

Vertrauen stärken, Beteiligung ausbauen

Vier Vorschläge für eine strukturelle Stärkung der politischen Mitbestimmung in Brandenburg

Marie Jünemann • Kay-Uwe Kärsten • Christian König

Im Vorfeld der Landtagswahlen in Brandenburg, Sachsen und Thüringen entstand ein wahres Sammelsurium an Publikationen, Podcasts und Kommentaren, in denen die Krise der Demokratie und das Erstarken autoritärer und extrem rechter Bewegungen skizziert, kartiert und analysiert wird. Vermutlich war das Spektrum der Beiträge noch nie so intensiv und plural. Fraglich ist, wie nachhaltig das bundesweite publizistische, politische und wissenschaftliche Interesse bleibt. Den meisten Ratschlägen ist gemein, dass sie bei den Lösungsangeboten im Vagen bleiben und sie sich weniger um die konkrete Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen kümmern, die die demokratischen Verfahren formen. Ausnahmen sind unter anderem die Publikationen des »Thüringen-Projekts« (Beck et al. 2024).

Vor diesem Hintergrund haben mitMachen e. V. aus Potsdam, Mehr Demokratie e. V., der BUND Brandenburg und openPetition gemeinsam und unterstützt von zahlreichen lokalen Initiativen aus Brandenburg ein Demokratie-Programm aufgestellt. Sie machen einen Vorschlag für konkrete Maßnahmen mit deren Hilfe die politische Partizipation in Brandenburg gestärkt werden kann und verbinden diese mit einem Aufruf: bb.mehr-demokratie.de/brandenburg/aufruf-demokratiestaerkung.

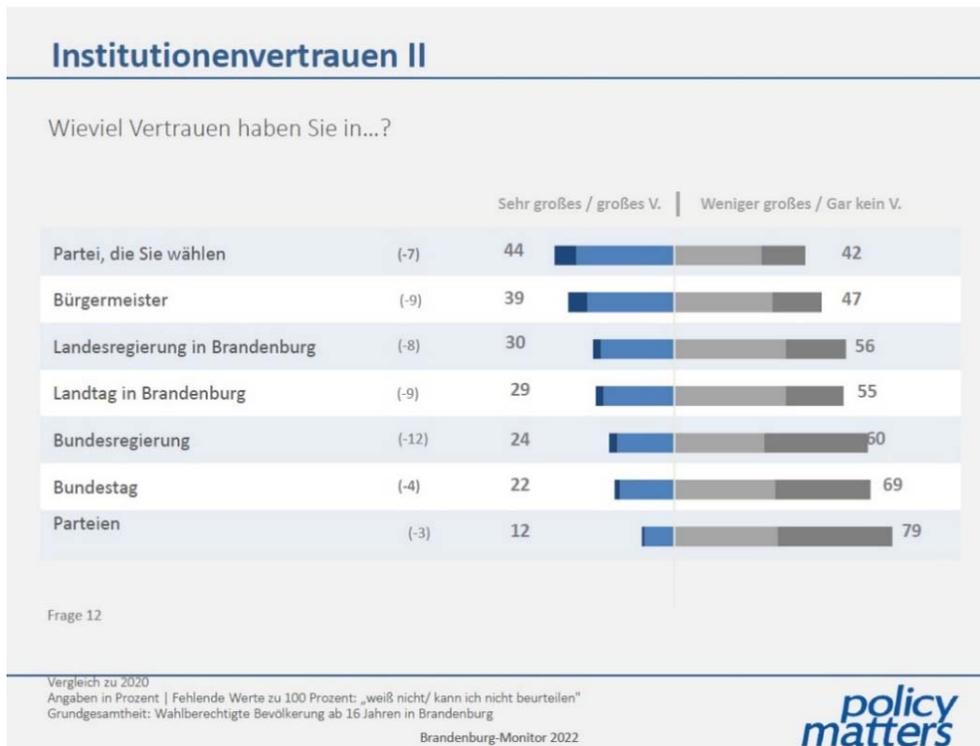


Abbildung 1: Institutionenvertrauen in Brandenburg, Quelle: pmg policy matters GmbH (2022): Brandenburg-Monitor 2022. Studie im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Brandenburg, S. 21

Ausgangspunkt der Vorschläge ist das gleichzeitige Vorhandensein von multiplen Transformationsherausforderungen – hier seien exemplarisch der ökonomische Strukturwandel, der demografische Wandel und die Klimawende genannt –, von schwindendem Vertrauen in das Funktionieren demokratischer Institutionen und einer Tendenz zu »Schließungsbewegungen« handelnder politischer Entscheidungsträger/innen.

Als Belege für das schwindende Vertrauen in das Funktionieren der Demokratie und für eine weiter wachsende Skepsis in die Problemlösungsfähigkeit von Parteien, Parlamenten und Regierungen seien exemplarisch die Erhebungen des aktuellen Brandenburg-Monitors aus dem Jahr 2022 (pmg policy matters 2022) und das Policy Paper »Autoritäre Dynamiken und die Unzufriedenheit mit der Demokratie« des Else-Frenkel-Brunswik-Instituts (Decker et al. 2023) genannt. Für den Brandenburg-Monitor gaben nur 29 Prozent der Befragten an, dem Landtag zu vertrauen. Gerade einmal 12 Prozent vertrauen Parteien (pmg policy matters 2022, S. 21, vgl. Abb. 1).

Laut der Erhebung des Else-Frenkel-Brunswik-Instituts sind 44,5 Prozent der Brandenburger/innen zufrieden mit der Demokratie, so wie sie in Deutschland funktioniert (Decker et al. 2023, Abb. 16). Zudem sehen viele Menschen wenig Sinn darin, sich zu engagieren (Decker et al. 2023, Abb. 17), was auf ein weiteres Problem hinweist: Demokratie lebt vom Mitmachen und wenn dies als sinnlos erachtet wird, erodiert die Basis für demokratisches Miteinander.

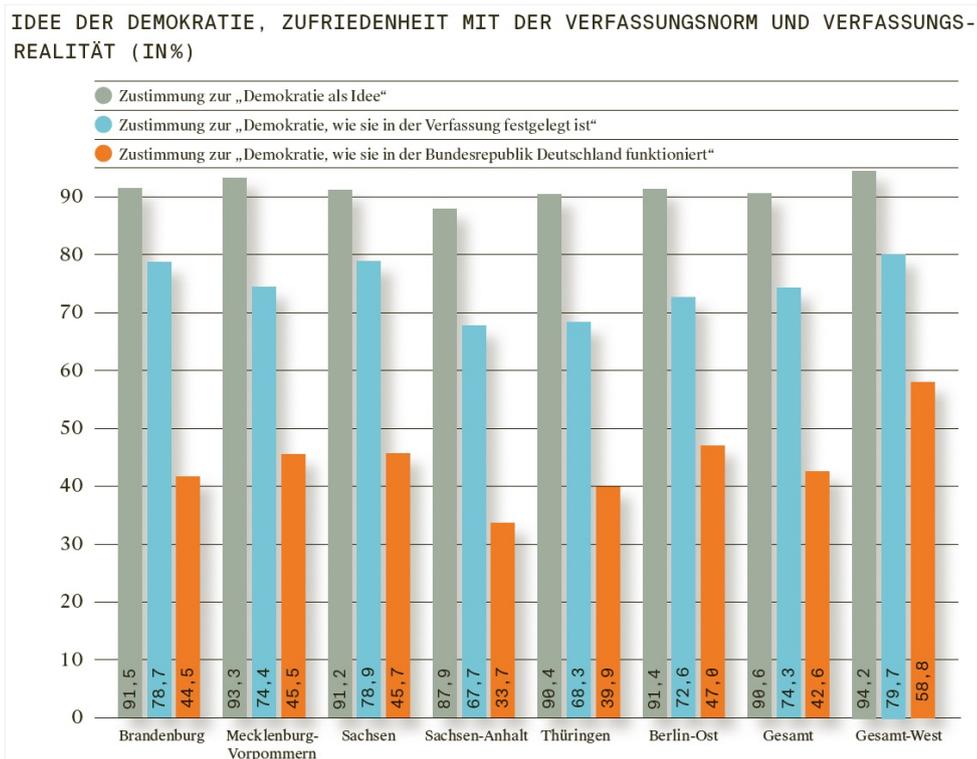


Abbildung 2: Zufriedenheit mit der Demokratie als Idee, mit der Verfassungsnorm und der Verfassungsrealität, Quelle: Decker, Oliver / Kiess, Johannes / Brähler, Elmar (2023): *Autoritäre Dynamiken und die Unzufriedenheit mit der Demokratie* (= EFBI Policy Paper 2023-2, Universität Leipzig), Abb. 16.

Inwiefern die Erwartungen an politische Vertreter/innen und die Ergebnisse (Outcomes) politischer Entscheidungen ein Faktor für diese Entwicklung sind, kann und soll an dieser Stelle nicht bewertet werden. Vielmehr

richtet sich der Blick auf die systemische Input-Dimension. Hier scheint es, als verstärken sich Abschottungstendenzen der Entscheidungsträger/innen: von einem Abbau von Beteiligung bei Infrastruktur- und Bauprojekten im Zuge des »Deutschland-Tempos« (Paust 2023) und dem teilweisen Rückbau der direkten Demokratie in anderen Bundesländern (1) hin zu einer konkret auf Brandenburg bezogenen unzureichenden Umsetzung der demokratiepolitischen Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag und ernüchternden bis irritierenden Aussagen der Parteien im Zuge des Landtagswahlkampfes (Mehr Demokratie e. V. 2024). Es scheint, als sei die Reaktion auf das schwindende Vertrauen in Parteien, Parlamente und Regierung ein wachsendes Misstrauen der politisch Verantwortlichen gegenüber den Einwohner/innen. Dabei bedarf es des Gegenteils, einer systemischen Öffnung und Neugestaltung von Entscheidungs- und Mitwirkungskompetenzen im politischen Willensbildungsprozess: eine Vorwärtsbewegung der Demokratie.

Eine Lösung zur Stärkung des Vertrauens in die Demokratie und in demokratische Akteur/innen kann im Ausbau partizipativer Verfahren liegen. Sie wirken als eine Art Gummiband zwischen Gewählten und Wähler/innen und bieten die Chance auf eine höhere Rückbindung. Der größte Vertrauensbeweis gegenüber den Einwohnern/innen ist die zeitweise Übertragung von Entscheidungskompetenzen. Ein alleiniger Ausbau der direkten Demokratie ohne die strukturelle Verbesserung nicht förmlicher Beteiligung ist jedoch nicht ausreichend für eine gelingende Erweiterung repräsentativer Strukturen. Genauso genügt umgekehrt der Ausbau von informeller Beteiligung nicht, wenn er nicht an eine niedrigschwellige Möglichkeit einer Letztentscheidung durch die Stimmberechtigten gekoppelt ist. Beide Bausteine bedingen einander, um das Haus der vielfältigen Demokratie (Renkamp 2017, Abb. 6) auszubauen.

Vorschlag 1: Beteiligung ausbauen

Wenngleich es umstritten ist, in welcher Ausprägung Beteiligung das Vertrauen in die Politik stärken kann, gibt es weitgehende Einigkeit darüber, dass ein solcher Effekt vorhanden ist. Das zeigen unter anderem die Evaluationen der Bürgerräte »Ernährung« (Sack et al. 2024, S. 138) als auch verschiedene Befragungen (Wähnke 2019, Abb. 3; Allianz Vielfältige Demokratie 2017, Abb. 3).

Durch Beteiligung lassen sich Konflikte strukturiert bearbeiten und die Akzeptanz von Entscheidungen erhöhen. Wenn Bürger/innen frühzeitig und verständlich darüber informiert werden, was sich verändern soll, sie ausreichend Zeit und Gelegenheit haben, ihre Sorgen und Ängste zu artikulieren und Vorschläge zu möglichen Alternativen zu machen, und wenn sie davon überzeugt sind, dass ihre Vorschläge ergebnisoffen abgewogen werden, dann besteht die beste Chance, dass sie, wenn nicht das Ergebnis, so doch das Verfahren akzeptieren – und auf Proteste und Klagen verzichten. Dazu bedarf es allerdings nicht förmlicher Beteiligung gleich zu Beginn von politischen Entscheidungsprozessen (Paust 2023, S. 19). In Brandenburg sollte darum Beteiligung auf Landesebene strukturell aufgesetzt und in den Kommunen systematisch gestärkt werden. Vermutlich wäre zum Beispiel die Einrichtung von Geflüchtetenunterkünften weniger umstritten, wenn es mehr möglichst offene und professionell gestaltete Beteiligung gäbe.

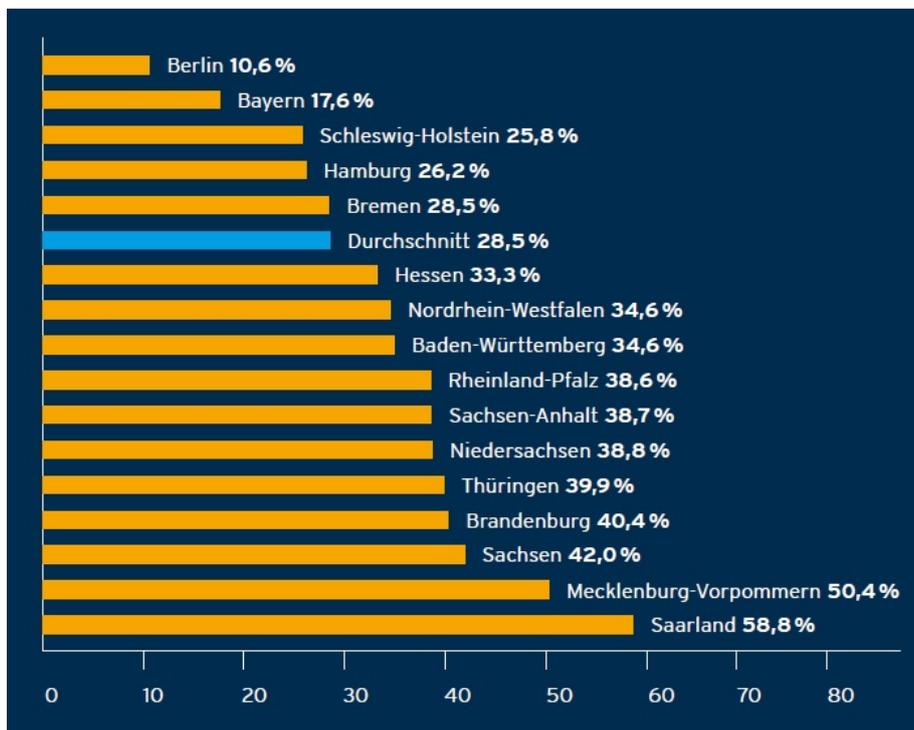
Leider bietet die Beteiligungsstrategie des Landes als neuen Ansatz einzig den Ausbau der Ministerdialoge. Ein digitales Beteiligungsportal, das bereits im Koalitionsvertrag vorgesehen war, wurde nicht aufgesetzt. Darüber hinaus bedarf es aber einer ganzheitlichen Förderung von Beteiligung, insbesondere in den Kommunen. Dazu gehört nicht allein eine finanzielle Förderung, beispielsweise über einen landesweiten Fonds. Wichtig wäre auch die Beratung durch eine Servicestelle und ein organisierter Erfahrungsaustausch. Das Rad muss dafür nicht neu erfunden werden. Mit dem Kompetenzzentrum Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg gibt es bereits eine entsprechende Servicestelle und im Nachbarland Sachsen hat das

Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung ein breites Erfahrungs- und Beratungsnetzwerk Bürgerbeteiligung Sachsen aufgebaut, dem mittlerweile 270 Mitglieder angehören (siehe hierzu [Beitrag Hartung, Fischer \(2024\)](#)). In Baden-Württemberg wurde durch das [Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung Rechtssicherheit](#) für losbasierte Bürgerbeteiligungsverfahren geschaffen.

Vorschlag 2: Direkte Demokratie

Brandenburg ist eines der wenigen Bundesländer, in dem die Bürger/innen nicht über die Aufstellung von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen abstimmen dürfen. Das ist ein Thema, das die Bürger/innen regelmäßig beschäftigt, zum Beispiel im Straßenbau oder bei der Ansiedlung von Gewerbegebieten. Auch gehört Brandenburg zu den zwei verbleibenden Ländern bundesweit, in denen Kommunalvertretungen nicht selbst Bürgerentscheide zu wichtigen Themen ansetzen können (sogenannte Ratsreferenden; eine Ausnahme bilden Ratsreferenden zu Gebietsreformen). Diese Einschränkungen führen nicht nur zu einer geringen direktdemokratischen Praxis in den Städten, Gemeinden und Landkreisen. Wenn Kommunen erkennen, dass eine Beteiligung aller Bürger/innen an einer Sachfrage geboten ist, müssen sie sich behelfsmäßiger Konstruktionen wie unverbindlichen Einwohnerbefragungen bedienen. Hier zeigt die Befragung in Grünheide zur Erweiterung des Tesla-Geländes die Schwächen des aktuellen Instrumentenkastens auf. Etwa 70 Prozent der Einwohner/innen beteiligten sich an der Befragung. Davon stimmten knapp zwei Drittel gegen eine Erweiterung des Geländes. Die Frustration war groß, als das Votum nicht von der Gemeindevertretung übernommen wurde. Ein Bürgerentscheid nach einem Bürgerbegehren wäre nicht möglich gewesen, da die Bauleitplanung von direktdemokratischen Verfahren in Brandenburg ausgenommen ist. Ein Ratsreferendum, also ein von der Vertretung anberaumter verbindlicher Bürgerentscheid, ist, wie erwähnt, generell nicht möglich.

Darüber hinaus ist Brandenburg mit einer Quote von mehr 40 Prozent unzulässiger Bürgerbegehren eines der Schlusslichter im Ländervergleich (Mehr Demokratie e. V. 2023, Abb. 7). Die Erweiterung des Themen-



katalogs oder auch eine Erleichterung der verbindlichen Vorprüfung von Bürgerbegehren könnten diese Quote verringern und Frust auf allen Seiten vermeiden.

Brandenburg ist zudem das einzige ostdeutsche Bundesland, in dem die Menschen Volksbegehren nicht auf der Straße unterschreiben dürfen. Der Austausch im öffentlichen Raum ist gerade die Idee der direkten Demokratie und die Stärkung des

Abbildung 3: Unzulässige Bürgerbegehren nach Bundesland, Quelle: Mehr Demokratie e.V. (2023): Bürgerbegehrensbericht 2023, Abb. 7

Gesprächs, das Durchbrechen von Filterblasen eine wesentliche Forderung, auch von Parteien, Fraktionen und Regierungen.

Vorschlag 3: Transparenzgesetz

Auch Transparenz von Politik und Lobbyismus schafft Vertrauen. Die offene Bereitstellung von Informationen in Politik und Verwaltungen erleichtern den Zugang zu Wissen und Mitbestimmung. Nur wer von einem Vorgang weiß, kann sich aktiv in politische Prozesse einbringen. Transparenz fördert Meinungsbildung und politische Teilhabe und stellt ein Mittel gegen Polarisierung, Politikverdruss und Fake News dar. Das belegt unter anderem die Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes (Herr et al. 2018, Abb. 31 und 32).

Bei der Informationsfreiheit war Brandenburg einst Vorreiter. Bereits 1998 wurden Landtage, kommunale Verwaltungen und Landesbehörden durch ein Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) zur Abkehr vom bis dato geltenden Amtsgeheimnis verpflichtet. Bürger/innen können wichtige Informationen von Politik und Verwaltung beantragen. Doch seit 2013 herrscht Stillstand in der Informationsfreiheit in Brandenburg. Das Land ist nur noch Mittelmaß, wie das Transparenzranking von der Open Knowledge Foundation Deutschland und Mehr Demokratie zeigt (www.transparenzranking.de).

Auch dem Staat selbst bringt Transparenz Vorteile: Bevor die Verwaltung ihre Informationen öffentlich zur Verfügung stellt, muss sie die Daten aufbereiten. Das verschafft auch behördenintern einen besseren Überblick. Die Informationen zwischen verschiedenen Behörden fließen leichter, wenn die Daten frei zugänglich sind. Die Einführung eines Transparenzgesetzes muss für die Demokratieförderung und den Dialog auf Augenhöhe mit den Brandenburger/innen hohe Priorität haben. Kern eines solchen Transparenzgesetzes sind die Schaffung eines Transparenzportals, die Reduzierung von Ausnahmen und die Ausweitung informationspflichtiger Stellen.

Vorschlag 4: Demokratiefördergesetz

Die Gestaltung und Förderung der Demokratie sind nicht allein staatliche Aufgaben, sondern gemeinsame Anliegen des Staates und einer demokratischen Zivilgesellschaft, in der engagierte Bürger/innen aktiv sind. Zur Förderung und Absicherung dieser Demokratiearbeit braucht es ein eigenes Landesdemokratiefördergesetz, das die bestehenden Angebote langfristig sichert, den Ansatz proaktiver Demokratiearbeit beinhaltet und mit einem möglichen Bundes-Demokratiefördergesetz wirksam verbunden werden kann. Proaktive Demokratiearbeit meint im Gegensatz zu beratenden oder rein bildenden Angeboten die aktive Begleitung und Unterstützung von Zivilgesellschaft bei der eigenständigen Entwicklung und Umsetzung von demokratischen Prozessen, Projekten und Anliegen. Auf diesem Weg kann Demokratie im praktischen Tun erprobt, erlebt und eingeübt werden.

Das Fördergesetz gibt Engagement einen festen Boden, der wiederum wichtig für Gesprächsräume und -kanäle in den Städten und Dörfern ist und nicht förmliche Beteiligungsverfahren wie auch direktdemokratische Verfahren verbessern kann.

Der Ansatz, im Sinne proaktiver Demokratiearbeit präventiv wirksam zu werden, ist bereits im Konzept der Landesregierung »Unser Brandenburg: starke Demokratie, starker Zusammenhalt« angelegt und kann mit einem Demokratiefördergesetz weiter konkretisiert werden:

1. Für die längerfristige und zuverlässige Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und zivilgesellschaftlichem Engagement zur Stärkung demokratischer Prozesse im Land Brandenburg müssen

rechtliche Grundlagen geschaffen werden. Es gilt, bewährte Strukturen und positiv evaluierte Projekte über die bisher zeitlich begrenzten Programm- und Projektlaufzeiten hinaus zu sichern.

2. Neben der Beratungsarbeit sollte der Aufbau der proaktiven Demokratiewerkarbeit ein weiterer Schwerpunkt der Demokratieförderpolitik sein. Damit soll ein Ansatz verankert werden, der die positiven Seiten der liberalen Demokratie durch Vermittlung von Demokratiekompetenzen und politischer Bildung aufzeigt und erfahrbar macht.
3. Zur Stärkung proaktiver Demokratiewerkarbeit sind zusätzliche Mittel bereitzustellen. Das Programm »Tolerantes Brandenburg« oder auch andere betroffene oder neu zu schaffende Programme sind aufzustocken. Ebenso wären Mittel in anderen demokratierelevanten Bereichen wie der Kinder- und Jugendarbeit, Erwachsenenbildung, Sozialer Arbeit und Armutsbekämpfung aufzustocken.
4. In Brandenburg wird Demokratieförderung von verschiedenen Ministerien und Programmen betrieben. Damit diese allen Interessierten offenstehen, braucht es eine transparente Übersicht mit Angaben über Verwendungen und Mittel.
5. Schließlich sollte ein übergreifendes Handlungsprogramm aufgesetzt werden, das die jeweiligen Schwerpunkte von »Tolerantes Brandenburg«, das Konzept »Unser Brandenburg: starke Demokratie, starker Zusammenhalt« und andere Programme und Strukturen wie »Demokratie leben!« und die daraus geförderten Partnerschaften für Demokratie zu einem wirksamen Gesamtkonzept zusammenfügt.

Angesichts der multiplen Herausforderungen und des sinkenden Zuspruchs für demokratische Institutionen, braucht Brandenburg ein Paket zur Stärkung von Beteiligung und Mitbestimmung. Der von Mehr Demokratie e. V., mitMachen e. V., dem BUND Brandenburg und openPetition gestarteten Initiative können sich bis zu den Koalitionsverhandlungen auch weitere Organisationen und Privatpersonen anschließen.

Anmerkungen

(1) So geschehen durch eine später angepasste Reform der Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein (vgl. Art. 1 Ges. v. 24.03.2023, GVOBl. S. 170), das Vorhaben im hessischen Koalitionsvertrag (SPD-Landesverband Hessen (2023), Eine für alle. Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD für die 21. Legislaturperiode 2024 - 2029 S. 161) oder die Ankündigung des Bayerischen Ministerpräsidenten Söder, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf den Prüfstand zu stellen.

Literatur

- Allianz Vielfältige Demokratie (Hrsg.) (2017): Wegweiser breite Bürgerbeteiligung. Argumente, Methoden, Praxisbeispiele, Gütersloh.
- Beck, Hannah / Jaschinski, Jannik / Kordt, Klemens / Müller-Elmau, Marie / Talg, Juliana (2024): Rechtsstaatliche Resilienz in Thüringen stärken: Handlungsempfehlungen aus der Szenarioanalyse des Thüringen-Projekts, Berlin, online unter: https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2024/04/240417_Verfassungsblog-PolicyPaper.pdf (zuletzt abgerufen: 02.09.2024).

- Decker, Oliver / Kiess, Johannes / Brähler, Elmar (2023): Autoritäre Dynamiken und die Unzufriedenheit mit der Demokratie (= EFBI Policy Paper 2023-2, Universität Leipzig), online unter: https://efbi.de/files/efbi/pdfs/Policy%20Paper/2023_2_Policy%20Paper.pdf (zuletzt abgerufen: 02.09.2024).
- Herr, Marius / Müller, Christoph / Engewald, Bettina / Piesker, Axel / Ziekow, Jan (2018): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, Speyer.
- Mehr Demokratie e. V. (2023): Bürgerbegehrensbericht 2023, Berlin.
- Mehr Demokratie e. V. (2024): Unsere Wahlprüfsteine zur Landtagswahl 2024, online unter: <https://bb.mehr-demokratie.de/brandenburg/wahlpruefsteine-zur-landtagswahl-2024> (zuletzt abgerufen: 02.09.2024)
- Paust, Andreas (2023), Geht doch! Wie Planungsbeschleunigung durch Bürgerbeteiligung gelingen kann. In: demokratie. Magazin für Beteiligung und direkte Demokratie 1/2023, Kreßberg, S. 18f..
- pmg policy matters GmbH (2022): Brandenburg-Monitor 2022. Studie im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Brandenburg, online unter: <https://www.brandenburg.de/media/bb1.a.3833.de/221108%20Pr%C3%A4sentation%20BB-Monitor.pdf> (zuletzt abgerufen: 02.09.2024).
- Renkamp, Anna (2017): Mitreden, mitgestalten, mitentscheiden. Fünf Impulse zur Erneuerung demokratischer Beteiligung, Gütersloh.
- Sack, Detlef / Freier, Nora / Marx, Alan / Lietzmann, Hans J. / Blank, Emilia / Wunder, Marek et al. (2024): Bürgerrat »Ernährung im Wandel« Wissenschaftliche Evaluation. Abschlussbericht Teil 1, Wuppertal.
- Wähnke, Wolfgang (2019): Bürgerbeteiligung verbessert Vertrauen in die Politik Bevölkerungsstichprobe zu ausgewählten Aspekten der Kommunalpolitik. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Zeitschrift des vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 6/2019, Berlin, S. 325 - 327

Autorin und Autoren

Marie Jünemann studierte Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Sie ist seit 2020 Bundesvorständin bei Mehr Demokratie, Vorstandsmitglied des Landesverbands Berlin/Brandenburg und Leiterin des Bereichs Transparenz bei Mehr Demokratie e. V.

Kontakt: marie.juenemann@mehr-demokratie.de

Kay-Uwe Kärsten studierte Geschichte am der Universität Potsdam und Japanologie an der Freien Universität Berlin. Er ist seit 2013 in der WerkStadt für Beteiligung Potsdam in Trägerschaft des mitMachen e.V tätig und hat zuvor das sogenannte Potsdamer Modell der strukturierten Beteiligung mitentwickelt.

Kontakt: kay@mitmachen-potsdam.de

Christian König ist Koordinator für Ostdeutschland bei Mehr Demokratie und Vorstandsmitglied des Mehr Demokratie-Landesverbands Berlin/Brandenburg. Er studierte Politikwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Universität Tartu und war bei der Stadt Falkensee als Sachbearbeiter für Bürgerbeteiligung tätig.

Kontakt: christian.koenig@mehr-demokratie.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Am Kurpark 6 | 53177 Bonn
E-Mail: redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de