits und die Formulierung von Empfehlungen zur Entwicklung (und zu einem späteren Zeitpunkt) Weiterentwicklung eines Landeskonzepts zur Demokratieentwicklung. Das Landeskonzept sollte vom Landesparlament verabschiedet und als Arbeitsauftrag an den Senat gegeben werden. Eine regelmäßige Überarbeitung wäre wünschenswert.
- Das Beraten der Politikfelder, die schwerpunktmäßig zu bearbeiten sind und ggf. durch Maßnahmen der politischen Bildung zu begleiten sind
- Die Diskussion von Evaluationen zu sozialräumlichen Projekten und das Aussprechen von Empfehlungen hinsichtlich der Übertragung in andere
- Die Beratung von Empfehlungen zur besseren Koordinierung der Demokratieentwicklung innerhalb der Berliner Verwaltung.

Die Landes-Demokratiekonferenz bedarf einer Geschäftsstelle, die die operativen Aufgaben der Vor- und Nachbereitung übernimmt. Für den Teil, der sich mit Empfehlungen zur Koordinierung und Abstimmung der Maßnahmen der Berliner Verwaltung befasst, wird vorgeschlagen, die Beauftragte für bürgerschaftliches Engagement damit zu betrauen. Sie verfügt als Stabsstelle im Staatssekretärsrang über die nötige Autorität und die zentrale Stellung, die für eine ressortübergreifende Steuerung nötig ist. Die beteiligungsorientierten Aufgaben könnte die Landeszentrale für politische Bildungsarbeit koordinieren, da sie über die nötige fachliche Kompetenz verfügt und durch das

Kuratorium, in dem Abgeordnete vertreten sind, über die Anbindung an das Landesparlament.

In diesem Bericht wurden bereits einzelne Themenfelder (Begleitung der Auditerstellung, von Volksentscheiden und stadtpolitischen Diskursen) benannt, die eine Erschließung für Mittel der politischen Bildung in der Öffentlichkeit erfordern und beispielsweise durch die Landeszentrale für politische Bildungsarbeit umgesetzt werden könnten. Langfristig kommt die LzpB auch als Programmträger für die Vergabe oder operative Durchführung von beteiligungsorientierten Maßnahmen infrage. Voraussetzung ist, dass die Position der Landeszentrale gestärkt wird, indem der Auftrag für die zeitnahe und öffentliche Aufbereitung stadtpolitischer Fragen verstärkt und die Steuerungsstruktur für unterschiedliche gesellschaftliche Perspektiven geöffnet wird. Die hier skizzierten Aufgabenerweiterungen lassen bereits einen erhöhten Mittelbedarf für die Maßnahmen erkennen. Aufgrund der vielfältigen Themenstellungen sollte die Koordination und Zusammenarbeit mit der Vielfalt an nichtstaatlichen Stiftungen und Förderinstitutionen geprüft werden, sei es um im Rahmen eines gemeinsamen Programms an gezielten Punkten politische Beteiligung voranzubringen; oder aber indem in einzelnen Themenfeldern die jeweils spezialisierten Geldgeber für die Unterstützung beteiligungsfördernder Maßnahmen angesprochen werden.

## Literaturverzeichnis

**Alice Salomon-Hochschule Berlin (2014):** Sozialräumliche Demokratieentwicklung in Marzahn-Hellersdorf, Berlin <http://www.ash-berlin.eu/forschung/forschungsprojekte/sozialraeumliche-demokratieentwicklung-in-marzahn-hellersdorf/> [24.11.2014]

**Arnstein, Sherry (1969):** „A Ladder of Citizen Participation“, in: Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July, 216-224.

**Aumüller Jutta/ Roth Roland (2013):** Strategieoptimierung der Berliner Landeskonzeption „Demokratie. Vielfalt. Respekt – Gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus, Berlin. <http://www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/Endbericht-Landeskonzeption-barrierefrei.pdf> [22.11.2014]

**Batt, Helge (2007):** Der partizipative Staatsbürger. Über den Zusammenhang zwischen partizipatorischer Demokratie, Demokratiebewusstsein und Politischer Bildung, in: Lange, Dirk/ Himmelmann, Gerhard (Hg.): Demokratiebewusstsein. Interdisziplinäre Annäherungen an ein zentrales Thema der politischen Bildung.

**Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2003):** Lokale Demokratiebilanz. Kommunale Zukunft gemeinsam gestalten, CIVITAS Netzwerk bürgerorientierter Kommunen.

**Best, Heinrich/ Schmidtke, Franziska/ Salomo, Katja 2013:** Validitätsprüfung Ausgewählter Indikatoren Rechtsextremer Einstellungen. Gutachten im Rahmen des Thüringen-Monitors 2013.

**Bezirksamt Spandau (2014):** Bürgerhaushalt Spandau 2014, Berlin. [http://www.berlin.de/imperia/md/content/baspandau/finbuedeu/buergerhaushalt/flyer\\_2014.pdf?start&ts=1397131202&file=flyer\\_2014.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/baspandau/finbuedeu/buergerhaushalt/flyer_2014.pdf?start&ts=1397131202&file=flyer_2014.pdf) [20.11.2014]

**Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Schwarz, Gudrun (2003):** Das Reformmodell Bürgerkommune, Leistungen, Perspektiven, Grenzen, Berlin.

**Bremer, Helmut (2008):** Das „politische Spiel“ zwischen Selbstausschließung und Fremdausschließung, in: Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten e.V., Außerschulische Bildung, 3/2008.

**Brömme, Norbert/ Strasse, Hermann (2001):** Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation, in: ApuZ, B25-26/2001. <http://www.bpb.de/apuz/26194/gespaltene-buergergesellschaft?p=all> [24.22.2014]

**Brown, Wendy (2012):** Wir sind jetzt alle Demokraten..., in: Agambem, Giorgio; Badiou, Alain; Bensaid, Daniel; Brown, Nancy; Nancy Jean-Luc; Rancière, Jacques; Ross, Kristin; Žižek, Slavoj (Hg.): Demokratie? Eine Debatte, Frankfurt am Main, 55-72.

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2010):** Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement, Berlin.

**Deutscher Städtetag (2013):** Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages, Berlin. [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat\\_beteiligungskultur\\_2013\\_web.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat_beteiligungskultur_2013_web.pdf) [20.11.2014]

**Edinger, Michael/ Hallermann, Andreas/ Schmitt, Karl (2006):** Thüringen Monitor 2006: Thüringens Zukunft aus Bürgersicht: Erwartungen, Herausforderungen, Gestaltungsmöglichkeiten. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2006, Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

**Franke, Thomas (2011):** Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet? In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): WISO-Diskurs, November 2011, Bonn. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08707.pdf> [20.11.2014].

**Franke, Thomas/ Böhme, Christa (2011):** Evaluation. Programmumsetzung Soziale Stadt im Leipziger Osten. Evaluationsbericht – Kurzfassung, Berlin. [http://www.leipziger-os-ten.de/fileadmin/UserFileMounts/Redakteure/Inhaltsbilder/Stadtteil\\_im\\_Blick/Publikationen/Difu\\_Soziale%20Stadt%20Evaluation\\_Juli%202011.pdf](http://www.leipziger-os-ten.de/fileadmin/UserFileMounts/Redakteure/Inhaltsbilder/Stadtteil_im_Blick/Publikationen/Difu_Soziale%20Stadt%20Evaluation_Juli%202011.pdf) [20.11.2014].

**Freie Universität Berlin (o.J.):** OSZ-Daten. Berlin-BUS (1990, 1995, 1997), Berlin-Brandenburg-BUS (2000, 2002, 2004, 2008), Berlin. <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsocz/daten/osz/index.html> [22.11.2014].

**Friedrich-Schiller-Universität Jena (o.J.):** Thüringen-Monitor, Jena. [http://www.soziologie.uni-jena.de/Arbeitsbereiche/Emp\\_+Sozialforschung+u\\_+Sozialstrukturanalyse/TH%C3%9CRINGEN\\_MONITOR.html](http://www.soziologie.uni-jena.de/Arbeitsbereiche/Emp_+Sozialforschung+u_+Sozialstrukturanalyse/TH%C3%9CRINGEN_MONITOR.html) [22.11.2014].

**Fritsche, Miriam (2008):** Wohl und Wehe von Quartiersbudgets: Einblicke in die lokale Umsetzung eines Verfahrens zur partizipativen Fördermittelvergabe, in: Olaf Schnur (Hg.) Quartiersforschung, Wiesbaden 2008, 177-201.

**Gemeinde Weyarn (2012):** Unsere Gemeinde Weyarn – sind wir noch auf dem richtigen Weg? Ergebnisse der Bürgerbefragung 2012, <http://www.weyarn.de/Download/BB-AuswertungWeyarn2012.pdf> [22.11.2014].

**Gesemann, Frank/ Roth, Roland (2014):** Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern, Berlin.

**Hanhörster, Heike/ Reimann, Bettina (2007):** Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft, Berlin.

<http://www.difu.de/publikationen/2007/evaluierung-der-partizipation-im-rahmen-der-berliner.html> [20.11.2014]

**Himmelmann, Gerhard (2004):** Demokratie-Lernen: Was? Warum? Wozu?. Beiträge zur Demokratiepädagogik. Eine Schriftenreihe des BLK-Programms „Demokratie lernen & leben“. Herausgegeben von Wolfgang Edelstein und Peter Fauser. Berlin, Juni 2004. <http://degede.de/fileadmin/public/dokumente/Himmelmann.pdf> [11.12.2014]

**Holtkamp, Lars (2008):** Bürgerhaushalt. In: Kersting, Norbert (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden, 222-236.

**Holtmann, Everhard/ Jaeck, Tobias/Völkl, Kerstin 2012:** Sachsen-Anhalt Monitor 2012. Mitten im Land. Blicke auf das Eigene und das Fremde, Institut für Politikwissenschaft und Japanologie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

**Kaiser, André/ Seils, Eric (2005):** Demokratie-Audits. Zwischenbilanz zu einem neuen Instrument der empirischen Demokratieforschung. In: Politische Vierteljahresschrift 46 (2005) 1, 133-143.

**Kemp, Brechtje/ Jiménez, Mélida (2013):** State of Local Democracy Assessment Framework, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

**Kersting, Norbert (Hg.) (2008):** Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden.

**Kessl, Fabian (2003):** Gemeinwesenarbeit und soziale Exklusion, in: Munsch, Chantal (Hg.) Sozial Benachteiligte engagieren sich doch. Über lokales Engagement und soziale Ausgrenzung und die Schwierigkeiten der Gemeinwesenarbeit, Weinheim/ München, 189-205.

**Keupp, Heiner (2013):** „Bürger lasst das Glotzen sein, kommt herunter, reiht euch ein!“ Vortrag im Rahmen der 17. Jahrestagung der Freiwilligen-Agenturen 2012. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2013 vom 20.03.2013.

**Klatt, Johanna (2012):** Die Macht der Zivilgesellschaft und ihre ungleiche Verteilung (Ethik und Gesellschaft 2/2012: Demokratie und Sozialethik). Download unter: [http://www.ethik-und-gesellschaft.de/mm/EuG-2-2012\\_Klatt.pdf](http://www.ethik-und-gesellschaft.de/mm/EuG-2-2012_Klatt.pdf) [22.08.2014].

**Landesschulbeirat Berlin (2012):** 1. Infobrief des Landesschulbeirates Berlin, Berlin. <http://www.landesschulbeirat.de/index.php/component/content/article/14-sample-data-articles/99-infobriefe-2012> [21.11.2014].

**Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt (o.J.):** Sachsen-Anhalt Monitor, Magdeburg. <http://www.lpb.sachsen-anhalt.de/sachsen-anhalt-monitor> [22.11.2014].

**Landman, Todd (Hg.) (2008):** Assessing the Quality of Democracy. An Overview of the International IDEA Framework.

**Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (2013):** Bericht zur prozessbegleitenden Evaluation der Initiative „Aktionsräume plus“, Berlin. [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale\\_stadt/aktionsraeume\\_plus/download/Kurzfassung.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/aktionsraeume_plus/download/Kurzfassung.pdf) [21.11.2014].

**Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (o.J.):** Demokratie Monitor, Mannheim. <http://www.mzes.uni-mannheim.de/d7/de/projects/demokratie-monitor> [22.11.2014]

**Magistrat der Stadt Wien (Hg.) (2012):** Praxisbuch Partizipation. Gemeinsam die Stadt entwickeln, Wien. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b008273.html> [24.11.2014]

**Maruschke, Robert (2014):** Community Organizing: Zwischen Revolution und Herrschaftssicherung – Eine kritische Einführung, Münster.

**Mitteldeutsche Zeitung (2012):** Sachsen-Anhalt-Monitor. Studie zur Ausländerfeindlichkeit führt zu Schlagabtausch. In Mitteldeutsche Zeitung, 14.12.2012. <http://www.mz-web.de/mitteldeutschland/sachsen-anhalt-monitor-studie-zur-auslaenderfeindlichkeit-fuehrt-zu-schlagabtausch,20641266,21745612.html> [22.11.2014].

**Munsch, Chantal (Hg.) (2003):** Sozial Benachteiligte engagieren sich doch. Über lokales Engagement und soziale Ausgrenzung und die Schwierigkeiten der Gemeinwesenarbeit, Weinheim/ München

**Munsch, Chantal (2005):** Die Effektivitätsfalle. Gemeinwesenarbeit und bürgerschaftliches Engagement zwischen Ergebnisorientierung und Lebensbewältigung, Balltmanseiler.

**Netzwerk Bürgerbeteiligung (2014):** Demokratiepolitische Agenda 2014, Positionspapier.

**Niemeyer, Oskar/ Stöss, Richard (2002):** Berlin-Brandenburg-BUS. Politische Einstellungen in der Region Berlin-Brandenburg, Otto-Stammer-Zentrum der FU Berlin, Handout.

**Niemeyer, Oskar/ Stöss, Richard (1997):** Harold Hurwitz Survey (Berlin BUS). Analysen zur Wahl zum Abgeordnetenhaus von Berlin am 22. Oktober 1995, Otto Stammer Zentrum der FU Berlin.

**Niemeyer, Oskar/ Stöss, Richard (1997b):** Variablenliste Berlin-BUS 1995 (Harold Hurwitz-Survey), Berlin. <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsocz/ressourcen/osz/var95.pdf?1367710526> [22.11.2014].

**Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (o.J.):** Partizipation und nachhaltige Entwicklung. Alle Methoden. Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik [08.12.2014]

**Ramm, Beate (2003):** Wie demokratisch sind wir? Lokale Demokratiebilanz am Beispiel der Stadt Viernheim. In: Stadt- und Gemeinde 10/2003.

**Red Latinoamericana-Europea de Trabajo Social Transnacional (o.J.):** Enfoques metodológicos, Berlin <http://grupal.reletran.org/datos-del-proyecto/enfoques-metodologicos-2/> [24.11.2014]

**Christian Reutlinger (2014):** Das Instituto Marco Marchioni. In: sozialraum.de (2) Ausgabe 2/2010. <http://www.sozialraum.de/das-instituto-marco-marchioni.php>, [24.11.2014]

**Roth, Roland (2011):** Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation, Bonn.

**Rieker, Peter (2009):** Rechtsextremismus: Prävention und Intervention. Ein Überblick über Ansätze, Befunde und Entwicklungsbedarf, Weinheim und München.

**Runder Tisch zur gesundheitlichen Versorgung von Migrantinnen und Migranten in besonderen Notlagen in Berlin (2012):** Zwischenbilanz, Berlin. [http://www.berlin.de/sen/gesundheit/\\_assets/themen/migrantinnen-und-migranten-ohne-krankenversicherung/zwischenbilanz\\_runder\\_tisch\\_16te\\_wahlperiode.pdf](http://www.berlin.de/sen/gesundheit/_assets/themen/migrantinnen-und-migranten-ohne-krankenversicherung/zwischenbilanz_runder_tisch_16te_wahlperiode.pdf) [21. November 2014].

**Rüttgers, Ulrich:** Was geht in Pankow? Wertschätzende Erkundung (Appreciative Inquiry) in der Jugendhilfe. <http://www.beteiligungskompass.org/article/show/809> [08.12.2014]

**Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales (o.J.):** Landesgesundheitskonferenz Berlin (LGK). <http://www.berlin.de/sen/gesundheit/themen/gesundheitsfoerderung-und-praevention/landesgesundheitskonferenz-berlin> [21.11.2014]

**Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2009):** Der Berliner Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen. Berlin gemeinsam gestalten, Berlin. [http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/beirat/beirat\\_broschuere\\_2009\\_bf.pdf?download.html](http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/beirat/beirat_broschuere_2009_bf.pdf?download.html) [21.11.2014].

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (o.J. a):** Quartiersmanagement Berlin. <http://www.quartiersmanagement-berlin.de/Quartiersmanagement.5181.0.html> [20.11.2014]

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (o.J. b):** Aktionsräume plus. [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale\\_stadt/aktionsraeume\\_plus/](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/aktionsraeume_plus/) [11.12.2014]

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2012):** Handbuch zur Partizipation, Berlin.

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2013a):** Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin 2013, Berlin. [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten\\_stadtentwicklung/monitoring/download/2013/MSS2013\\_Endbericht.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/monitoring/download/2013/MSS2013_Endbericht.pdf) [21.11.2014].

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2013b):** Stadtentwicklungskonzept Berlin 2030. Statusbericht.

[http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/download/status/2013-04-08\\_Statusbestimmung\\_StEKBerlin.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/download/status/2013-04-08_Statusbestimmung_StEKBerlin.pdf) [14.12.2014]

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2014):** BerlinStrategie. Stadtentwicklungskonzept Berlin 2030. [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/download/strategie/berlinstrategie\\_2014\\_04\\_lang.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/download/strategie/berlinstrategie_2014_04_lang.pdf) [14.12.2014]

**Sippel, Hanns-Jörg (2014):** Stiftung Mitarbeit: Bürgerbeteiligung und Demokratieentwicklung, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 27.Jg. 2/2014, 19-41.

**SPD Berlin (2011):** Berliner Perspektiven für starke Wirtschaft, gute Arbeit und sozialen Zusammenhalt. Koalitionsvereinbarung zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin und Christlich Demokratische Union Deutschlands, Landesverband Berlin, Berlin. <http://www.spd-berlin.de/positionen/koalitionsvereinbarung-2011-2016/> [21.11.2014].

**Stadt Leipzig (2005a):** Statusreport zur Lokalen Demokratiebilanz, Leipzig. [http://www.buergerorientierte-kommune.de/schwerpunkte/pdf/L\\_Statusreport\\_Lokale\\_Demokratiebilanz.pdf](http://www.buergerorientierte-kommune.de/schwerpunkte/pdf/L_Statusreport_Lokale_Demokratiebilanz.pdf) [22.11.2014].

**Stadt Leipzig (2005b):** Bürgerbeteiligung: Zwischen sozialem Eigensinn und amtlicher Verfahrensrationalität. Das Ehrenamt der Leipziger unter die Lupe genommen, Leipzig. [http://www.buergerorientierte-kommune.de/schwerpunkte/pdf/L\\_Buergerbeteiligung.pdf](http://www.buergerorientierte-kommune.de/schwerpunkte/pdf/L_Buergerbeteiligung.pdf) [22.11.2014].

**Stadt Leipzig (2014):** Leipziger Neuseenland: Wie zufrieden sind die Leipziger? Leipzig. <http://www.leipzig.de/news/news/stadt-leipzig-fuehrt-umfrage-zum-leipziger-neuseenland-durch/> [22.11.2014].

**Stiftung Mitarbeit (o.J.):** Wegweiser Bürgergesellschaft, Bonn <http://www.buergergesellschaft.de/> [24.11.2014].

**United Nations (1955):** Social progress through community development, New York.

**Van Deth, Jan W./ Schmitt-Beck, Rüdiger (2013):** Demokratie in Mannheim. Ergebnisse des ersten Demokratie Audits Mannheim (DAMA), Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).

**Vernetzungsfrühstück für Gemeinwesenarbeit (2014):** Grundlagen der GWA in Wien. Ein Positionspapier. Wien. <http://www.partizipation.at/gemeinwesenarbeit.html> [24.11.2014]

**Wagner, Thomas (2013):** Soziale Arbeit, Bürgerschaft und (Post-)Demokratie, in: Widersprüche # 130, 61-89.

**Wagner, Thomas (2013 a):** Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument, Köln.

**Wilk, Michael/ Sahler, Bernd (2014):** Strategische Einbindung. Von Mediationen, Schlichtungen, runden Tischen... und wie Protestbewegungen manipuliert werden, Lich.

**Wohlfahrt, Norbert/ Zühlke, Werner (2005):** Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im Konzern Stadt, Hamburg.

**Zentrum für Demokratische Kultur (2001):** Kommunalanalyse Hohenschönhausen, Berlin.

**Zentrum für Demokratische Kultur (2003a):** Lokaler Aktionsplan Lichtenberg. Für Demokratie und Toleranz – Gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, Berlin.

**Zentrum für demokratische Kultur (2003b):** Lokaler Aktionsplan Pankow. Für Demokratie und Toleranz – Gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, Berlin

**Zick, Andreas/ Klein, Anna (2014):** Fragile Mitte, Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2014.