

DER LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN



ENQUETEKOMMISSION

Subsidiarität und Partizipation.

Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive

DER LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN



ENQUETEKOMMISSION

Subsidiarität und Partizipation.

Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive

Herausgeber

Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen

Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

www.landtag.nrw.de

Der vorliegende Bericht ist zugleich Landtagsdrucksache 17/13750

Redaktion: Simone Schönell, Helena Sakanovic, René van Eckert, Sarah Kox, Landtag NRW

Bildnachweise: cmyk/shutterstock.com, Klaus Altevogt, Stephanie Ortelbach, Landtag NRW

Layout und Satz: de haar grafikdesign, 50937 Köln

Druck: Landtag NRW

© Landtag NRW, Mai 2021

Liebe Bürgerinnen und Bürger,

der nordrhein-westfälische Landtag hat seit seiner ersten Konstituierung am 2. Oktober 1946 einen langen Weg einer lebendigen Demokratie zurückgelegt. In einer aktuellen gesellschaftlichen Ausnahmesituation historischen Ausmaßes legt die Enquetekommission nach einem zweieinhalbjährigen Arbeitsprozess ihren Abschlussbericht zu Subsidiarität, Partizipation und Föderalismus dem Landtag vor. Er ist Bestandsaufnahme und Perspektive gleichermaßen.

Die Bedeutung des Landesparlaments und der 396 nordrhein-westfälischen Kommunen für unsere Demokratie ist in der Corona-Pandemie ins Zentrum des öffentlichen Interesses gerückt wie selten zuvor. Die Stärken der bundesstaatlichen Ordnung und die Flexibilität des Subsidiaritätsprinzips erweisen sich gerade dann, wenn es darum geht, neue Herausforderungen effizient, regional und bürgernah zu bewältigen.

Mit knapp 100 Handlungsempfehlungen eröffnet die Enquetekommission Perspektiven für die Gestaltung der komplexen Mitsteuerungsprozesse zwischen Bund und Ländern, für die Stärkung der Möglichkeiten der politischen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, für die Förderung demokratischer Grundhaltungen durch politische Bildung sowie für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für das kommunalpolitische Ehrenamt und die Attraktivitätssteigerung des Mandats. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf der Förderung von jungen Menschen gelegt.

Die Entwicklung der Demokratie unter den Bedingungen der Digitalisierung bildet ein Querschnittsthema. Die Enquetekommission empfiehlt innovative Handlungsansätze, um auf kommunaler Ebene und auf Landesebene wirksamer auf die Auswirkung von Digitalisierung und Datafizierung auf politische Partizipation zu reagieren und den Forderungen nach einer stärker „digitalen“ Politik im Zusammenhang mit politischen Informationen und der Debattenkultur in sozialen Medien angemessen zu begegnen.

Zur Vorbereitung haben die parlamentarischen und sachverständigen Mitglieder der Enquetekommission in 32 Kommissionssitzungen und Anhörungen mehr als 80 Sachverständige aus Wissenschaft, Verbänden und Zivilgesellschaft gehört.



Ich danke den Mitgliedern und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Enquetekommission für ihren Einsatz. Ich wünsche mir und allen, dass die Themen und Handlungsempfehlungen dieses Berichts im Herzen der Demokratie, im Landtag Nordrhein-Westfalen, debattiert und in einem gesellschaftlichen Diskurs aufgegriffen werden, damit wir auch in herausfordernden Transformationsprozessen die von den Bürgerinnen und Bürgern unseres Landes getragene Akzeptanz von Demokratie als Staats-, Gesellschafts- und Lebensform bewahren und stärken, denn Demokratie ist keine statische Herrschaftsform, sondern ein bleibender Auftrag für Staat und Gesellschaft.



André Kuper, MdL

Liebe Leserinnen und Leser,

Enquetekommissionen gehören zu den klassischen Instrumenten der Legislative, um außerhalb des Tagesgeschäfts und unabhängig von der Exekutive durch die Einbeziehung unterschiedlicher Perspektiven von beratenden Mitgliedern in systemischen Zusammenhängen Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe vorzubereiten. Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat die Enquetekommission „Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“ am 12. Oktober 2018 einstimmig eingesetzt.



Subsidiarität und Partizipation – die Verbindung dieser Prinzipien steht für die Motivation der Enquetekommission und beschreibt zugleich ihr Ziel: Starke Landesparlamente und starke politische Beteiligung als Garanten für eine starke Demokratie!

Hinter dem Einsetzungsantrag steht die Idee, dass das Parlament auch und gerade in komplexen Zeiten, im Kontext von Digitalisierung, Globalisierung und Individualisierung, in einem diskursiven Prozess das eigene Handeln reflektiert und angesichts der vielfältigen Herausforderungen und Aufgaben seine Funktionen und Handlungskompetenzen, seine Legitimität und spezifische Form sowie seine Formate und Arbeitsweisen neu justiert.

„Nichts ist so beständig wie der Wandel.“ Dieses Zitat von Heraklit hat angesichts der gesellschaftlichen Veränderungen, denen sich die Landespolitik stellen muss, nichts von seiner Aktualität eingebüßt. Die Corona-Pandemie, die uns mitten in unserem Arbeitsprozess traf, verstärkt nicht nur politische und gesellschaftliche Trends. Sie führt uns deutlich vor Augen, dass Antworten auf unsere Fragen zur Verfassung der Demokratie in den Handlungsbereichen Politische Bildung und Partizipation, Digitales, Medien und Debattenkultur sowie Herausforderungen des Föderalismus immer auch im Kontext von zunehmend komplexen und sich rasch verändernden Umwelten im 21. Jahrhundert zu beurteilen sind. Aufgabe einer Enquetekommission ist es, Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, die dann im Parlament aufgegriffen werden und in Anträge und Gesetzesinitiativen münden können.

Eine starke Demokratie stellt ein starkes Gemeinwesen in den Mittelpunkt. Politisches Vertrauen, politische Beteiligungsformen und das kommunalpolitische Ehrenamt sind Grundpfeiler der Demokratie. Die Enquetekommission hat sich ein Jahr lang mit Herausforderungen auf der kommunalpolitischen Ebene befasst. Auf der Basis eines breit angelegten Meinungsbildungsprozesses, unter

Einbeziehung zahlreicher externer Sachverständiger aus Wissenschaft, Verbänden und Zivilgesellschaft, sind auch hier eine Reihe von Handlungsempfehlungen erarbeitet worden, die dazu beitragen sollen, die Attraktivität und Rahmenbedingungen des kommunalpolitischen Ehrenamts, auch unter Einbeziehung digitaler Entwicklungen, sowie die gesellschaftliche Repräsentation, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und Frauen zu stärken.

Dieser Bericht ist das Ergebnis eines offenen, interfraktionellen Prozesses, der die zielorientierte Zusammenarbeit und den Innovations- und Gestaltungswillen der Fraktionen des nordrhein-westfälischen Landtags widerspiegelt, im Ringen um die besten Ansätze zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie in Nordrhein-Westfalen. Dafür brauchte es Geduld, Gelassenheit und vor allem Vertrauen.

Ich danke den Kommissionsmitgliedern, insbesondere unseren fünf Sachverständigen sowie den Referentinnen und Referenten der Fraktionen und allen am Prozess Beteiligten für ihre Expertise, ihre Experimentierbereitschaft und die konstruktiven Vorschläge, wann immer es um Kompromissvorschläge, konsensuale Verfahren und innovative Formate ging. In besonderer Weise danke ich stellvertretend für das Kommissionssekretariat und die Landtagsverwaltung namentlich Frau Simone Schönell, die als wissenschaftliche Referentin der Landtagsverwaltung maßgeblichen Anteil an der Konstruktivität des Prozesses hatte, den die Enquetekommission bedeutet.

Ich wünsche mir, dass dieser Bericht inhaltliche Perspektiven eröffnet und die Richtung weist, in die sich eine Mehrheit bewegt, um Subsidiarität und Partizipation in der parlamentarischen Debatte und in der Öffentlichkeit anschlussfähig zu gestalten.



Stefan Nacke, MdL

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|---------|---|-----|
| I. | <u>VORWORT DES PRÄSIDENTEN DES LANDTAGS NORDRHEIN-WESTFALEN</u> ... | III |
| II. | <u>VORWORT DES VORSITZENDEN DER ENQUETEKOMMISSION</u> | V |
| III. | <u>INHALTSVERZEICHNIS</u> | VII |
| IV. | <u>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</u> | IX |
| 1. | <u>EINLEITUNG</u> | 15 |
| 1.1 | <u>Einsetzungsbeschluss</u> | 15 |
| 1.2 | <u>Zusammensetzung</u> | 18 |
| 1.3 | <u>Arbeitsweise</u> | 21 |
| 1.4 | <u>Vorbemerkung zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Demokratie und die Erstellung des Kommissionsberichts</u> | 41 |
| 2. | <u>WEITERENTWICKLUNG DER DEMOKRATIE</u> | 47 |
| 2.1 | <u>Handlungsbereich Politische Bildung</u> | 47 |
| 2.1.1 | <u>Problemaufriss</u> | 47 |
| 2.1.2 | <u>Handlungsempfehlungen</u> | 53 |
| 2.1.2.1 | <u>Frühkindlicher Bereich</u> | 53 |
| 2.1.2.2 | <u>Schulischer Bereich</u> | 53 |
| 2.1.2.3 | <u>Außerschulischer Bereich und Landeszentrale für politische Bildung</u> | 57 |
| 2.2 | <u>Handlungsbereich Partizipation</u> | 61 |
| 2.2.1 | <u>Problemaufriss</u> | 61 |
| 2.2.2 | <u>Handlungsempfehlungen</u> | 72 |
| 2.2.2.1 | <u>Parlamentarische Demokratie</u> | 72 |
| 2.2.2.2 | <u>Direkte Demokratie</u> | 75 |
| 2.2.2.3 | <u>Deliberative Demokratie</u> | 75 |
| 2.3 | <u>Handlungsbereich Digitales, Medien und Debattenkultur</u> | 77 |
| 2.3.1 | <u>Problemaufriss</u> | 77 |
| 2.3.2 | <u>Handlungsempfehlungen</u> | 87 |
| 2.3.2.1 | <u>Digitales</u> | 87 |
| 2.3.2.2 | <u>Medien</u> | 89 |
| 2.3.2.3 | <u>Debattenkultur</u> | 91 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 2.4 | <u>Handlungsbereich Kommunalpolitisches Ehrenamt</u> | 93 |
| 2.4.1 | <u>Problemaufriss</u> | 93 |
| 2.4.2 | <u>Handlungsempfehlungen</u> | 101 |
| 2.4.2.1 | <i>Attraktivität und Herausforderungen</i> | 101 |
| 2.4.2.2 | <i>Rahmenbedingungen und Digitalisierung</i> | 102 |
| 2.4.2.3 | <i>Gesellschaftliche Repräsentation</i> | 105 |
| 2.5 | <u>Sondervoten</u> | 109 |
| 3. | <u>HERAUSFORDERUNGEN DES FÖDERALISMUS</u> | 119 |
| 3.1 | <u>Handlungsbereich Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem</u> | 119 |
| 3.1.1 | <u>Problemaufriss</u> | 119 |
| 3.1.2 | <u>Handlungsempfehlungen</u> | 129 |
| 3.1.2.1 | <i>Subsidiaritätskontrolle</i> | 129 |
| 3.1.2.2 | <i>Kooperativer Föderalismus</i> | 129 |
| 3.2 | <u>Handlungsbereich Finanzautonomie und Finanzausstattung</u> | 131 |
| 3.2.1 | <u>Problemaufriss</u> | 131 |
| 3.2.2 | <u>Handlungsempfehlungen</u> | 137 |
| 3.2.2.1 | <i>Fragen der Konnexität</i> | 137 |
| 3.2.2.2 | <i>Finanzausstattung und Steuer</i> | 138 |
| 4. | <u>SCHLAGWORTVERZEICHNIS</u> | 139 |
| 5. | <u>LITERATURVERZEICHNIS</u> | 141 |

Abkürzungsverzeichnis

A

| | |
|-------|--|
| AdB | Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten e. V. |
| AfD | Alternative für Deutschland |
| AöR | Anstalt des öffentlichen Rechts |
| Art. | Artikel |
| Aufl. | Auflage |

B

| | |
|---------|---|
| BGG NRW | Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung, Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen |
| BGBI | Bundesgesetzblatt |
| BMFSFJ | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend |
| bsp. | beispielsweise |
| BT | Deutscher Bundestag |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| bzw. | beziehungsweise |

C

| | |
|-----|---|
| ca. | circa |
| CDU | Christlich Demokratische Union Deutschlands |
| CSU | Christlich-Soziale Union in Bayern e.V. |

D

| | |
|--------|--|
| DeGeDe | Deutsche Gesellschaft für Demokratiepädagogik |
| d. h. | das heißt |
| DIID | DIID – Düsseldorf Institute for Internet and Democracy (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf) |
| Dr. | Doktor |
| DVPB | Deutsche Vereinigung für Politische Bildung |
| DVPW | Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft |

E

| | |
|--------|---------------------------------|
| E- | Elektron, elektronisch |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EKPr | Protokoll der Enquetekommission |
| et al. | et aliae/alii/alia (und andere) |
| etc. | et cetera |
| e. V. | eingetragener Verein |
| EU | Europäische Union |

F

| | |
|-----|----------------------------|
| f. | folgend |
| ff. | fortfolgende |
| FSJ | Freiwilliges Soziales Jahr |
| FDP | Freie Demokratische Partei |

G

| | |
|---------------|---|
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| gGmbH | Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GmbH & Co. KG | Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft |
| GO NRW | Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen |
| GO SH | Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein |
| GPJE | Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung |
| GRÜNE | BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN |

H

| | |
|-----|---------------------------------------|
| HHU | Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf |
|-----|---------------------------------------|

I/J

| | |
|--------|---|
| IDPF | Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung/ Forschungsstelle Bürgerbeteiligung |
| i.d.R. | in der Regel |

K

| | |
|-------|---|
| KiBiz | Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz) - Sechstes Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch (Kinderbildungsgesetz NRW) |
|-------|---|

| | |
|--------------------|--|
| 3. AG-KJHG – KJFöG | Drittes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes; Gesetz zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes – Kinder- und Jugendförderungsgesetz – |
| KMK | Kultusministerkonferenz |
| KiQuTG | Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz) |
| KRK | Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, UN-Kinderrechtskonvention |
| Kita | Kindertagesstätte |
| L | |
| LfM | Landesanstalt für Medien |
| LVerf NRW | Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen |
| M | |
| MdB | Mitglied des Bundestages |
| MdL | Mitglied des Landtages |
| MSO | Landesprogramm zur Förderung von Migrantenselbstorganisationen |
| N | |
| Netzwerk DG | Netzwerkdurchsetzungsgesetz |
| NGO | Non-governmental Organization (Nichtregierungsorganisation) |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| O | |
| OGS | Offene Ganztagschule |
| P | |
| PartG | Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) |
| Q | |
| QuaLis | Qualitäts- und Unterstützungsagentur – Landesinstitut für Schule, die landeseigene Dienstleistungsagentur für Pädagogik in Nordrhein-Westfalen |
| R | |
| Rn. | Randnummer |

S

| | |
|----------|--|
| s. | siehe |
| S. | Seite |
| Sek. | Sekundarstufe |
| SGB II | Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende |
| SGB VIII | Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe |
| sog. | sogenannt |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| s. u. | siehe unten |

T

| | |
|----|------------|
| TV | Television |
|----|------------|

U

| | |
|--------|---|
| u. a. | unter anderem |
| u. Ä. | und Ähnliche[s] |
| UN | United Nations (Vereinte Nationen) |
| UN-BRK | Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen Behindertenrechtskonvention |
| U3 | Kinderbetreuung für unter 3-Jährige |

V

| | |
|-------|------------|
| Verf. | Verfassung |
| vgl. | vergleiche |

W

| | |
|-----|-----------------------------|
| WDR | Westdeutscher Rundfunk Köln |
|-----|-----------------------------|

X/Y/Z

| | |
|---------|---|
| z. B. | zum Beispiel |
| z. T. | zum Teil |
| ZAC NRW | Zentrale- und Ansprechstelle Cybercrime Nordrhein-Westfalen |

1. Einleitung

1.1 Einsetzungsbeschluss

Antrag der Fraktion der CDU: Einsetzung einer Enquetekommission „Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“

I. Veränderung politischer Legitimation

Die gesellschaftlichen Megatrends wie Globalisierung und Digitalisierung wirken sich auch auf die politischen Prozesse der Willensbildungs- und Entscheidungsfindung in Nordrhein-Westfalen aus. Wir sind dankbar für die mittlerweile 72 Jahre andauernde Demokratie- und Freiheitsgeschichte unseres Bundeslandes.

Mit seinen knapp 18 Millionen Einwohnern, seinen Städten und Dörfern, seinen privaten Unternehmen und seinen öffentlichen Einrichtungen der Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie im Sozialen sowie mit einem breiten und tief in der Bevölkerung verankerten ehrenamtlichen Engagement repräsentiert Nordrhein-Westfalen ein Viertel Deutschlands und prägt den Gesamtstaat damit. Als bevölkerungsreichstes deutsches Bundesland leben wir in guter europäischer Nachbarschaft und entwickeln unsere politischen, wirtschaftlichen, kulturellen sowie privaten Verflechtungen als Teil der Europäischen Union.

Als großer Industriestandort blickt Nordrhein-Westfalen auf eine lange Geschichte der Arbeitsmigration zurück. Diese Erfahrungen und die Erkenntnis, dass eine Integration dieser Zuwanderer notwendig ist, gehören zur nordrhein-westfälischen Identität als Einwanderungsland. Die traditionelle Vielfalt unseres Landes sowie seine verschiedenen regionalen und religiösen, städtischen und ländlichen Strukturen bilden den kulturellen Reichtum der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens, den wir politisch mehrten wollen.

Globalisierung und Digitalisierung sind Motoren des Sozialen Wandels und verändern die Voraussetzungen demokratischer Legitimation auch in Nordrhein-Westfalen. So ergeben sich mit dem Prozess der europäischen Einigung als erforderliche Antwort auf die globalen Herausforderungen auf supranationaler Ebene (wie z. B. Welthandel, internationaler Terrorismus oder globale Migration) strukturelle Fragen der Regelungskompetenzen im föderalen System innerhalb der Bundesrepublik. Doch beschreiben die Werte des Grundgesetzes nicht nur Verfahrensabläufe. Sie müssen zugleich immer wieder neu als substantielle Basis und als Leitplanken des politischen Handelns in Erinnerung gerufen werden.

II. Subsidiarität

In der politischen Debatte sowie auf Bundesebene sind immer wieder Zentralisierungstendenzen festzustellen, wie z. B. bei der Umgehung des Kooperationsverbotes in der Bildungspolitik oder bei Fragen der inneren Sicherheit. Diese Zentralisierungsbestrebungen lassen den im Grundgesetz festgeschriebenen bundesrepublikanischen Föderalismus und seine vielschichtigen Aushandlungsprozesse als hinderlich für die politische Steuerungsfähigkeit Deutschlands im internationalen Wettbewerb erscheinen. Umgekehrt können gerade dezentrale Entscheidungsstrukturen in unserer pluralistischen Wirklichkeit einen konstruktiven Wettbewerb um die besten Ideen und Problemlösungen induzieren.

Während die verschiedenen Landesregierungen als Exekutive im Bundesrat im Sinne einer zweiten Kammer bei der Entscheidung über zustimmungspflichtige Gesetze beteiligt sind, wie z. B. in der Bildungspolitik oder bei der inneren Sicherheit oder sich in Ministerkonferenzen koordinieren (Exekutivföderalismus), stellt sich die Frage nach der Rolle der Landesparlamente als Legislative im föderalen System der Bundesrepublik neu.

Über entsprechende Debatten in den Landesparlamenten und sich daran anschließende mediale Berichterstattung könnte eine stärkere Identifikation mit der Landespolitik geschaffen werden. So können explizit Landesinteressen in bundesrepublikanischer Abwägung deutlicher und ein effektiver Wettbewerbsföderalismus wirksam werden. Dafür wäre die Rolle des Parlamentarismus im föderalen (Mehrebenen-)System der Bundesrepublik – dem Subsidiaritätsprinzip folgend – zu stärken. Indem Verantwortung, Handlungskompetenz sowie entsprechende Ressourcen auf einer möglichst unteren Ebene verortet werden, lässt sich ein Mehr an Bürgernähe und damit ein Mehr an Akzeptanz und Interesse für politische Entscheidungsprozesse generieren.

Angesichts heterogener Interessenlagen und kultureller Identitäten ermöglicht gerade ein mehrstufiges demokratisches Verfahren soziale Kohäsion. Die gesellschaftliche Integrationskraft solcher Verfahren ist in dem Maße gesteigert, wie alternative Problemlösungen nebeneinander Bestand haben können. Wie sehr die föderale Grundordnung der Bundesrepublik gesellschaftliche Stabilität fördert, zeigt ein vergleichender Blick auf die Autonomiebestrebungen in anderen europäischen Ländern.

III. Partizipation

Darüber hinaus steht die Wertschätzung einer Demokratie dazu im Verhältnis, wie es dem System gelingt, möglichst viele Bürger auf allen Ebenen an den Prozessen der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung partizipieren zu lassen. Daraus leitet sich direkt die Erwartung an sie ab, sich politisch zu beteiligen.

Demokratie lebt vom öffentlichen Diskurs und der argumentativen Auseinandersetzung mit verschiedenen Problemlösungsangeboten. Dabei müssen die gesellschaftspolitisch relevanten Themen aufgegriffen und gebündelt werden. Das Grundgesetz schreibt den Parteien für diesen Zusammenhang eine entscheidende Rolle zu. Eine besondere Herausforderung ist es, junge Menschen als Demokraten zu gewinnen und Ältere nicht zu verlieren. Mit dem Prozess der Digitalisierung geht auch in Nordrhein-Westfalen eine zunehmende Fragmentierung der Öffentlichkeit als gemeinsamer Basis solcher Diskurse einher (Social Media). Diese Strukturveränderungen wirken sich auf die Formen politischer Debattenbeiträge aus und erschweren die Möglichkeit objektiver politischer Information und Verständigung (Filterblasen, Fake News). Zunehmend finden extremistische Ansichten Resonanz und können sich mithilfe populistischer Kommunikationsmethoden auch in den Parlamenten etablieren. Wenn mit den Mitteln der Demokratie demokratische Grundwerte wie Freiheit, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit diskreditiert werden und damit mittelfristig die Demokratie selbst in Gefahr gerät, wird sichtbar, wie fragil, voraussetzungsreich und wenig selbstverständlich die demokratischen Errungenschaften auch nach 72 Jahren demokratischer Landesgeschichte Nordrhein-Westfalens sind.

IV. Fragestellungen

Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende vier Fragekomplexe:

- Wie kann das kommunalpolitische Ehrenamt als Basis demokratischer Partizipation angesichts der Komplexität seiner Entscheidungsnotwendigkeiten gestärkt werden? Wie können wir die öffentliche Anerkennung des ehrenamtlichen Engagements in den sich von unten nach oben aufbauenden Entscheidungsgremien Nordrhein-Westfalens weiter steigern (Gemeinde-/Stadträte, Kreistage, Regionalräte, Landschaftsversammlungen)?
- Wie kann Nordrhein-Westfalen aufgrund seiner föderalen „Kulturhoheit“ (weiter-)bildungs- sowie medienpolitisch die politische Partizipation seiner Bürger stärken und ein Bewusstsein für demokratische Tugenden fördern? Mit Hilfe welcher zivilgesellschaftlicher und öffentlicher Akteure lässt sich eine landespolitische Debatte etablieren, die einer weiteren Fragmentierung der Öffentlichkeit entgegenwirkt?
- Wie lässt sich die Finanzautonomie der Länder und damit die politische Relevanz der Landesparlamente steigern (Etatrecht als parlamentarisches „Königsrecht“)?
- Wie kann das Subsidiaritätsprinzip als Ordnungsstruktur der politischen Ebenen von Europäischer Union, Bund, Länder und Kommunen besser zur Geltung gebracht, und wie können dabei die spezifischen Länderkompetenzen weiter profiliert werden?

V. Einsetzung der Enquetekommission

Zur Bearbeitung dieser Fragen (IV.) beschließt der nordrhein-westfälische Landtag die Einsetzung der Enquetekommission „Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“ nach § 61 der Geschäftsordnung des Landtags, in der die Fraktionen nach Maßgabe des § 61 Abs. 2 der Geschäftsordnung vertreten sind.

Der Enquetekommission werden für die Dauer ihrer Tätigkeit sowie für ihre angemessene Vor- und Nachbereitungen je eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter des höheren und des gehobenen Dienstes und eine Schreibkraft zur Verfügung gestellt. Den Fraktionen werden die Kosten für eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des höheren Dienstes und die Kosten in halber Höhe für eine Schreibkraft erstattet und entsprechende Ausstattungen und Büroräume zur Verfügung gestellt. Wahlweise ist eine Abrechnung des tatsächlich entstehenden Personalaufwandes oder die Gewährung eines Pauschbetrages je angefangenen Monat der Tätigkeit der Kommission möglich.

Die Enquetekommission hört Expertinnen und Experten an, führt im Zusammenhang der vier Fragekomplexe Fachtagungen als Klausurtagungen durch – in einer nordrhein-westfälischen Kommune, im Landtag, sowie je eine in den Landesvertretungen in Berlin und Brüssel – und erteilt entsprechende Forschungsaufträge. Sie tagt unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Mithilfe von bis zu drei Zwischenberichten werden der Landtag und die Öffentlichkeit über den Fortgang der Arbeit in Kenntnis gesetzt. Dies ist gleichzeitig die Aufforderung, sich konstruktiv mit diesen auseinanderzusetzen.

Der Abschlussbericht der Enquetekommission besteht aus einer Sammlung von gemeinsamen Handlungsempfehlungen mit jeweiligen Kurzbegründungen zu den unter IV. stehenden Fragestellungen und ist als Landtagsdrucksache sowie als Broschüre zu veröffentlichen. Zusätzlich werden Expertenbeiträge und andere Materialien sowie in Auftrag gegebene Gutachten in einem gesonderten Sammelband dokumentiert und publiziert.





Die hierzu insgesamt notwendigen Mittel sind der Kommission zu gewähren.




1.2 Zusammensetzung

Die Enquetekommission „Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“) wurde in der Sitzung des Landtags am 26. September 2018 auf Antrag der Fraktion der CDU (Drucksache 17/3754) ein-

stimmig beschlossen. Der Kommissionsvorsitz obliegt Herrn Abgeordneten Dr. Stefan Nacke. Weiter setzt sich die Kommission aus 13 stimmberechtigten Mitgliedern des Landtags, einer entsprechenden Zahl von Stellvertreterinnen und Stellvertretern sowie 5 externen Sachverständigen, die der Kommission nach § 61 Absatz 2 Satz 4 Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen (GO LT NRW) als ständige, beratende Mitglieder ohne Stimmrecht angehören (sachverständige Mitglieder), zusammen.

Der Präsident des Landtags hat folgende Mitglieder der Enquetekommission im Einvernehmen mit den Fraktionen berufen:

| Sachverständige Mitglieder | | | |
|----------------------------|---|----------------------------|---|
| Dr. Martin Florack |  | Professor Dr. Frank Decker |  |
| Dr. Raban Daniel Fuhrmann |  | Professorin Dr. Caja Thimm |  |
| Dr. Georg Binzenbach | | | |

| Abgeordnete | | | |
|-------------|---|---|----------------------------------|
| CDU | Dr. Stefan Nacke, MdL (Vorsitzender) |  | Andrea Stullich, MdL |
| | Wilhelm Hausmann, MdL |  | Björn Franken, MdL (Sprecher) |
| | Dr. Marcus Optendrenk, MdL |  | |

Abgeordnete

SPD

Prof. Dr. Rainer
Bovermann, MdL
(Sprecher)Dr. Nadja Büteführ,
MdLIna Spanier-
Oppermann, MdL
(stellv. Vorsitzende)

Alexander Vogt, MdL



FDP

Angela Freimuth, MdL
(Sprecherin)Susanne Schneider,
MdLBÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN Matthi Bolte-Richter,
MdL (Sprecher)

AfD

Roger Beckamp, MdL
(Sprecher)

Weitere ordentliche Mitglieder

CDU

Marco Voge, MdL
(MdL bis Oktober
2020, Sprecher)Petra Vogt, MdL
(bis Juni 2019)

Stellvertretende Mitglieder

| | | |
|-----------------------|--|---|
| CDU | Dr. Günther Bergmann, MdL Kirstin Korte, MdL Helmut Diegel, MdL (ab November 2020) | Jochen Klenner, MdL Arne Moritz, MdL (bis Oktober 2020) Rüdiger Scholz, MdL |
| SPD | Carina Gödecke, MdL Elisabeth Müller-Witt, MdL | Volkan Baran, MdL Professor Dr. Karsten Rudolph, MdL |
| FDP | Martina Hannen, MdL | Stephen Paul, MdL |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | Verena Schäffer, MdL | |
| AfD | Dr. Martin Vincentz, MdL | |

Referentinnen und Referenten der Fraktionen

| |
|---|
| Hendrik Mollenhauer (CDU) |
| Anna-Lena Wilde-Krell (SPD) |
| Mahir Tokatli (SPD) von Juli 2019 bis Dezember 2020 |
| Maja Stefic (FDP) |
| Paula Elsholz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) |
| Nils Hartwig (AfD) ab September 2019 |
| Alexander Schaary (AfD) ab Januar 2020 |

Kommissionssekretariat

| | |
|------------------------------|---|
| Wissenschaftliche Referentin | Simone Schönell |
| Kommissionsassistentz | Georg Schröder bis Mai 2019 Helena Sakanovic von Mai 2019 bis November 2019, ab April 2021 Adem Alkan von November 2019 bis August 2020 René van Eckert von August 2020 bis April 2021 |
| Teamassistentz | Patricia Giraldo bis Oktober 2019 Sarah Kox ab Dezember 2019 |

1.3 Arbeitsweise

Die konstituierende Sitzung der Enquetekommission fand am 11. Dezember 2018 statt. Die Enquetekommission tagte insgesamt 32 Mal und hörte in 9 Sitzungen 83 externe Sachverständige an. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde die nach § 61 Absatz 3 Satz 1 Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen (GO LT NRW) auf zwei Jahre begrenzte Arbeitszeit zur Vorlage des Abschlussberichts im Mai 2020 und im März 2021 um jeweils zwei Monate bis Mai 2021 verlängert.



Die Enquetekommission führte vom 29. bis 30. April 2019 eine Klausurtagung zum Fragenkomplex „Kommunalpolitisches Ehrenamt stärken“ in Münster durch.



Im Rahmen der Klausurtagung wurden die Kommissionsmitglieder am 29. April 2019 vom Oberbürgermeister der Stadt Münster, Markus Lewe, im Friedenssaal begrüßt.

Förderung des kommunalpolitischen Ehrenamtes

Handlungsempfehlungen i.S.v. Szenarien



Bestandsaufnahme und interne Auswertung der Stellungnahmen zum Handlungsbereich „Kommunalpolitisches Ehrenamt“ in der 7. Sitzung am 30. April 2019

Zum Diskussionsprozess in der Enquetekommission trugen die Impulsvorträge der sachverständigen Mitglieder bei:

- Professor Dr. Frank Decker „Demokratie im Wandel. Neue Herausforderungen der politischen Partizipation, 18.03.2019¹
- Dr. Martin Florack, „Legitimation und Beteiligung im Bundesstaat“, 18.03.2019²
- Professorin Dr. Caja Thimm, „Digitale Transformation und bürgerschaftliche Partizipation – Das Netz als Arena des Politischen?“, 29.04.2019³
- Dr. Raban Daniel Fuhrmann zur prozeduralen „Implementation einer lernenden Demokratie“, 29.04.2019⁴
- Dr. Georg Binzenbach, „Hindernisfaktoren für kommunalpolitisches (und zivilgesellschaftliches) Engagement – Einschätzungen und Überlegungen“, 20.05.2019

Hinsichtlich der Prozessgestaltung verständigte sich die Enquetekommission auf ineinandergreifende Elemente von wissenschaftlichen Kurzpapieren zu den Handlungsfeldern, der Einbindung der sachverständigen Kommissionsmitglieder als sog. „Themenlotsen“ und der Einbindung von externen Sachverständigen durch Anhörungen und sog. „Round Tables“ als zentrale Informationsquellen.

Die von den sachverständigen Kommissionsmitgliedern und Referentinnen und Referenten in Abstimmung mit den Kommissionsmitgliedern erarbeiteten Kurzpapiere dienten als gemeinsame Erkenntnisgrundlage vor der parlamentarischen Beratung. Die Ausarbeitungen finden sich als Problemaufrisse zu den jeweiligen Handlungsfeldern im Abschlussbericht.

Zur Vertiefung des Handlungsfelds Partizipation gab die Kommission ein Gutachten mit dem Titel [„Sozialstrukturelle Daten und Voraussetzungen für politische Partizipation auf kommunaler Ebene in NRW“](#)⁵ in Auftrag. Die Ergebnisse des Gutachtens wurden der Enquetekommission in der Sitzung am 16. September 2019 vom Autorenteam unter der Leitung von Herrn Dr. Volker Mittendorf vorgestellt und unter der Moderation von Herrn Professor Dr. Frank Decker mit weiteren Sachverständigen beraten. Dazu lieferten die Sachverständigen Frau Professorin Angelika Vetter, Universität Stuttgart und Frau Anna Renkamp, Bertelsmann Stiftung, Impulsvorträge zu den Themen „Unterrepräsentanz“ und „Aleatorik“.

Die Sachverständigen lieferten als sog. „Themenlotsen“ eigene Beiträge zu den Kurzpapieren und zeichneten sich für jeweils ein „Round-Table-Gespräch“ verantwortlich.

¹ Landtag Nordrhein-Westfalen 2019d.

² Landtag Nordrhein-Westfalen 2019d.

³ Landtag Nordrhein-Westfalen 2019e.

⁴ Landtag Nordrhein-Westfalen 2019e.

⁵ Lietzmann et al. 2019.

Die zur Finanzausstattung durchgeführten „Round Tables“ und Sachverständigenanhörungen bildeten einen Schwerpunkt der Kommissionsarbeit. Die Idee des Round Tables entspringt der Überlegung, dem Beratungsauftrag entsprechend Formate zu gestalten, in denen Partizipation und Debattenkultur auch im Prozess der Kommission gelebt und gepflegt werden. Beim Round Table sollte es den Teilnehmenden – anders als in klassischen Anhörungen – vor allem ermöglicht werden, dialogisch ins Gespräch zu kommen. Für die jeweils ca. dreistündigen Round-Table-Formate wählten die Themenlotsen verschiedene partizipative Methoden (u. a. Fishbowl, Townhall Meeting), die die Kommission anschließend evaluierte.

Im Einzelnen führte die Enquetekommission folgende Anhörungen durch:

Öffentliche Anhörungen

„Kommunalpolitisches Ehrenamt stärken“, 18. März 2019, Landtag Nordrhein-Westfalen

Externe Sachverständige:

- Dr. Uda Bastians, Deutscher Städtetag, Berlin
- Andreas Wohland, Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen e. V.
- Dr. Markus Faber, Landkreistag NRW

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 29. April 2019 in den Räumlichkeiten der Bezirksregierung im Freiherr-von-Vincke-Haus, Münster



Im Rahmen einer auswärtigen Sitzung führte die Enquetekommission am 29. April 2019 in Münster eine öffentliche Anhörung zum Thema „Kommunalpolitisches Ehrenamt stärken“ durch.

Externe Sachverständige:

- Professor Dr. Norbert Kersting, Westfälische Wilhelms-Universität, Münster
- Professor Dr. Hans J. Lietzmann, Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, Bergische Universität, Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften, Wuppertal
- Markus Klaus, Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes NRW e. V., Recklinghausen
- Sascha Kudella, Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf
- Volker Wilke, Kommunalpolitische Vereinigung Grüne Alternative in den Räten NRW e. V., Düsseldorf
- Judith Pirscher, Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker NRW e. V., Münster

World Café am 29. April 2019, Münster

Mit dem Ziel, sich über Herausforderungen und Chancen des kommunalpolitischen Ehrenamts mit den Menschen auszutauschen, die sich im Rat ihrer Stadt engagieren und neue Ideen zu entwickeln, diskutierten die Kommissionsmitglieder am 29. April 2019 im Format World Café⁶ mit Ratsmitgliedern der Stadt Münster und der eher ländlich geprägten Stadt Emsdetten.



Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer entscheiden sich für Thematische: „Repräsentation und politische Bildung“, „Attraktivität und Herausforderungen“, „Rahmenbedingungen“ und „Nachwuchsförderung“.

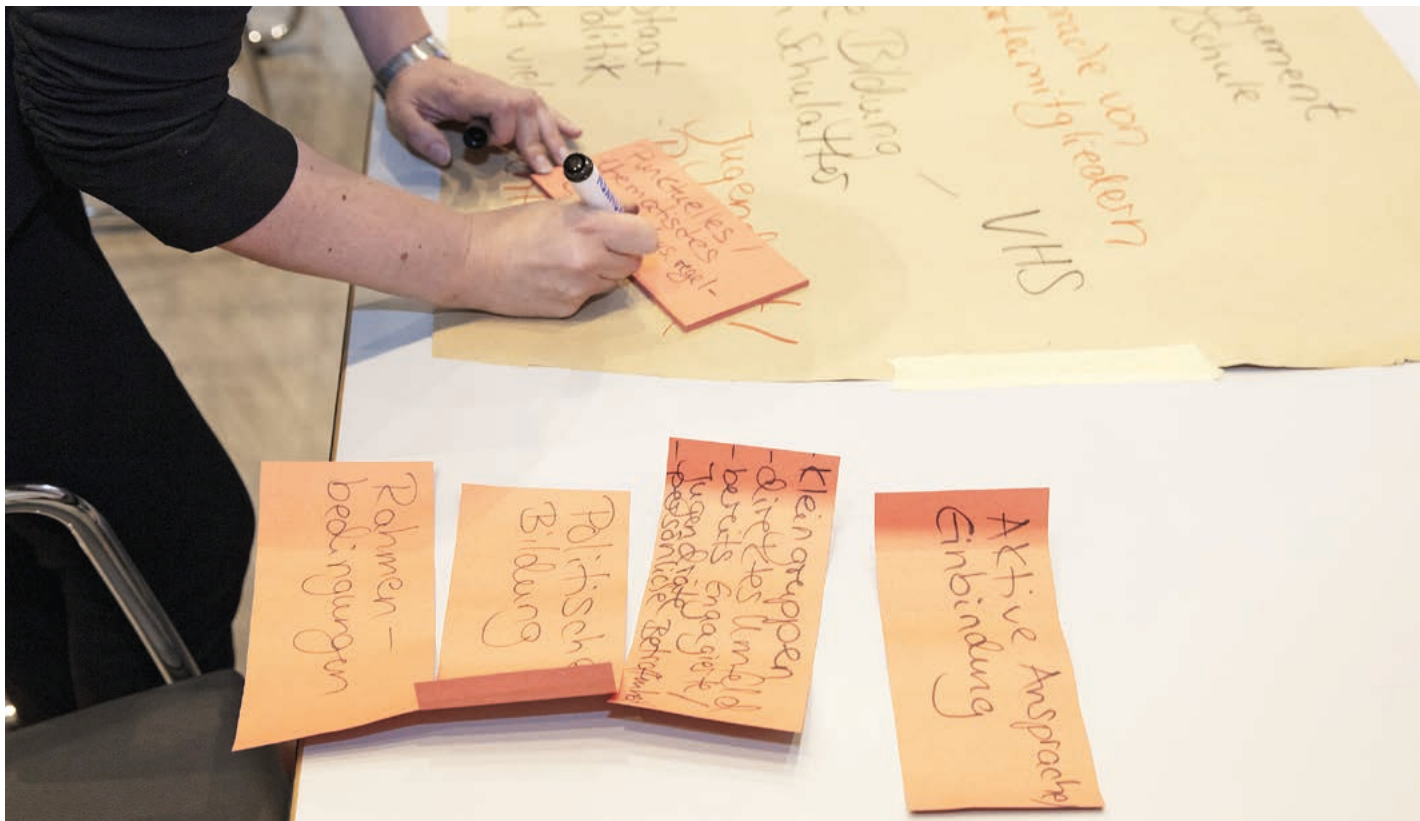
⁶ Kurzcharakteristik World Café: In 3 bis 4 Gesprächsrunden diskutieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in thematischen Kleingruppen in wechselnder Zusammensetzung zu vorbereiteten Fragen.



Ratsmitglieder, Sachverständige und Abgeordnete sprechen über Erfahrungen und Ansätze zur Gewinnung von Nachwuchs für das kommunalpolitische Ehrenamt.



Netzwerkbildung und Informationsaustausch sind die Grundlage, um Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Kommunalpolitik zu entwickeln.



Wie in einem Café liegen auf den Tischen Fragen als „Speisekarte“ aus. Auf der „Tischdecke“ werden Anmerkungen und Ideen festgehalten und Stifte und Marker entsprechen dem „Besteck“.



Die Referentinnen und Referenten der Fraktionen präsentieren die Ergebnisse der Tischgruppen.



Die Arbeitsergebnisse der Tischgruppen werden in einer „Vernissage“ für alle Teilnehmenden ausgestellt und bilden die Grundlage für die Ergebnisdokumentation des Austauschs.

Teilnehmende:

- Bürgermeisterin Karin Reismann, Münster
- Ratsherr Mathias Kersting, Münster
- Ratsfrau Professorin Dr. Rita Stein-Redent, Münster
- Ratsherr Johannes Schmanck, Münster
- Ratsherr Franz Pohlmann, Münster
- Ratsherr Richard Mol, Münster
- Ratsherr Matthias Cieslak, Emsdetten
- Ratsherr Christian Sorge, Emsdetten
- Ratsfrau Marita Haude, Emsdetten
- Ratsherr Thomas Huesmann, Emsdetten
- Ratsfrau Beate Harmsen, Emsdetten

Round Tables

Round Table „Politische Bildung“ am 4. September 2019 im Foyer der Villa Horion, Düsseldorf.⁷

Leitfrage: „Wie kann Nordrhein-Westfalen durch Bildungs- und Weiterbildungspolitik die Partizipation seiner Bürgerinnen und Bürger stärken und ein Bewusstsein für demokratische Strukturen schaffen?“

Unter der Moderation des sachverständigen Mitglieds Dr. Martin Florack tauschten Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Vereinen, Verbänden, Bildungsstätten und Stiftungen in diesem spezifischen Format des Round Tables⁸ in zeitlich strikt begrenzten Wortbeiträgen viele verschiedene Perspektiven zum Thema Politische Bildung aus. Den Einstieg in die Diskussion lieferten zwei fünfminütige Impulse von Frau Dr. Helle Becker und Herrn Florian Kotscha.



Round Table „Politische Bildung“ in der Villa Horion

⁷ Landtag Nordrhein-Westfalen 2019a.

⁸ Der „Round Table“ folgt einem strikten Zeitplan: *Wortbeiträge* sind nach einer fortlaufenden Rednerliste auf jeweils *maximal eine Minute* begrenzt. Zur unmittelbaren Reaktion auf einen Wortbeitrag gibt es die Möglichkeit einer *Kurzintervention* mit einer Redezeit von *maximal 30 Sekunden*.

00:01:00

Timer (1)

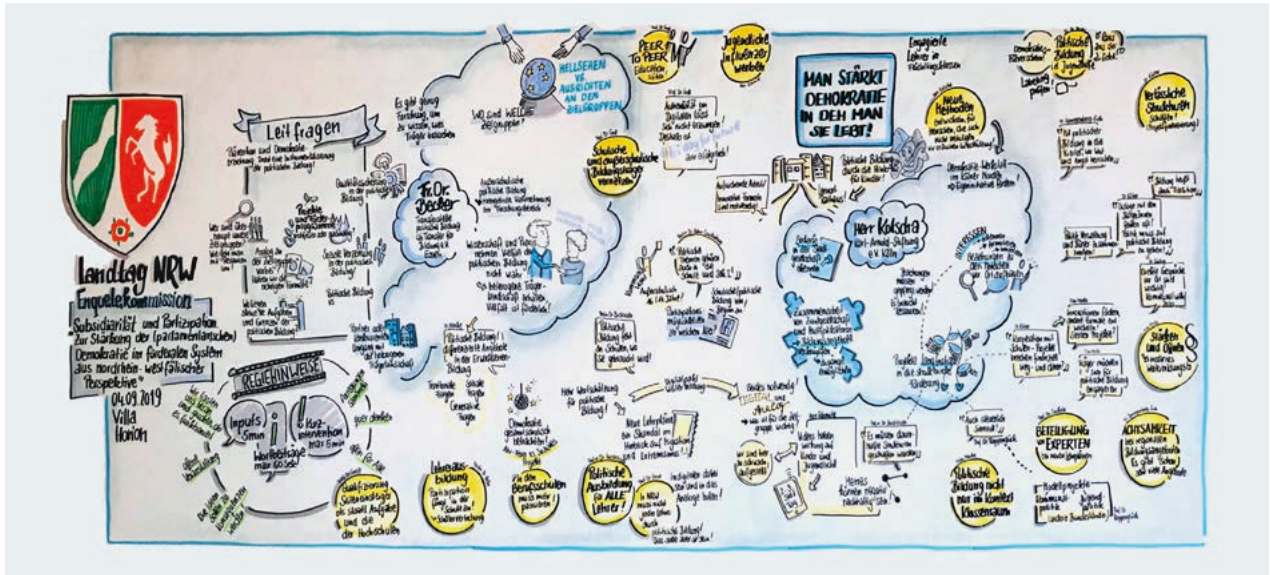
Wortbeiträge sind beim Round Table auf eine Minute begrenzt.

Externe Sachverständige:

- Professorin Dr. Katrin Hahn-Laudenberg, Bergische Universität Wuppertal
- Professor Dr. Thomas Goll, Technische Universität Dortmund
- Professor Dr. Stefan Rappenglück, Hochschule für angewandte Wissenschaften München
- Barbara Menke, Bundesausschuss Politische Bildung, Wuppertal
- Professorin Dr. Andrea Szukala, Westfälische Wilhelms-Universität Münster
- Professorin Dr. Bettina Zurstrassen, Deutsche Vereinigung für politische Bildung Landesverband NRW, Duisburg
- Florian Kotscha, Karl-Arnold-Stiftung e. V. Köln
- Dr. Manfred Körber, Nell-Breuning-Haus, Herzogenrath
- Martin Schilling, Willi-Eichler-Akademie e. V., Köln
- Sebastian Schmitz, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
- Dr. Helle Becker, Transferstelle politische Bildung e. V., Essen
- Maria Springenberg-Eich, Landeszentrale für politische Bildung NRW im Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes NRW, Düsseldorf



Die Kernaussagen und Inhalte des Round Tables wurden von Frau Stephanie Ortelbach zeichnerisch (graphic) live zusammengefasst und vor Ort aufgezeichnet (recording).



Visuelle Dokumentation des Round Tables mittels Graphic Recording. Hierbei werden komplexe Zusammenhänge durch die Verwendung von Bildern, Symbolen, Texten und grafischen Elementen in großformatige Zeichnungen übersetzt.



Teilausschnitte aus dem Graphic Recording zu den Regiehinweisen, den Leitfragen des Gesprächs, dem Thema Digitalisierung und zu Handlungsempfehlungen.



Als Beitrag zum gemeinsamen Verständnis visualisierte und übersetzte die Graphic Recorderin Stephanie Ortelbach (Mitte) das Round-Table-Gespräch live in Echtzeit auf inhaltlicher Ebene.

Round Table „Debattenkultur durch Zivilgesellschaft stärken“ am 28. Oktober 2019⁹

Leitfrage: „Mit Hilfe welcher zivilgesellschaftlicher und öffentlicher Akteure lässt sich eine landespolitische Debattenkultur etablieren, die einer weiteren Fragmentierung der Öffentlichkeit entgegenwirkt?“

Beginnend mit einer soziometrischen Aufstellung führte der Moderator Dr. Raban Daniel Fuhrmann die externen Sachverständigen für jeweils fünfminütige Eingangsstatements in die Mitte des Sitzungssaals in einen geschlossenen Round Table. Das Format des Round Tables orientiert sich an der Diskussionsmethode „Fishbowl“¹⁰. In einer ersten Diskussionsrunde diskutierten die externen Sachverständigen miteinander, danach wurde der Round Table für Beiträge und Fragen aller Kommissionsmitglieder geöffnet.



Sachverständige aus Wissenschaft und Verwaltung und zivilgesellschaftliche Akteure aus Vereinen diskutieren unter Moderation des sachverständigen Kommissionsmitglieds Dr. Raban D. Fuhrmann im Innenkreis. Die übrigen Teilnehmenden beobachten die Diskussion im Außenkreis.

⁹ Landtag Nordrhein-Westfalen 2019b.

¹⁰ Das Fishbowl („Fischglas“), auch Innen-/Außenkreis-Methode genannt, ist eine Methode der Diskussionsführung in großen Gruppen. Die Methode hat ihren Namen nach der Sitzordnung: Sie gleicht einem Goldfischglas, um das die Teilnehmenden im Kreis herumsitzen. In der offenen Variante werden einige Stühle im inneren kreisfrei gehalten, so dass sich Teilnehmende des größeren äußeren Kreises bei Bedarf jederzeit zu der kleineren Gruppe setzen und sich an der Diskussion beteiligen können.



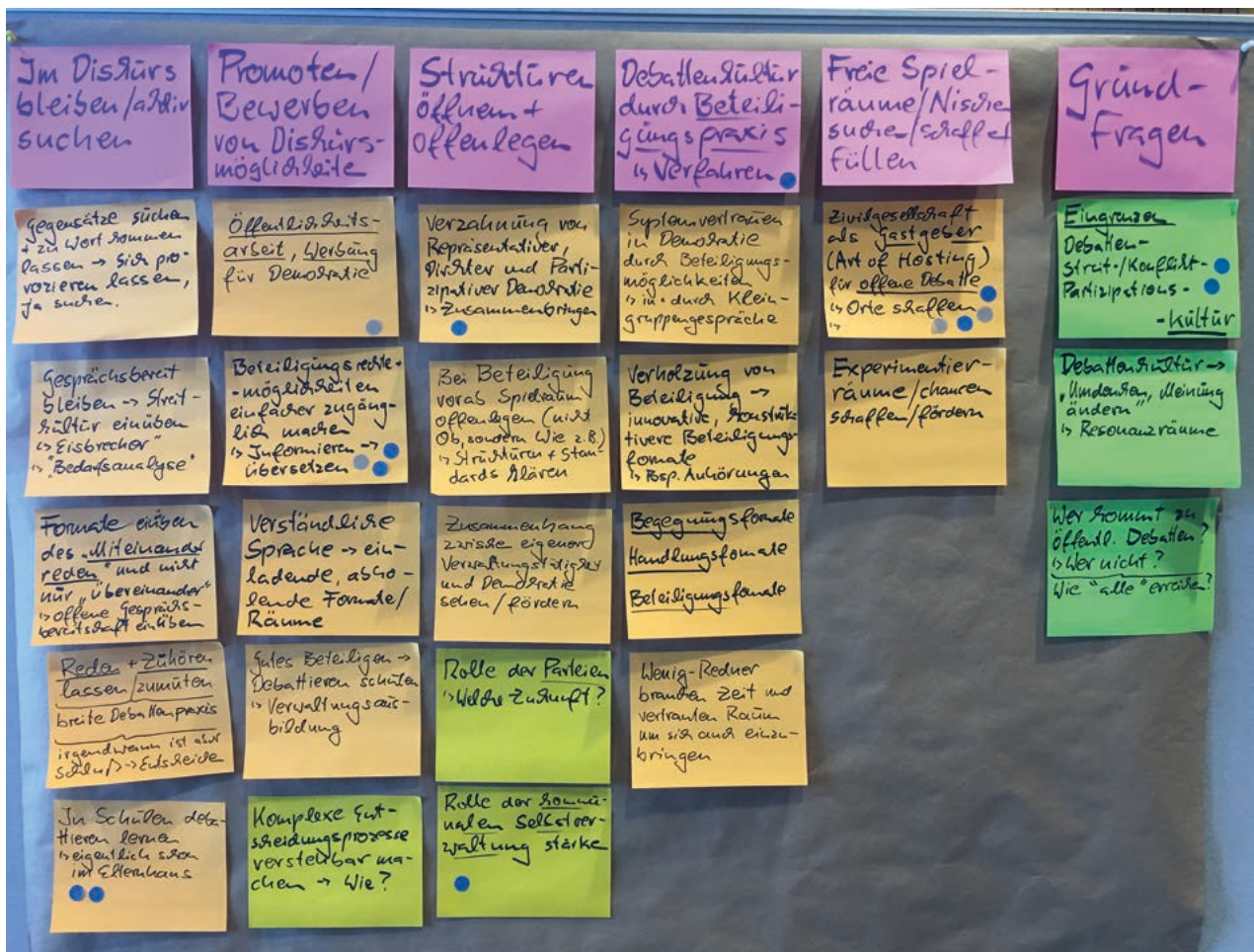
Nach der ersten geschlossenen Diskussionsrunde bringen sich weitere Sachverständige und Kommissionsmitglieder in den Diskussionsprozess ein, indem sie im Innenkreis Platz nehmen.



In Kleingruppen erarbeiten externe Sachverständige und Kommissionsmitglieder Empfehlungen zur Stärkung der landespolitischen Debattenkultur mit einer antifragementierenden Wirkung.

Externe Sachverständige:

- Professor Dr. Hans-Luidger Dienel, Nexus-Institut, Berlin
- Hanna Ossowski, Kanzlerin der Fachhochschule NRW, Gelsenkirchen
- Marianne Thomann-Stahl, Regierungspräsidentin der Bezirksregierung Detmold
- Alexander Trennheuser, Mehr Demokratie NRW, Köln
- Amun Ahmadiar, Mehr Demokratie NRW, Köln
- Brigitte Radermacher, Regierungspräsidentin der Bezirksregierung Düsseldorf
- Ilan Siebert, Initiative Offene Gesellschaft e. V., Berlin
- Gabriele Feyler, Initiative Gesprächsbereit, Pirna



Ergebnisdokumentation des Round Tables „Debattenkultur durch Zivilgesellschaft stärken“ durch das sachverständige Mitglied Dr. Raban Daniel Fuhrmann.

Round Table „Digitale Gesellschaft: Utopien und Dystopien der digitalen Moderne“ am 18.11.2019¹¹

Leitfrage: „Wie wird über Politik diskutiert, insbesondere unter den Bürgerinnen und Bürgern?“

Zu den Schwerpunktthemen „Partizipation und Bürger – Verwaltung“ sowie „Bürgerschaftlicher Online-Aktivismus“ wurden unter der Moderation des sachverständigen Mitglieds Professorin Dr. Caja Thimm zwei Gruppen von Sachverständigen aus Wissenschaft und Praxis in einen Dialog gebracht. Nach dem Townhall (Stadthallen)-Format stellten die externen Sachverständigen zunächst in einem zehnmütigen Kurzstatement ihre Positionen vor, bevor sie sich im Format Fishbowl einer Fragerunde innerhalb ihrer Gruppe und einer gemeinsamen Fragerunde beider Gruppen stellten.



Professorin Caja Thimm, sachverständiges Mitglied der Enquetekommission, stellt die externen Sachverständigen vor und führt in die Diskussionsmethoden ein.

¹¹ Landtag Nordrhein-Westfalen 2019c, 2020b.

Externe Sachverständige:

- Professor Dr. Tobias Escher, Universität Düsseldorf
- Rita Schuhmacher, openPetition gGmbH, Berlin
- Mechthild Appelhoff, Landesanstalt für Medien NRW, Düsseldorf
- Professor Dr. Christoph Bieber, Universität Duisburg-Essen, Campus Duisburg
- Dr. Jörg Radtke, Universität Siegen
- Julian Ermert, Zebralog GmbH & Co. KG, Niederlassung Bonn
- Professor Dr. Marc Ziegele, Universität Düsseldorf
- Professorin Dr. Nicole Krämer, Universität Duisburg-Essen, Campus Duisburg
- Coco Heger-Mehnert, Verkehrsverbund Rhein Ruhr AöR, Gelsenkirchen

Digitales Fachgespräch „Föderalismus und Finanzautonomie in Nordrhein-Westfalen“ am 26.10.2020¹²

Externe Sachverständige:

- Professorin Dr. Nathalie Behnke, Technische Universität Darmstadt
- Professor em. Dr. Arthur Benz, Technische Universität Darmstadt
- Dr. Nicola Brandt, OECD Berlin Centre
- Professorin Dr. Sabine Kropp, Freie Universität Berlin
- Professor em. Dr. Wolfgang Renzsch, Otto-von-Guericke-Universität, Magdeburg
- Professor Dr. Roland Sturm, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Schriftliche Anhörungen

Schriftliche Anhörung „Ungleiche Verteilung von Partizipationschancen“ (02.12.2019)¹³

Externe Sachverständige:

- Wirtschaftsjunioren Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf
- Handwerk. NRW, Düsseldorf
- Deutscher Gewerkschaftsbund NRW, Düsseldorf
- Landesverband der Volkshochschulen von NRW e. V., Düsseldorf
- Junge Liberale NRW e. V., Düsseldorf
- Jusos in der SPD, Landesverband Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Junge Alternative NRW, Düsseldorf
- Kinder- und Jugendrat NRW, Münster
- Europäisches Jugendparlament in Deutschland e. V., Berlin

¹² Landtag Nordrhein-Westfalen 2020b.

¹³ Landtag Nordrhein-Westfalen 2019f, S.6 und S.33 ff.

- Landesjugendring NRW, Düsseldorf
- #cnetz – Verein für Netzpolitik e. V., Berlin
- Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros/Gleichstellungsstellen NRW, Düsseldorf
- Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V., Landesverband NRW, Essen
- Landesintegrationsrat NRW, Düsseldorf
- Rheinischer LandFrauenverband e. V., Münster
- Westfälisch-Lippischer LandFrauenverband e. V., Münster
- FrauenRat NRW e. V., Düsseldorf

Schriftliche Anhörung „Finanzautonomie der Länder und subsidiäres Mehrebenensystem“ (15.06.2020)¹⁴

Externe Sachverständige:

- Professor em. Dr. Arthur Benz, Technische Universität Darmstadt
- Professorin Dr. Sabine Kropp, Freie Universität Berlin
- Professor em. Dr. Wolfgang Renzsch, Universität Magdeburg
- Antje Tillmann, MdB, Berlin
- Uwe Schröder, Bundesministerium für Finanzen, Berlin
- Städtetag Nordrhein-Westfalen, Köln
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

3. Lesung des Abschlussberichts am 19. März 2021

In der Schlussabstimmung ist der Abschlussbericht von der Enquetekommission mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der AFD verabschiedet worden.

¹⁴ Landtag Nordrhein-Westfalen 2020a, S.4 und S.9 ff.



Die Enquetekommission tagt in ihrer vorletzten Sitzung am 22. Februar 2021 unter Corona-Bedingungen mit Abstand unter Teilnahme der sachverständigen Kommissionsmitglieder per Videozuschaltung.



Die Kommissionsmitglieder bewerten die Layout-Entwürfe für den Einband des Abschlussberichts.



Die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen nach dem Beschluss des Gesamttextes am 19. März 2021 vor dem NRW-Landtag (v.r.n.l.): Matthi Bolte-Richter (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Professor Dr. Rainer Bovermann (SPD), Björn Franken (CDU), Angela Freimuth (FDP), Roger Beckamp (AfD), Dr. Stefan Nacke (Vorsitzender, CDU).

1.4 Vorbemerkung zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Demokratie und die Erstellung des Kommissionsberichts

Die Corona-Pandemie traf die Arbeit der Enquetekommission fast genau zur Halbzeit ihrer Beratungen. Die in den vergangenen Monaten eingeübten Praktiken einer „Distanz-Demokratie“ berührten auch die Arbeit dieser Kommission, die sich insbesondere mit der Verfassung der repräsentativen Demokratie, politischer Beteiligung und föderalen Entscheidungsstrukturen beschäftigte, in besonderer und akuter Weise. „Resilienz“ wandelte sich vom wissenschaftlichen Fachbegriff zur Beschwörungsformel im Umgang mit der Pandemie in beinahe allen Lebens- und Politikbereichen. Diese Resilienz – alltagspraktisch als Widerstandsfähigkeit und die Fähigkeit, auf Veränderungen und Herausforderungen mit angepasstem Verhalten zu reagieren, verstanden – war und wird überall gefordert: von der psychologischen Verfassung jeder einzelnen Bürgerin und jedes Bürgers, bis zur Resilienz des Wirtschaftssystems angesichts weltweiter ökonomischer Verwerfungen. Aber auch die Resilienz der Demokratie in diesen pandemischen Ausnahmezeiten gewann neue und vordringliche Aufmerksamkeit.

Die Pandemie stellt eine besondere demokratische Herausforderung dar, für die historische Vergleiche fehlen. Der Neologismus „Coronakratie“¹⁵ zielt auf diese demokratischen Zumutungen ab. Er beschreibt keine empirisch eindeutig belegbaren Wesensveränderung der freiheitlich-demokratischen Verfasstheit des politischen Systems. Erst recht meint er keine normative Überhöhung im Sinne eines erforderlichen oder erwünschten fundamentalen Wandels der Demokratie. Wohl aber geht es um den andersartigen Modus demokratischen Regierens unter den Bedingungen des pandemischen Ausnahmezustandes. Denn klar ist: Die Pandemie ist auch ein Stresstest für die Demokratie. Sicher ist aber aus unserer Sicht auch: Sie muss diesen Stresstest überstehen. Gleich, welche Opfer die Corona-Pandemie auf lange Sicht fordern wird, die Demokratie darf nicht dazu zählen. Damit das gelingt, bedarf es aber einer intensiven Reflexion und Diskussion über die demokratiepolitischen Konsequenzen der Pandemie. Zugleich müssen alle Überlegungen an dieser Stelle in doppelter Weise vorläufig bleiben. Weder sind die Entwicklungspfade der Pandemie und der noch notwendigen Maßnahmen zu ihrer Bewältigung in den kommenden Monaten klar vorhersehbar. Noch lässt sich ernsthaft überblicken, welche langfristigen Konsequenzen und Antworten sich aus der Corona-Pandemie für die Frage nach der demokratischen Resilienz ergeben werden. Insofern können alle nachfolgenden Überlegungen bestenfalls ein Beitrag zur „informierten Spekulation“ sein. Gleichwohl erscheint eine, wie vorläufig auch immer geartete, demokratiepolitische Intervention schon jetzt sinnvoll und wichtig zu sein. Denn in der Verbindung mit dem vor-pandemischen Arbeitsauftrag dieser Enquetekommission lohnt es, schon jetzt künftige Herausforderungen zu akzentuieren und offene Punkte zu markieren, die über diesen Abschlussbericht hinaus zu beachten sein werden. Eine

¹⁵ Florack et al. 2021.

erste Zwischenbilanz kann durchaus optimistisch stimmen: Für die Bundesrepublik hat sich bisher gezeigt, wie resilient und stabil unsere Demokratie in der Krise geblieben ist. Gleichwohl schälen sich einige Muster einer zumindest vorübergehenden demokratischen Normalität in der „Corona-kratie« heraus, die auch neue Herausforderungen für die Zukunft bergen:

Prägend in der Corona-Pandemie ist das Fehlen einer „Logik des Sozialen“ für die politische Willens- und Meinungsbildung. Ausgerechnet im „Superwahljahr 2021“ erschwert die Pandemie den unmittelbaren, persönlichen und dialogischen Austausch über Politik oder macht ihn gar unmöglich. Das setzt politische Beteiligungsmöglichkeiten von Seiten der Bürgerinnen und Bürger ebenso unter Druck wie die Responsivität des politischen Systems. Schon mit Blick auf funktionierende Wahlen als Minimalanforderung der repräsentativen Demokratie stellen sich vollkommen neue Fragen. Diese reichen von der Wahlkampfführung unter Pandemiebedingungen bis hin zur praktischen Organisation von Brief- und Urnenwahl mit Hilfe von „Hygienekonzepten“. Aber auch bereits genutzte oder neu diskutierte Instrumente zur Stärkung der Input-Legitimation von Politik sind nicht ohne weiteres in den digitalen Raum zu verlagern.

„Freiheit“ ist angesichts der Corona-Pandemie keine abstrakte Leerformel mehr. Vor allem die Westdeutschen haben erstmals nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kollektiv erfahren, was die befristete Einschränkungen individueller Grundrechte bedeutet. Zugleich werfen die Maßnahmen der Pandemiebekämpfung fundamentale politische Fragen wie das latent prekäre Verhältnis von Freiheit und Sicherheit auf. Wie lange und in welchem Ausmaß kann und darf individuelle Freiheit des Einzelnen dem gesundheitlichen Wohlergehen der gesamten Bevölkerung untergeordnet werden? Die Pandemie macht deutlich, dass politische Entscheidungen immer mit Güterabwägungen und der Frage nach der Verhältnismäßigkeit getroffener Maßnahmen verbunden sind. Politik muss sich mit einer Vielzahl an Dilemmata auseinandersetzen und trotz aller Widersprüchlichkeit allgemeine und verbindliche Entscheidungen treffen. Selten wurde dieses Wesensmerkmal des Politischen so offensichtlich. Wenngleich sich Politik hierbei idealerweise auf (wissenschaftlichen) Sachverstand stützen sollte, ist auch klar, dass Politik anders als Wissenschaft agiert. Sie muss auch unter Bedingungen des Nichtwissens entscheiden.

Vertrauen ist die Leitwährung der Demokratie. Die Pandemie hat einerseits einen messbaren Zuwachs an Vertrauen in das demokratische System und seine Akteure gebracht. Gleichwohl ist Vertrauen angesichts fortgesetzter demokratischen Zumutungen endlich. Die Corona-Müdigkeit macht auch vor der Demokratie keinen Halt.

Die Corona-Pandemie ist sicher eine Krise epischen Ausmaßes. Sie hat eine besondere Krisenqualität, weil sie so viele Interdependenzen über alle Politikbereiche hinweg hervorbringt. Aber dauerhafte Krisenrhetorik nutzt sich ab. Der Begriff wird inflationär und ebnet die Differenzen zwischen sehr unterschiedlichen Herausforderungen ein. Mehr noch: eine Dauerkrise bedroht langfristig die

Spielregeln und Verfahrensweisen der Demokratie. Die schnellstmögliche Rückkehr zur demokratischen Normalität ist deswegen auch ein Ausweis demokratischer Resilienz.

Die Corona-Pandemie ist einerseits ein Ausweis demokratischer Gleichheit. Wir alle sind unmittelbar von ihr und den Maßnahmen zu ihrer Eindämmung betroffen. Wohl selten hatten politische Entscheidungen so unmittelbare Folgen für den Alltag der Bürgerinnen und Bürger. Allerdings ist die individuelle Verwundbarkeit in der Krise deutlich ungleich verteilt. Die Resilienz in der Krise ist nicht zuletzt abhängig von individuellen und kollektiven Ressourcen. Insofern zeigt sich auch ein demokratiepolitisch relevanter Aspekt wie unter dem Brennglas: soziale Ungleichheit und Spaltung sind auch eine Bedrohung demokratischer Gleichheit. Gerade mit Blick auf politische Partizipation gilt es, für diese Gefahren einer sozialen Verzerrung sensibel zu sein.

Der Wunsch nach politischer Beteiligung und Teilhabe ist ungebrochen. Zugleich zeigt sich in der Krise aber auch ein starker Wunsch nach Orientierung und Autorität. Es ist eine demokratiepolitische Herausforderung, diese Ansprüche an das politische System gleichermaßen zur Geltung zu bringen. Die Versuchungen des Autoritären bleiben auch in einer lebendigen Demokratie latent. Umso wichtiger ist das Funktionieren des institutionellen Settings und einer austarierten Gewaltenteilung. Demokratisches Regieren ist insofern immer auch mehr als das Entscheiden mit Mehrheit.

Selten vorher wurde so deutlich, dass die Bundesrepublik nicht alleine aus Berlin, sondern auch aus den Landeshauptstädten heraus regiert wird. Subsidiarität und Föderalismus haben in der Corona-Krise ihre ganze Janusköpfigkeit gezeigt. Einerseits wurden die langfristig beobachtbaren Unitarisierungstendenzen des deutschen Bundesstaats deutlich. Die oft benutzte Formel des „Flickenteppichs“ mit seiner meist negativen Konnotation verweist auf die mutmaßlichen Schwächen der föderalen Ordnung, klare, eindeutige und einheitliche Regeln hervorzubringen. Andererseits hat die Pandemie auch die besonderen Stärken von Bundestaatlichkeit gezeigt. Wohl selten ist die herausragende praktische Bedeutung der Kommunen für die staatliche Daseinsvorsorge so offenbar geworden, wie in dieser Krise. Und auch die komplexen Mitsteuerungsprozesse zwischen Bund und Ländern haben deutlich gemacht, dass die Multiplikation von Entscheidungen und Debatten nicht nur zeitliche Verzögerungen und Vielstimmigkeit, sondern auch den produktiven Wettstreit um problemadäquate Lösungen hervorbringen kann. Deutlich wurde schließlich auch die praktische Relevanz des Föderalismus für die vertikale Gewaltenteilung. Der Föderalismus ist eine zentrale Bremse gegenüber exekutiven Anordnungsregimen ohne demokratisches Korrektiv.

Gleichwohl hat die Pandemie auch eine neue Debatte über die Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitsteuerung befördert. Das gilt sowohl für die Rolle der Landtage als auch des Bundestags. Der anfänglichen „Stunde der Exekutiven“ folgten immer lauter werdende Forderungen nach stärkerer parlamentarischer Kontrolle und Mitentscheidung. Die bisherigen institutionellen Antworten der Länder fallen höchst unterschiedlich aus. Sie reichen von der Verabschiedung spe-

zifischer Covid19-Parlamentsbeteiligungsgesetze (z. B. Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen) bis hin zu informellen und formellen Praktiken der Information durch die Landesregierungen (z. B. Bayern, NRW). Klar scheint zu sein, dass die Forderung nach einer verstärkten Beteiligung der Parlamente einerseits auf die parlamentarische Absicherung konkreter Entscheidungen zielt. Zu Beginn, angesichts des immensen Handlungsdrucks akzeptierte, exekutive Anordnungen müssen angesichts der Dauer der Pandemie durch parlamentarische Beschlussfassung mindestens ergänzt werden. Andererseits dokumentiert der Ruf nach der Parlamentsbeteiligung aber auch den Wunsch nach mehr öffentlicher Debatte und transparenter Kommunikation. Denn ein Dissens, über den parlamentarisch abgestimmt wird, besitzt eine größere demokratische Legitimation als ein Konsens, der nie verhandelt wurde. Insgesamt erscheint es vor diesem Hintergrund angebracht, sowohl über die föderalen Strukturen als auch institutionelle Settings nach dem Ende der akuten Pandemiebekämpfung noch einmal systematisch nachzudenken und zu beraten.

In der Gesamtschau hat die Corona-Pandemie Kontingenzerfahrungen in Serie hervorgebracht. Was zuvor selbstverständlich und alternativlos erschien, ist es nicht. Ausnahme- und Krisenzeiten sind Ermöglicher von Veränderung. Die Pandemie wirkte wie ein Brennglas, unter dem bereits angelegte Muster, Stärken und Schwächen umso deutlicher zu Tage traten. Mit Blick auf die demokratiepolitischen Konsequenzen der „Coronakratie“ hat die Enquetekommission zahlreiche Vorschläge zu den Bereichen Partizipation und Subsidiarität vorgelegt. Sie dienen hoffentlich als Anstoß für weiterführende Debatten in der „Post-Corona-Demokratie“.

Grundsätzliche Bedeutung der Themenstellung der Enquetekommission

Die Enquetekommission ist eingesetzt worden, um die nordrhein-westfälische Demokratie im föderalen Mehrebenenkontext zu stärken. Dieses Anliegen weist über Legislatur und Fragestellungen der Enquetekommission hinaus. Damit die erarbeiteten Handlungsempfehlungen die erhofften Wirkungen entfalten, muss das Politikfeld der Demokratiepoltik darum auf die landespolitische Agenda gesetzt werden.

Die Corona-Pandemie forderte auch die Arbeit der Enquetekommission organisatorisch wie inhaltlich. Diese und andere Krisen verlangen eine stetige Belebung der Vitalität und Resilienz unserer Demokratie; also der Art und Weise, wie wir gemeinsam Herausforderungen erkennen und nachhaltig lösen.

Parlamente auf allen Ebenen, durch ihre vom Souverän gewählten Abgeordneten und Repräsentantinnen und Repräsentanten, nehmen das als ihre Aufgabe an und entwickeln gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern unsere Demokratie weiter. Ziel ist, eine kontinuierliche Verbesserungskultur im Sinne einer lernenden Demokratie zu etablieren, welche das subsidiäre Zusammenwirken

laufend modernisiert – über Strömungen und Parteien, Milieus und Regionen, Sektoren und Ebenen hinweg – auf agile und partizipative Weise.

Mit dieser Enquetekommission hat der Landtag sich dieser demokratischen Kernaufgabe angenommen: Die Entwicklung und Umsetzung der demokratiepolitischen Agenda Nordrhein-Westfalens kontinuierlich voranzutreiben – in enger Zusammenarbeit mit Abgeordneten und Fraktionen, Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Kultur, Verbänden und Zivilgesellschaft.

Denn das Anliegen der Enquetekommission wird nach Corona noch wichtiger. Diese Krise sowie auch andere Herausforderungen können nur gemeinsam gemeistert werden. Wie gelingt uns dies in Zukunft besser? Dafür steht Demokratiep Politik. Wir kümmern uns um unsere Demokratie – gemeinsam!

2. Weiterentwicklung der Demokratie

2.1 Handlungsbereich Politische Bildung

2.1.1 Problemaufriss

Die Etablierung einer pluralen Landschaft der politischen Bildung hat dazu beigetragen, dass die deutsche Nachkriegsdemokratie als Erfolgsgeschichte anzusehen ist. Denn politische Bildung ist ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Demokratie, damit alle Gesellschaftsmitglieder befähigt werden, selbständig politische Themen analysieren, einordnen und darüber hinaus selbst politisch partizipieren zu können. Ein so beschaffenes Politikbewusstsein basiert auf der Mündigkeit, also der Fähigkeit zu selbständiger Lebensführung mit Blick auf gesellschaftliche und politische Kontexte der Bürgerinnen und Bürger. Mündigkeit ist in diesem Zusammenhang der Schlüsselbegriff der politischen Bildung.¹⁶ Oder anders formuliert: „Die Leitidee der politischen Mündigkeit des Einzelnen ist in der politischen Bildung das Pendant zu den verfassungsmäßig garantierten Freiheitsrechten für alle Bürgerinnen und Bürger“.¹⁷ Gemeint ist hiermit

- die Fähigkeit zur kompetenten Beurteilung politischer Fragen und Probleme
- die Fähigkeit, sich als Bürgerin und Bürger in Gesellschaft und Wirtschaft zu orientieren
- die Befähigung zur Teilnahme am öffentlichen Leben und das Engagement für öffentliche Angelegenheiten.

Mündigkeit beinhaltet damit ein aktivierendes Element im Sinne einer weitergehenden Befähigung und Bereitschaft zum politischen Handeln. Dieses Empowerment schlägt die Brücke von der politischen Bildung zur aktiven politischen Beteiligung. Zugleich erschöpft sich aber politische Bildung nicht in dieser handlungsorientierten Ausrichtung. Nicht-Beteiligung und Gesellschaftskritik können ebenfalls Konsequenzen einer gelungenen politischen Bildung auf der Individualebene sein.¹⁸

Das Konzept der Mündigkeit unterscheidet sich insofern auch von einem herrschaftslegitimierenden oder missionarischen Verständnis politischer Bildung. Ein heute weithin akzeptierter Minimalkonsens zur politischen Bildung konnte nach zum Teil gravierenden inhaltlichen Auseinandersetzungen mit dem sogenannten „Beutelsbacher Konsens“ (1976) gefunden werden.¹⁹ Er postuliert drei grundlegende Prinzipien für die politische Bildung:

1. *Überwältigungsverbot* (auch Indoktrinationsverbot), d. h. es darf keine einseitigen Indoktrinationsversuche durch Lehrende geben

¹⁶ vgl. GPJE 2004.

¹⁷ Sander 2014a, S. 29.

¹⁸ vgl. Hedtke 2016.

¹⁹ Schiele und Fischer 1977; aktuell hierzu Pohl 2015.

2. *Kontroversitätsgebot*, d. h. in Wissenschaft und/oder Politik kontroverse Themen müssen auch in der politischen Bildung kontrovers dargestellt werden
3. *Adressaten-/Schülerorientierung*, d. h. die Adressaten politischer Bildung sollen zur Analyse ihrer individuellen Interessenlagen und zur Beteiligung befähigt werden.

Aktuell zeigen sich neue Herausforderungen für die politische Bildung. Dies korrespondiert mit einem zugleich wieder gestiegenen Interesse an ihr.²⁰ Die durchaus umstrittenen Deutungsangebote einer wahlweise „polarisierten“ oder „gespaltenen“ Gesellschaft, die sich in „Echokammern“ und „Filterblasen“ und damit einem Zustand voranschreitender Separierung und Segregation befindet, hat auch die Rufe nach Gegenmaßnahmen mit Hilfe politischer Bildungsangebote laut werden lassen. Zugleich zeigt sich gerade hierin eine potentielle Gefahr und eine Überforderung: „Jeder Propagandaverdacht oder eine Indienstnahme durch aktuelle (Regierungs-)Politik ist für die Rezeption und den Ruf politischer Bildung fatal“.²¹ Gleichwohl weisen zahlreiche Programme zur Förderung politischer Bildung einen explizit präventiven Charakter auf. Beispielhaft hierfür steht das Bundesprogramm „Demokratie leben!“, welches bislang u. a. auf „Radikalisierungsprävention“, die Abwehr „gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“, „Demokratiestärkung“ und „Extremismusprävention“ abzielt. Die 2020 beginnende Förderperiode setzt auf die drei Handlungsfelder Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung und Extremismusprävention. Solche Programme wirken wie „Feuerwehrtöpfe“,²² die angesichts ihres vergleichsweise großen Fördervolumens nachvollziehbarerweise in der breit gefächerten Trägerlandschaft auf große Resonanz stoßen. Sie führen aber andererseits zu einer breiten inhaltlichen Streuung dessen, was als „politische Bildung“ firmiert und animieren auch Bildungsträger zu Anträgen, die bislang kaum mit originär „politischen“ Bildungsinhalten beschäftigt waren. Folgen sind die Dominanz von Projektlogiken gegenüber einer längerfristigen Institutionalisierung politischer Bildungsangebote und eine inhaltliche Engführung im Sinne der jeweils aktuellen Projektziele.²³ Zugleich gibt es, wie überhaupt in der Wirkungsforschung, kaum gesicherte Erkenntnisse über die Nachhaltigkeit der Projektförderung.

Außerschulischer Bereich

Der Blick auf die damit schon implizit angesprochene Trägerlandschaft zeigt, dass es die politische Bildung nicht gibt. Vielmehr offenbart der Versuch einer Kartographierung des Feldes eine große Bandbreite von Praxisfeldern, die sich durch jeweils eigene Logiken, wechselseitige Überschneidungen und Ergänzungen auszeichnen (vgl. Abbildung 1). Neben der Ansprache unterschiedlicher Zielgruppen offenbart diese Übersicht auch eine Vielzahl an Trägern der politischen Bildung. So agiert ein Dreiklang außerschulischer Bildungsträger aus staatlichen Akteuren (Bundes- und Landes-

²⁰ Achour 2018.

²¹ Golz und Kost 2014, S. 163.

²² Becker et al. 2019, S. 28 ff.

²³ Achour 2018, S. 46.

zentralen für politische Bildung), Interessenorganisationen (Parteien, Stiftungen, Gewerkschaften, Verbände) und privaten Anbietern (Weiterbildungsunternehmen, Vereine).²⁴ Hiermit wiederum korrespondiert ein ebenfalls breites Spektrum an in der politischen Bildung engagierten Interessenvertretungsorganisationen. Neben wissenschaftlichen Fachverbänden (u. a. Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung (GPJE), Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW)) engagieren sich hier Dachverbände (z. B. Bundesausschuss Politische Bildung), Fachverbände (z. B. Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten e.V. (AdB), Deutsche Vereinigung für Politische Bildung (DVPB), Deutsche Gesellschaft für Demokratiepädagogik (DeGeDe)), gewerkschaftliche Dachverbände und Volkshochschulen.²⁵

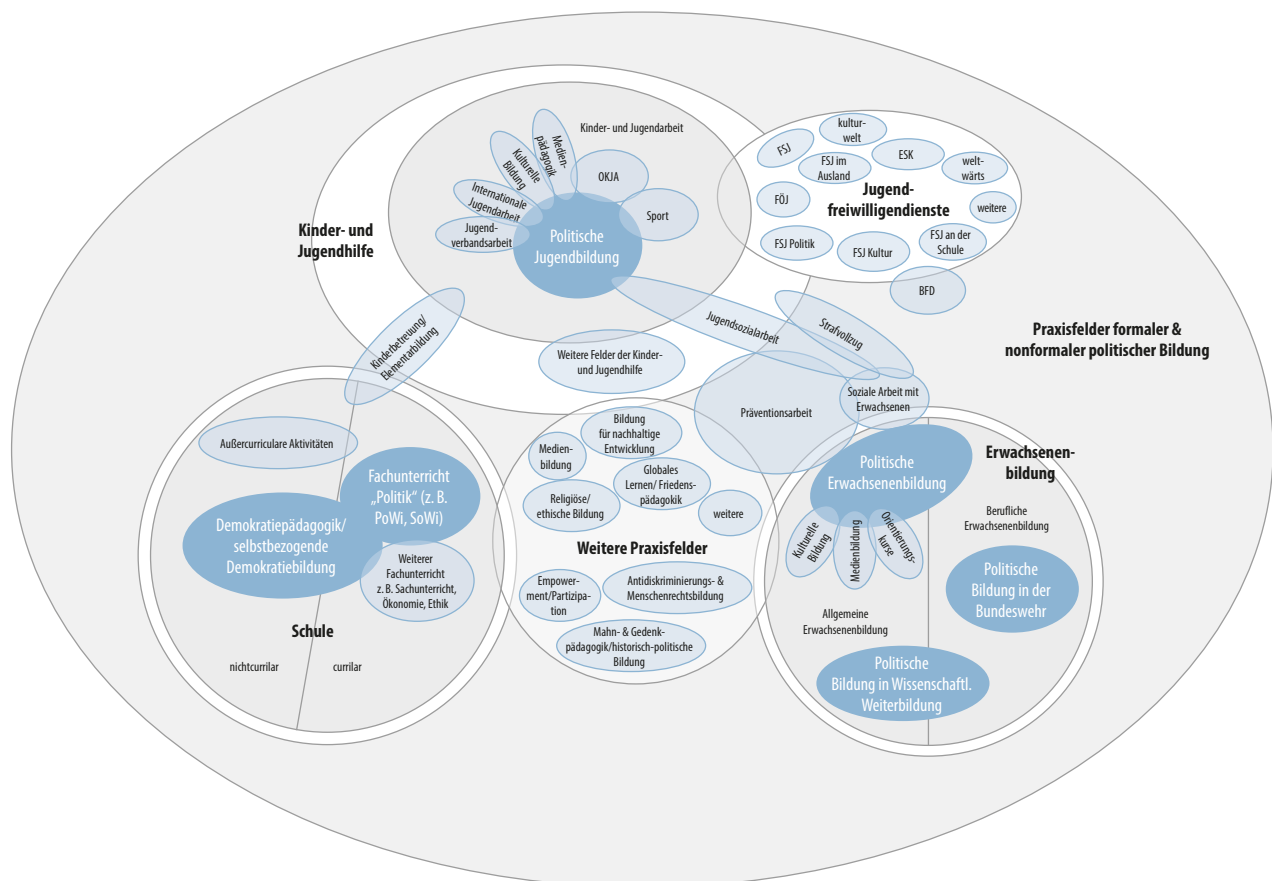


Abbildung 1: Topografie der Praxis politischer Bildung; Quelle: (Becker et al. 2019, S. 12)

Konsequenzen sind eine große Vielfalt an Bildungssettings (formal/nicht-formal), pädagogischer Parameter (freiwillig versus verpflichtend), Formaten und Methoden, Zielsetzungen und Zielgruppenprioritäten.²⁶ Dieser Befund erweist sich als Stärke und Schwäche zugleich: während für außerschulische Bildungsangebote eine Vielzahl an zivilgesellschaftlichen Partnern bereitstehen und

²⁴ Zeuner 2014, S. 139.

²⁵ Becker et al. 2019, 42 ff.

²⁶ Becker et al. 2019, S. 3.

diverse Zielgruppen erreicht werden können, mangelt es an wechselseitigem Austausch, Instrumenten der Qualitätssicherung, Wissenstransfer sowie angesichts fehlender Ausbildungsgänge für die außerschulische politische Weiter- und Erwachsenenbildung an einer entsprechenden Professionalisierung. Eine vielfältige Praxis steht einer kaum ausgeprägten (auch wissenschaftlichen) Reflexion und Evaluation gegenüber. Die fortbestehenden Kontroversen über Sinn und Zweck politischer Bildung (vgl. Tabelle 1) erklären sich auch aus dieser Bandbreite von Fach- und Förderprogrammen, die „entweder den einen oder den anderen Ansatz fördern“.²⁷

| Demokratie als Lebensform | Demokratie als Gesellschaftsform | Demokratie als Herrschaftsform |
|---|--|---|
| personale, soziale und moralische Voraussetzungen | Pluralismus, Konflikt, Konkurrenz, Zivilgesellschaft | Demokratie und politische Systeme, Macht, Kontrolle, Entscheidungsverfahren |
| Selbst-Lernen | Soziales Lernen | Politik-Lernen |

Tabelle 1: Idealtypische Unterscheidung von Zielsetzungen politischer Bildung; Quelle: (Becker et al. 2019)

Die die unterschiedlichen Aktionsfelder kennzeichnenden Überschneidungen und Gemeinsamkeiten werden so kaum produktiv genutzt. Stattdessen stellen insbesondere die Schnittstellen der unterschiedlichen Aktionsfelder mit ihren jeweils unterschiedlichen Logiken die Akteure vor Probleme.²⁸

Folglich ist die politische Bildung jenseits der oben dargestellten geteilten Perspektiven nicht frei von neuen, grundsätzlichen Kontroversen geblieben. Zu den aktuellen Herausforderungen gehören

- Konsequenzen einer stärkeren Kompetenzorientierung (insbesondere schulischer politischer Bildung) und die hieraus resultierende Frage nach fachlichen Bildungsstandards. Der sogenannte „Pisa-Schock“ hat auch vor der politischen Bildung nicht Halt gemacht und eine Diskussion darüber befördert, wie eine stark auf die Output-Dimension fokussierte Kompetenzorientierung auf die politische Bildung übertragen werden kann. Allerdings tut sich die Politikdidaktik nach wie vor schwer, weithin akzeptierte Kompetenzkataloge und hierauf aufbauende Bildungsstandards der politischen Bildung vorzulegen.²⁹ Auch zeigt sich ein Mangel aussagekräftiger Wirkungsforschung, mit deren Hilfe die Effekte politischer Bildungsinterventionen gemessen werden können. Insgesamt zeigt sich ein zersplittertes Praxis- und Forschungsfeld, in dem wechselseitige Lerneffekte bislang eher begrenzt sind.³⁰
- Politik-Lernen versus Demokratie-Lernen: Auf der einen Seite akzentuieren Ansätze des sozialen Lernens die demokratiefördernde Orientierung alltäglicher sozialer Praktiken und im täglichen Miteinander. Politische Bildung erscheint hier mitunter als Querschnittsaufgabe, die in zahlreichen sozialen Zusammenhängen erprobt und erlernt werden kann.

²⁷ Becker et al. 2019, 37 ff.

²⁸ Becker et al. 2019, S. 13.

²⁹ vgl. Sander 2014b.

³⁰ Becker et al. 2019.

Demgegenüber steht eine stärkere Orientierung an sozialwissenschaftlich begründeten Zugängen, die auf politisches Lernen im engeren Sinne setzen. Hier stellen fachlich begründete Schlüsselkonzepte wie die Konflikthaftigkeit oder Problemorientierung von Politik Instrumente zur Auswahl von Gegenständen der politischen Bildung dar.³¹

- Politische Bildung zeichnet sich grundsätzlich durch eine multidisziplinäre Anbindung an Politikwissenschaft, Soziologie, Wirtschaftswissenschaften, Fachdidaktik und Pädagogik aus. Dies gilt in besonderer Weise in Nordrhein-Westfalen, wo für die schulische politische Bildung explizit Politikwissenschaft, Soziologie und Wirtschaftswissenschaften als fachwissenschaftliche Bezugsdisziplinen genannt und damit ein integrativer Ansatz propagiert wird. Strittig sind gleichwohl die Hierarchisierung und der Grad ihrer Verknüpfung.³² So zeigt sich, dass der integrative Anspruch sowohl in der Lehramtsausbildung als auch in der schulischen Praxis selten eingelöst wird. Zu den empirischen Befunden gibt es zudem fachdidaktische Auseinandersetzungen über den jeweiligen Stellenwert der Bezugsdisziplinen sowie zur Notwendigkeit der Einführung eigenständiger Schulfächer (Politische und ökonomische Bildung 2017).

Schulischer Bereich

Ein besonderes Augenmerk gilt seit jeher der schulischen politischen Bildung. Sie ist in allen Ländern fester Bestandteil der Lehrpläne, wenngleich es gravierende Abweichungen gibt, was Umfang und Ausgestaltung angeht.³³ Trotz zahlreicher Kooperationen mit Trägern und Formaten der außerschulischen politischen Bildung, zeichnet sich die politische Bildung in Schulen durch sehr spezifische Charakteristika aus.³⁴ Im Ländervergleich steht Nordrhein-Westfalen hier vergleichsweise gut dar, was den Umfang politischer Bildung angeht. Anders als in anderen Ländern beginnt der Fachunterricht bereits ab der Jahrgangsstufe 5. Zudem gibt es in allen Schulformen ein entsprechendes Angebot. Der Blick auf die konkrete Ausgestaltung zeigt jedoch auch die Schwierigkeiten³⁵:

- Der Anteil fachfremd erteilten Unterrichts ist nirgendwo so hoch wie in Nordrhein-Westfalen. D.h. originär fachwissenschaftlich und -didaktisch ausgebildete Lehrkräfte sind nicht die Regel, an Gesamt-, Real- und Sekundarschulen sogar deutliche Ausnahme. Nur an Gymnasien liegt der Anteil fachfremden Unterrichts bei „nur“ rund einem Viertel, an Gesamtschulen liegt er bei rund 65 Prozent, an Hauptschulen gar bei rund 85 Prozent.
- Die Etablierung demokratischer Grundhaltungen ist von essenzieller Bedeutung für die langfristige Existenz einer jeden Demokratie. In diesem Bildungsprozess kommt den frü-

³¹ vgl. van Deth 2017; Tausendpfund 2008; Himmelmann 2004; Becker et al. 2019, 37 ff.

³² vgl. Hedtke 2015; Retzmann 2017.

³³ Lutter 2014, S. 127.

³⁴ Transferstelle politische Bildung 2017.

³⁵ Lange 2018; Achour und Wagner 2019; Weißeno 2014.

hen Entwicklungsjahren von Kindern und Jugendlichen eine herausragende Rolle zu.³⁶ Jedoch ist der Anteil an politischer Bildung an Gymnasien deutlich höher als an den anderen weiterführenden Schulen, er wird dort auch seltener fachfremd unterrichtet und zudem ist der Anteil außerunterrichtlicher Formate (Schülermitbestimmung, demokratische Schulpraxis) deutlich höher. Die die politische Beteiligung insgesamt kennzeichnende soziale Verzerrung zeigt sich analog im Politikunterricht. Bildungsbenachteiligungen werden also nicht ausgeglichen, sondern verstärkt.

- Die den fachlichen Unterricht begleitenden demokratiepädagogischen Angebote sorgen zwar für eine größere Zufriedenheit mit dem Politikunterricht, aber nicht zu besseren Testleistungen. Das originäre Fachinteresse nimmt sogar ab. Es gibt also keinen ausgeprägten Transfer vom Demokratie- zum Politik-Lernen.

Frühkindlicher Bereich und Erwachsenenbildung

Zusätzlich zur schulischen politischen Bildung lohnt es, auch die vorschulische und die Erwachsenenbildung stärker ins Zentrum zu rücken. Damit erweitern sich auch die Zahl und die spezifischen Bedarfe neuer Zielgruppen.

Frühkindliche Bildungsangebote setzen dabei bereits in der pädagogischen Arbeit von Kindertagesstätte und -gärten an. Der quantitative und qualitative Ausbau der Angebote in diesem Bereich hat das Thema politischer Bildung zumindest ansatzweise auf die Agenda gesetzt.

In der Erwachsenenbildung gibt es demgegenüber ein breit ausgebautes Angebot und eine Vielzahl an Anbietern politischer Bildungsprogramme. Allerdings offenbaren sich zwei Probleme: Erstens die weitgehende Entkopplung des fachdidaktischen Diskurses von der durchaus elaborierten wissenschaftlichen Evaluation schulischer politischer Bildung. Zweitens treten die oben skizzierten Probleme mangelhafter Förderung, Qualitätssicherung und wechselseitiger Vernetzung hier in besonderer Weise zutage.

Grundsätzlich allen Angeboten politischer Bildung gemeinsam ist eine Anfälligkeit für ihre soziale Selektivität. Die im schulischen Bereich überproportionale Ansprache gymnasialer Zielgruppen korrespondiert mit außerschulischen Bildungsangeboten, die oftmals einen Bias zugunsten gebildeter Mittelschichtgruppen aufweisen. Dementsprechend erreichen auch die Angebote der Bundeszentrale und der Landeszentralen für politische Bildung oftmals bildungsaffine Zielgruppen.³⁷ Insofern wiederholt sich auch hier ein Muster, welches aus der Partizipationsforschung wohlbekannt ist.

³⁶ Himmelmann 2004.

³⁷ Lange und Bredl 2018, S. 1104.

2.1.2 Handlungsempfehlungen

2.1.2.1 *Frühkindlicher Bereich*

1. Kinder lernen Demokratie, wenn sie ihre Lebenswelt mitbestimmen, in ihrer Eigenverantwortlichkeit gestärkt werden, ihre Gemeinschaftsfähigkeit entwickeln, konstruktiv Konflikte lösen und so Selbstwirksamkeit erfahren können. Kindertagesstätten sind dabei Lernorte für demokratisches Handeln. Die Ausgestaltung dieser Bildungs- und Erziehungsarbeit, die Kinder zur gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe befähigt, regelt § 16 Kinderbildungsgesetz (KiBiz) und liefert damit einen wichtigen Grundstein für ein demokratisches Grundverständnis. Orientiert an den wissenschaftlichen Untersuchungen zu erfolgreichen Projekten im Themenfeld politische Bildung im Vorschulalter empfiehlt die Enquetekommission die Unterstützung und den Ausbau solcher Projekte. Trägern aus der Kinder- und Jugendarbeit, die im Bereich der politischen Bildungsarbeit tätig sind, muss es durch zusätzliche Förderprogramme ermöglicht werden, noch breiter demokratische Prozesse mit Vorschulkindern einzuüben und für das Recht auf Beteiligung zu sensibilisieren. Die Enquetekommission empfiehlt weiter, bereits vorhandene Programme und Maßnahmen, die es für kindgerechte Beteiligung gibt, bekannter zu machen und die Umsetzung flächendeckend abzusichern. Darüber hinaus soll eine Handreichung für Kitas zur Demokratiebildung erstellt werden.
2. Die Enquetekommission empfiehlt, die Kompetenz zur Demokratiebildung in der Erzieher- und Erzieherinnenausbildung umzusetzen. Eine Möglichkeit wären praxisorientierte Vermittlungsmodule, die während des einjährigen Berufspraktikums angewendet werden und als Teilbereich in die praktische Prüfung einfließen könnten.

2.1.2.2 *Schulischer Bereich*

3. Schulen sind ein wichtiger Lernort unserer Zeit und wirken auch als Demokratiebildungsstätten. Damit ist zum einen das Wissen um unser demokratisches Zusammenleben gemeint, zum anderen die demokratische Gestaltung des Bildungsprozesses selbst. Politische Bildung und damit auch die Demokratiebildung ist in altersgerechter Form bereits heute ab Klasse 1 in den Kernlehrplänen enthalten. Allerdings ist ein deutliches Gefälle zwischen den Schulstufen, den verschiedenen Schulformen und dem sozialen Status der Schulgemeinschaft zu beobachten. Die Enquetekommission empfiehlt daher,
 - bei einer anstehenden Überarbeitung der Kernlehrpläne die politische Bildung für alle Schulformen zu stärken. Dabei sind insbesondere Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktiker einzubeziehen.

- noch stärker altersgerechte Handreichungen für die Unterrichtsgestaltung zu entwickeln und den Lehrkräften zur Verfügung zu stellen.
 - Fachtagungen für Projekte, innovative Formate und Angebote der politischen Bildung im Rahmen der Lehrerfortbildung zu ermöglichen.
 - zu prüfen, welche Maßnahmen der Demokratiebildung stärker im gesamten Schulbetrieb verankert und als Querschnittskompetenz vermittelt werden können.
4. Demokratiebildung umfasst neben der Stärkung von Kindern und Jugendlichen gegen rassistisches und menschenfeindliches Gedankengut auch die soziale Teilhabe und das Erleben von Toleranz sowie eigene Interessen zu formulieren und diese zur Sprache zu bringen. Kinder und Jugendliche werden dadurch befähigt, in einer Gesellschaft zu leben, eine Haltung zu entwickeln, die Gesellschaft mitzugestalten und einzugreifen. Demokratie als Lebensform ist auf allen Ebenen verankert, insbesondere auf kommunaler, da dort erste Selbstwirksamkeitserfahrungen im unmittelbaren Lebensumfeld gesammelt werden können. Dabei ist es auch wichtig, Kinder und Jugendliche über altersgerechtes regionales, globales und interkulturelles Lernen für die Zusammenhänge der Welt zu sensibilisieren. Die Enquetekommission empfiehlt daher, über anerkannte Träger der Kinder- und Jugendhilfe eine Handreichung zur Demokratiebildung zu entwickeln. Dadurch sollen alle beteiligten Berufs- und Personengruppen unterstützt werden, Demokratiebildung beginnend im kommunalen Bereich aktiv in deren Alltag anzuwenden. Zugleich werden die Erfahrungen der Selbstwirksamkeit von Kindern und Jugendlichen gestärkt, so dass eine funktionale Basis gelegt werden kann. Darauf aufbauend können sukzessive in Anlehnung an die jeweiligen Entwicklungsstufen die Ebenen von Land und Bund über Europa bis zu globalen Themen in Anlehnung an die Leitlinie Bildung für nachhaltige Erziehung des Ministeriums für Schule und Bildung Nordrhein-Westfalen und den Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen³⁸ erweitert und erfahren werden. Dazu empfiehlt die Enquetekommission weiterhin zu prüfen, inwieweit Projektwochen dafür genutzt werden können.
- Sondervotum der SPD-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Professor Dr. Frank Decker und Professorin Dr. Caja Thimm (s. Seite 110)
5. Kommunalpolitischen Themen kommen im Rahmen der politischen Bildung und der Demokratiebildung eine hohe Bedeutung zu. Die kommunale Ebene zeichnet sich durch die besondere Nähe zu den Akteurinnen und Akteuren und die unmittelbare Betroffenheit von Problemen aus. Schülerinnen und Schüler können hier erste Erfahrungen mit demo-

38

Der offizielle deutsche Titel lautet Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (kurz: Agenda 2030). Die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (englisch Sustainable Development Goals) sind politische Zielsetzungen der Vereinten Nationen (UN), welche weltweit der Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung auf ökonomischer, sozialer und ökologischer Ebene dienen sollen. Online verfügbar unter <https://unric.org/de/17ziele/>, zuletzt geprüft am 01.03.2021

kratischen Prozessen sammeln und sich selbst über Diskussionen, Wahlen und Abstimmungen an der Gestaltung des politischen Nahbereichs beteiligen.

Die Behandlung der Kommunalpolitik ist in den Lehrplänen und vor allem in der Schulpraxis unterrepräsentiert. Die Enquetekommission empfiehlt daher, wenn eine Überarbeitung der Kernlehrpläne erfolgt, auch jeweils zu prüfen, ob und wie kommunalpolitische Themen noch stärker als bisher in allen Schulformen verankert werden können.

Darüber hinaus empfiehlt die Enquetekommission der Landesregierung, ein Projektmodul „Kommunalpolitik“ für Lehrerinnen und Lehrer für die verschiedenen kindlichen Entwicklungsstufen über anerkannte politische Bildungsträger zu implementieren. Dabei sollte auch auf die Erfahrungen mit Modellprojekten aus anderen Ländern zurückgegriffen werden.

6. Politische Bildung muss zukünftig stärker in den Schulalltag integriert werden. Dazu gehört das Werben für die freiheitlich-demokratische Grundordnung, die Verstärkung von Beteiligungselementen, aber auch das Wissen um aktuelle Themen aus den Bereichen Politik, Wissenschaft und Gesellschaft und die kontroverse Auseinandersetzung damit. Für diese Aufgabe verdienen Lehrerinnen und Lehrer Unterstützung. Daher empfiehlt die Enquetekommission mit der Unterstützung der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen und den anerkannten Trägern in der politischen Bildungsarbeit die Entwicklung von Unterrichtsreihen zu aktuellen Themen, die für junge Menschen interessant und relevant sind. Diese dann schnell einsetzbaren Unterrichtseinheiten sollen ein Stundenkonzept, Arbeitsblätter sowie Materialien umfassen und den Lehrkräften sowohl für den regulären Unterricht als auch für Vertretungsstunden zur Verfügung gestellt werden.
7. Die Enquetekommission empfiehlt die Stärkung des Bundesfreiwilligendienstes bzw. Freiwilligen Sozialen Jahres Politik (FSJ-Politik), beispielsweise mit einer stärkeren Einbeziehung der kommunalpolitischen Tätigkeit. Damit sollen mehr junge Leute an die kommunalpolitische Arbeit herangeführt werden, damit die Erfahrung erfolgreicher Mitgestaltung im eigenen Lebensumfeld ermöglicht wird. In größeren Kommunen eignet sich hierfür auch die Verwaltung der Stadt- und Kommunalräte als ergänzender Einsatzort. Damit soll eine Beständigkeit im Ablauf garantiert, intensive Kontakte in die Kommunalpolitik im Allgemeinen und den politischen Prozessen im Besonderen vermittelt werden. Ziel soll sein, bei jungen Menschen die Hemmschwelle für politisches Engagement abzubauen und Eigeninitiative zu stärken.
8. Die Enquetekommission empfiehlt das bereits in einigen Kommunen erfolgreich durchgeführte kommunalpolitische Praktikum für Schülerinnen und Schüler flächendeckend in Nordrhein-Westfalen einzuführen und zu etablieren. Als Best-Practice-Beispiel ist die Stadt Viersen zu nennen, wo das kommunalpolitische Praktikum seit mehreren Jahren

erfolgreich praktiziert wird, und sich einer großen Beliebtheit unter den Schülerinnen und Schülern erfreut und auch von anderen Kommunen übernommen wird. In Kooperation mit der Stadtverwaltung erhalten Schülerinnen und Schüler dabei die Möglichkeit, ein kommunalpolitisches Praktikum im Rat zu absolvieren und sich in intensiven Diskussionen mit Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern auszutauschen, <https://www.viersen.de/de/mitteilung/politik-live-und-in-farbe/>. Für die Kooperation ist ein intensiver Austausch mit den jeweils ortsansässigen Volkshochschulen hilfreich.

9. Damit Kommunalpolitik als „Schule der Demokratie“ für Gesellschaftsmitglieder jeden Alters greifbar gemacht werden kann, empfiehlt die Kommission für den schulischen Bereich einen landesweit jährlich stattfindenden „Tag der Kommunalpolitik“. Das Ziel ist es, das Politikverständnis von wenig erreichten Zielgruppen zu stärken und Möglichkeiten für kommunalpolitisches Engagement praxisnah aufzuzeigen.
10. Die Ausgestaltung der schulischen politischen Bildung soll verbessert werden. In den verschiedenen gesellschaftswissenschaftlichen Fächern wird der Unterricht seit vielen Jahren zu einem nicht unbeträchtlichen Anteil fachfremd erteilt. Die Enquetekommission empfiehlt daher der Landesregierung, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Durchführung des Unterrichts durch fachwissenschaftlich und fachdidaktisch ausgebildete Lehrerinnen und Lehrer zu gewährleisten.
11. Um die negativen Auswirkungen fachfremden Unterrichts im Bereich Wirtschaft/Politik, Politik, Sozialwissenschaften in Schulen aufzufangen, empfiehlt die Enquetekommission die Etablierung eines flächendeckenden Angebots an fachspezifischen Fortbildungen für fachfremd unterrichtende Lehrerinnen und Lehrer. Des Weiteren muss die Lehrerfortbildung durch neue Konzepte und Unterrichtsmaterialien gestützt werden, sodass fachfremde Lehrkräfte ausreichende Hilfestellung bei der Unterrichtsgestaltung erhalten. Dazu empfiehlt sich die Bereitstellung eines Materialpools durch die Qualitäts- und Unterstützungsagentur – Landesinstitut für Schule (QuaLis)³⁹.

Sondervotum der SPD-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Professor Dr. Frank Decker und Professorin Dr. Caja Thimm (s. Seite 110)

³⁹

Die Qualitäts- und Unterstützungsagentur – Landesinstitut für Schule berät das Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen und ist die vom Ministerium beauftragte zentrale Einrichtung für pädagogische Dienstleistungen insbesondere zur Unterstützung der Schulen bei der Wahrnehmung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages.

2.1.2.3 Außerschulischer Bereich und Landeszentrale für politische Bildung

12. Der Kinder- und Jugendförderplan des Landes Nordrhein-Westfalen und die damit einhergehende Förderung ist ein etabliertes Werkzeug der politischen Bildung und der Unterstützung von Jugendorganisationen. Insbesondere der alle zwei Jahre stattfindende Wirksamkeitsdialog hat sich dabei als wertvolles Evaluations-Instrument für neue Impulse in Bezug auf die Ausrichtung der Arbeit in den Einrichtungen und Angeboten erwiesen. Die dabei stattfindende fachliche Reflexion der Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger zielt vor allem darauf ab, Anregungen für Veränderungen in der Praxis und Weiterentwicklung der Förderung zu geben, sowie den effektiven und wirksamen Einsatz der Mittel zu überprüfen. Die Enquetekommission empfiehlt die Prüfung, wie der Kinder- und Jugendförderplan noch professioneller im Hinblick auf eine Erweiterung der potentiellen Zielgruppen und Zwecke sowie einer breiteren Öffentlichkeitswirkung ausgestaltet werden kann.
13. Politische Bildungsarbeit ist eine wichtige Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und demokratische Urteilsfähigkeit. Daher sind politische Bildungsprojekte, die Schülerinnen und Schüler dabei unterstützen, von größter Bedeutung. Die Förderrichtlinien für politische Bildungsprojekte sehen eine Förderung für Zielgruppen ab 16 Jahren vor. Die Enquetekommission empfiehlt die Prüfung und Anpassung der Richtlinien zur Förderung von Bildungsprojekten für Teilnehmerinnen und Teilnehmer ab 14 Jahren.
14. Im Bereich der Förderprojekte zur politischen Bildung empfiehlt die Enquetekommission ein Festlegen auf eine dreijährige Regelförderdauer, um Planungssicherheit zu gewähren und auch kontinuierliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner vor Ort zu gewährleisten. Weiterhin sind aber auch Einzelprojektförderungen wichtig, um Innovationen zu unterstützen. Die Enquetekommission regt an, dafür eine einmalige Verlängerungsoption im Einzelfall einzuführen.
15. Die Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen unterstützt Bürgerinnen und Bürger sowie demokratische Institutionen bei dem Prozess „Demokratie zu leben“ mit Veranstaltungen, Projekten, Fahrten, Büchern, Kampagnen, digitalen Medien und Fördermitteln. Das Themenportfolio der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen reicht von Europa über Big Data, bis hin zu Jugendpartizipation und Extremismusprävention. Durch diese konkreten Konzeptentwicklungen nimmt sie eine entscheidende Rolle bei der Demokratiebildung in Nordrhein-Westfalen ein. Die Enquetekommission empfiehlt, Informations- und Präventionskonzepte gegen Rechtsextremismus, Islamismus, Rassismus, aber auch gegen Linksextremismus zu erarbeiten und Hilfestellung bei der Erstellung kommunaler Handlungskonzepte zu leisten. Die Informations- und Handlungskonzepte müssen dabei den unterschiedlichen Strukturen, Zugängen und Erschei-

nungsformen Rechnung tragen. Dabei sollen Kompetenzen mit Kooperationspartnern, wie z. B. Bildungsinstituten oder politischen Stiftungen etc. gebündelt werden.

16. Elemente der politischen Bildung sollten auch die Menschen ansprechen, die bisher nicht von klassischen Angeboten der historisch-politischen Bildung erreicht wurden. So hat die Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen in enger Zusammenarbeit mit Multiplikatoren und zivilgesellschaftlichen Akteuren bereits Demokratiekompetenzprojekte wie NRWeltoffen, die „Demokratietour“ oder die „Demokratiewerkstätten“ in Sozialräumen mit besonderen Herausforderungen realisiert. Die Enquetekommission empfiehlt deshalb die strukturelle Stärkung von aufsuchenden politischen Bildungsprojekten der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen und den anerkannten Trägern der politischen Bildung in Nordrhein-Westfalen sowie von Multiplikatoren, zivilgesellschaftlichen Akteuren, Unternehmen und Verbänden, die bereits vor Ort in bestimmten Sozialräumen tätig sind. Die Kommission empfiehlt darüber hinaus, eine Struktur und Förderung für die Umsetzung politischer Bildung im Rahmen der offenen Kinder- und Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit zu schaffen, um auch nichtorganisierte Jugendliche zu erreichen und sie für „peer-to-peer“-Projekte zu qualifizieren. Kommunalen Mitarbeitenden sollen durch Weiterbildungsangebote Techniken und Methoden vermittelt werden, die notwendig sind, damit unterschiedliche Zielgruppen (wie Jugendliche oder Menschen mit Handicap) zusätzlich zu klassischen Beteiligungsverfahren partizipieren können.
17. Politische Bildung ist ein wichtiger Bestandteil einer Demokratie und befähigt Menschen, politische Prozesse zu verstehen, sich eine fundierte politische Meinung zu bilden und sich politisch einzubringen. Die vielfältigen gesellschaftspolitischen Herausforderungen machen deutlich, wie wichtig politische Bildung für alle gesellschaftlichen Gruppen ist. Die Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen nimmt im Bereich Demokratieförderung und Bürgerbeteiligung eine bedeutende Rolle in Nordrhein-Westfalen ein. Die Enquetekommission empfiehlt, die Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen zu stärken, ihre Rahmenbedingungen zu verbessern und sie besser auszustatten. Um aufsuchende Bildungsprojekte wie die von der Landeszentrale für politische Bildung eingerichteten „Demokratiewerkstätten im Quartier“ breiter in die Fläche zu bringen, sollte eine Evaluation der durchgeführten Demokratiewerkstätten erfolgen, damit das Ziel, diese mittelfristig auszuweiten, weiter verfolgt werden kann. Diese zielgruppenspezifischen Angebote der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen sollen gestärkt werden.
18. Der „Demokratieführerschein“ der Volkshochschulen ist ebenfalls ein gutes Instrument der politischen Bildung, um Jugendliche für Politik und die Demokratie zu begeistern. Die Enquetekommission empfiehlt, das Angebot „Demokratieführerschein“ auf weitere Volkshochschulen auszuweiten.

19. Um Familien unabhängig von Milieu oder Herkunft, sozialer Lage, Familienform oder aktueller Lebenssituation gut zu erreichen, ist in der Elternbildung ein differenzierter Blick auf die Vielfalt von Familien zur Förderung frühkindlicher Bildungs- und Entwicklungsprozesse notwendig. Deshalb empfiehlt die Enquetekommission zusammen mit den engagierten Multiplikatoren aus dem Bereich der Elternbildung und -begleitung Ansätze zu erarbeiten, wie durch die bestehenden Angebote auch eine Stärkung von politischer Urteils- und Entscheidungskompetenz bewirkt werden kann. Damit soll Familien aller Milieus ein besseres Verständnis für gesellschaftliche und politische Vorgänge als Voraussetzung für das eigene verantwortungsbewusste Handeln ermöglicht werden.
20. Die Qualifikation von Lehrkräften, Pädagoginnen und Pädagogen und von Erwachsenen im Bereich der politischen Bildung ist eine staatliche Aufgabe bzw. Aufgabe des Landesinstituts. Dafür braucht es größere Kapazitäten – auch an Universitäten. Neben klassischen Anbietern der beruflichen Weiterbildung sind auch die Hochschulen wichtige Akteure bei der Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten. Die Enquetekommission begrüßt daher den Ausbau flexibler und berufsbegleitender Studienstrukturen an staatlichen und privaten Hochschulen. Sie empfiehlt hochschulische Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote dafür z. B. durch freiwillige Online-Self-Assessments und niedrigschwellige Orientierungsangebote zu erweitern und zu verbessern. Weiter sollen im Dialog mit den Hochschulen Möglichkeiten zum Ausbau der wissenschaftlichen Weiterbildung im Bereich der politischen Bildung etwa in Form von berufsbegleitenden Kursen im Rahmen eines Akademiestudiums für Personen mit Hochschulzugangsberechtigung erörtert werden. Dazu sollen ebenfalls Angebote für fachfremd erteilten Unterricht und für eine Nachqualifizierung der Lehrerinnen und Lehrer, die im Kontext der politischen Bildung tätig sind, behandelt werden.
21. Insbesondere zur Frage, ob und wie politische Bildung wirkt, gibt es bislang nur unzureichende Erkenntnisse. So konzentrieren sich die politische Bildungsforschung und insbesondere die Fachdidaktik bislang stark auf schulische politische Bildungsprozesse, während zur außerschulischen politischen Bildung altersgerecht für alle Altersgruppen, z. B. in Offenen Ganztagschulen, Vereinen oder Verbänden, weniger wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen. Zudem mangelt es an der Vernetzung der in unterschiedlichen Fachdisziplinen gewonnenen Erkenntnisse. Nicht zuletzt angesichts des hohen Anteils an Projektförderungen im Bereich der außerschulischen Bildung ist eine intensiviertere wissenschaftliche Begleitforschung entscheidend für die Beurteilung der Effektivität und Nachhaltigkeit der Angebote. Dadurch kann eine bessere Koordinierung und aufeinander bezogene Forschung ermöglicht werden.
Die Enquetekommission empfiehlt daher eine Ausweitung der wissenschaftlichen Forschung zu den Aktivitäten im Feld der politischen Bildung (u. a. in der empirischen

Forschung, Langzeitforschung, Pre-Post-Forschung, Forschung aus unterschiedlichen Perspektiven zum Thema, Wirkungsforschung zu den Effekten politischer Bildungsinterventionen). Dazu soll auch geprüft werden, inwieweit die Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen als Vernetzungsplattform unter den verschiedenen Fachdisziplinen und weiteren Akteuren unterstützen und wie eine geeignete Finanzierung dafür gewährleistet werden kann.

Folgende konkrete Maßnahmen sollten hierzu ergriffen werden:

- Die Bereitstellung von Ressourcen zur Einrichtung zusätzlicher Professuren mit den oben genannten inhaltlichen Schwerpunkten. Diese sollen insbesondere dazu dienen, Ausbildungsgänge wie z. B. Masterstudiengänge „Politische Bildung in der Sozialen Arbeit“ oder „Politische Erwachsenenbildung“ zu initiieren.
- Die Enquetekommission empfiehlt die Bereitstellung eines Landesprogramms zur Finanzierung einer übergreifenden Forschung zu demokratiestärkenden und -schützenden Strategien, insbesondere im Bereich der Demokratiepolitik, der Demokratiebildung und der Stärkung demokratischer Kommunikationsräume und Strukturen in relevanten Disziplinen, wie z. B. Sozialwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Bildungswissenschaften oder Sozialer Arbeit.

22. Die Vielzahl der Träger und der Angebote in der außerschulischen politischen Bildung ist in der aktuellen Zeit eine entscheidende Säule unserer Demokratie. Die Absicherung und der Ausbau dieser Angebote sind uns ein Anliegen. Auf der anderen Seite ist es entscheidend, die schulischen Angebote in der politischen Bildung abzusichern und auszubauen. Beide Seiten müssen in der Kenntnis ihrer Arbeit bessere Vernetzungsangebote erhalten. Daher empfiehlt die Enquetekommission den Ausbau der nachhaltigen Vernetzung zwischen Trägern der schulischen und außerschulischen politischen Bildung. Es sollen digitale und analoge Vernetzungspunkte geschaffen werden. Bei der Erarbeitung eines entsprechenden Konzepts sollen Akteurinnen und Akteure der politischen Bildung mitwirken.
23. Die Enquetekommission empfiehlt zu prüfen, wie mit den anerkannten politischen Bildungsträgern durch einen didaktisch hochwertigen und technisch soliden E-Learning-Einsatz neue Projekte zur politischen Bildung an digitalen Orten initiiert werden können. In Bezug auf Vermittlungsmethoden gilt es, pädagogische Innovationen auf der Grundlage neuester didaktisch-methodischer Erkenntnisse und technologischer Entwicklungen zu ermöglichen.
24. Politische Bildung im digitalen Raum ist von großer Bedeutung. Vor dem Hintergrund sich verändernder Kommunikationsbedingungen im digitalen Raum bedarf es auf Seiten der Rezipienten einer entsprechenden Medienkompetenz. Daher empfiehlt die Kommission die veränderten Kommunikationsformen auch durch eine Anpassung der Richtlinien

einzu beziehen. Zu den Aufgaben der politischen Bildung im Onlinebereich soll der Einsatz von Methoden medienkritischer und medienpädagogischer Arbeit zählen. Dazu zählt auch die Entwicklung von pädagogischen Initiativen im außerschulischen Bereich, um insbesondere jungen Menschen das nötige Handwerkszeug für Diskussionen in der Online-Welt bereitzustellen und eine generelle Auseinandersetzung mit der heutigen Sprach- und Debattenkultur voranzutreiben. Hierbei soll die Landesanstalt für Medien NRW, die vielfältige Erfahrungen in der Förderung von Medienkompetenz und der Unterstützung bei der Medienbildung vorweisen kann, miteingebunden werden.

25. Jugendliche und junge Erwachsene suchen Antworten auf politische Fragen häufig im Internet. Auf bekannten Plattformen wie bsp. YouTube gibt es nur wenige unabhängige, seriöse Anbieter politischer Bildung, die einfache Fragen sowie Sachverhalte beantworten und erklären. Die Enquetekommission regt an, die Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen mit notwendigen Ressourcen auszustatten, um politische Bildung für junge Menschen (Erklärvideos u. Ä.) leicht zugänglich auf bekannten Internetplattformen und der eigenen Webpräsenz bereitzustellen.

2.2 Handlungsbereich Partizipation

2.2.1 Problemaufriss

Politische Partizipation ist ein wesentlicher Bestandteil jeder Demokratie. Ohne ein Mindestmaß an politischer Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger könnten diese ihre Bezeichnung als „Volksherrschaft“ nicht rechtfertigen.⁴⁰ Als politische Partizipation werden alle freiwilligen Handlungen von Bürgerinnen und Bürgern verstanden, die das Ziel haben, „Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen“.⁴¹ Unter den Begriff fallen Beteiligungsformen, die massentauglich sind wie das Wählen ebenso wie Formen, an denen sich nur wenige beteiligen wie Straßenblockaden, zeitintensive Beteiligung wie eine aktive Parteimitgliedschaft ebenso wie Beteiligung, die vergleichsweise wenig Zeit der Partizipierenden beansprucht wie zum Beispiel der politische Konsum, legale Formen wie die Teilnahme an Demonstrationen genauso wie illegale Formen des zivilen Ungehorsams, wie beispielsweise Verkehrsblockaden. Diese vielzähligen Formen politischer Beteiligung werden in der Fachliteratur auf verschiedene Weise nach Kriterien geordnet und zu Typologien zusammengefasst. Grundlegend ist dabei die Unterscheidung zwischen verfassten und nicht-verfassten Partizipationsformen, wobei letztere nochmals in legale und illegale Formen unterteilt werden können.

⁴⁰ vgl. Verba et al. 1995, S. 1.

⁴¹ Kaase 1997, S. 160.

| Dimensionen Politischer Beteiligung | Formen Politischer Beteiligung | Konkrete Akte Politischer Beteiligung |
|-------------------------------------|----------------------------------|--|
| verfasst | Staatsbürgerrolle | <ul style="list-style-type: none"> • sich an Wahlen oder Abstimmungen beteiligen |
| | parteiorientierte Partizipation | <ul style="list-style-type: none"> • in einer Partei mitarbeiten • einen Kandidaten unterstützen |
| nicht verfasst | problemorientierte Partizipation | <ul style="list-style-type: none"> • Mitarbeit in einer Bürgerinitiative • Teilnahme an einer genehmigten Demonstration • Unterschriften sammeln • sich an öffentlichen Diskussionen beteiligen • Online-Protest • kritischer Konsum |
| a) legal | | |
| b) illegal | ziviler Ungehorsam | <ul style="list-style-type: none"> • Teilnahme an einer verbotenen Demonstration • Verkehrsblockade • Besetzungsaktionen • Krach bei Demonstrationen • Beteiligung an wilden Streiks |
| - gewaltlos | | |
| - gewaltsam | politische Gewalt | <ul style="list-style-type: none"> • Gewalt gegen Personen und Sachen • politische Gegner einschüchtern |

Abbildung 2: Typologie politischer Partizipation [Quelle: Decker u. a. 2013: 39. Erstellt nach Hoecker 2006: 11]

Die Enquetekommission beschränkt sich im Folgenden auf verfasste politische Beteiligung (Wahlen, Abstimmungen) und bestimmte Formen der nicht-verfassten, legalen, problemorientierten Beteiligung.

Legitimität

Die Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie lassen sich vereinfacht mit den Stichworten Legitimität, Selektivität und Vertrauen zusammenfassen. Die Legitimität demokratisch verfasster politischer Systeme speist sich aus zwei Quellen: der Zustimmung, die die Herrschaftsform im Allgemeinen und die Ausübung der Herrschaft im Speziellen seitens der Regierten erfährt sowie der Regierungsfähigkeit. Die erste Quelle wird in der Demokratietheorie als Input-Legitimation, die zweite als Output-Legitimation bezeichnet. Input- und Output-Legitimation stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, bleiben aber im Kern aufeinander bezogen, denn inhaltlich richtige Entscheidungen, die zur Problemlösung beitragen, nützen wenig, wenn sie nicht zugleich bei den Adressaten auf Akzeptanz stoßen. Diese Akzeptanz kann nur über geeignete Input-Strukturen hergestellt werden, die denen, die von der Entscheidung betroffen sind, die Möglichkeit geben, durch eigene Beteiligung auf die politischen Inhalte einzuwirken und sie in die von ihnen gewünschte Richtung zu lenken. Mangelt es an der Akzeptanz, verfehlen die Entscheidungen entweder ihre Wirkung oder sie rufen Protest und Widerstand hervor, der sich im schlimmsten Fall zu einem anhaltenden Loyalitätsentzug gegenüber der Politik und dem politischen System auswächst.⁴² Auch wenn dieser schlimmste Fall noch nicht eingetreten ist und sich vorschnelle Analogien der heutigen Situation etwa zum Niedergang der Weimarer Republik verbieten, lassen sich die Anzeichen für eine

⁴² Decker 2014, S. 9.

Legitimationskrise der Demokratie nicht leugnen. Ablesbar sind sie zum einen an der Entstehung und dem wachsenden Erfolg systemkritischer und -feindlicher populistischer Parteien vor allem am rechten Rand der Parteiensysteme, zum anderen am Rückgang und der wachsenden sozialen Ungleichheit der Wahlbeteiligung.

Vetter und Remer-Bollow nennen vier Gründe für sinkende Wahlbeteiligung: 1. Gesellschaftliche Veränderungen wie Individualisierung, sinkende Parteiidentifikation, abnehmende Wahlnorm und Auflösung klassischer Milieus, 2. Veränderungen des politischen Angebots, 3. Institutionelle Veränderungen wie neue Beteiligungsformen und 4. die Zunahme politischer Unzufriedenheit.⁴³

In der Politikwissenschaft glaubte man lange Zeit, dass der Verzicht auf die Wahlteilnahme als Zeichen politischer Zufriedenheit interpretiert werden kann. In diesem Zusammenhang wurde gerne auf die Rekordwahlbeteiligungen am Ende der Weimarer Republik verwiesen. Heute würde man eher dazu neigen, das Fernbleiben als eine Form der Protestwahl zu betrachten, ähnlich wie die Stimmabgabe für populistische oder extremistische Herausfordererparteien. Für diese These spricht, dass sich Wahl und Nichtwahl heute in sozialer Hinsicht zunehmend ungleicher verteilen. Bei Bundestagswahlen lag z. B. in Köln die Wahlbeteiligung im reichsten Stadtteil Hahnwald mit fast 90 Prozent mehr als doppelt so hoch wie im ärmsten Stadtteil Chorweiler, wo nur 40 Prozent zur Wahl gingen.⁴⁴ Es sind also gerade die schlechter gestellten, marginalisierten Bevölkerungsteile, die den Glauben verlieren, durch das Wählen gehen noch etwas bewirken zu können. Die Folge ist ein sich selbst verstärkender Prozess: Bleiben die Wähler aus den benachteiligten Schichten den Wahlen fern, können sie nicht mehr damit rechnen, dass ihre Interessen von Parteien und Politikern repräsentiert werden. Und repräsentieren Parteien und Politiker ihre Interessen nicht, haben diese Wähler noch weniger Grund, an den Wahlen teilzunehmen.⁴⁵

Diese Entwicklung dürfte die ohnehin bestehenden Schief lagen in der politischen Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen weiter verstärken. Denn während es bei fast allen anderen Formen der politischen Partizipation so ist, dass sie von bildungs- und ressourcenstarken Bürgerinnen und Bürgern eher in Anspruch genommen werden als von ressourcenschwachen und Menschen mit niedrigen Bildungsabschlüssen (vgl. z. B. die Studien von Roßteutscher/Schäfer 2016⁴⁶ und Lietzmann⁴⁷), sind und bleiben es die Wahlen, in denen sich die politische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger manifestiert. Dieses Prinzip stellt den eigentlichen normativen Kern der neuzeitlichen Demokratie dar.

⁴³ Vetter und Remer-Bollow 2017, 204 ff.

⁴⁴ Schäfer 2016, S. 33.

⁴⁵ Decker et al. 2013, S. 13.

⁴⁶ Roßteutscher und Schäfer 2016.

⁴⁷ Lietzmann 2019b, 59 ff.

Selektivität

Eine weitere Herausforderung der parlamentarischen Demokratie liegt in der Ungleichheit der Partizipation. Dies lässt sich vor allem an Merkmalen wie Bildungsabschluss, Einkommen und Erwerbsstatus festmachen. Sie stellt eine Folge des zunehmenden sozialökonomischen und kulturellen Auseinanderdriftens der heutigen Gesellschaft dar und schlägt sich zugleich in der Unterrepräsentation anderer sozialer Gruppen wie Migrantinnen und Migranten, Frauen und junge Menschen nieder.⁴⁸ Hier wirken sich auch Faktoren wie die schwierige Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt zusätzlich negativ auf die Partizipation aus und führen dazu, dass insbesondere junge Eltern oder Frauen in den Vertretungskörperschaften deutlich unterrepräsentiert sind. Partizipationsformen sind zeitintensiv. Eine flexibilisierte Arbeitswelt und Aufgabenverteilungen zwischen den Geschlechtern jenseits des traditionellen Rollenbilds setzen zudem einen veränderten Rahmen des politischen Engagements.⁴⁹

Vertrauen in die Demokratie

Eine repräsentative Demokratie basiert einerseits auf Vertrauen als „seelische“ Grundlage⁵⁰, andererseits beruht die Demokratie als Staatsform dem Wesen nach auf Misstrauen. Unzufriedenheit und wachsendes Misstrauen der Wahlberechtigten gegenüber den Regierenden und den demokratischen Institutionen sind nicht per se mit undemokratischen Einstellungen oder einer systemfeindlichen Haltung gleichzusetzen. Bedenklich wird es erst, wenn sie eine bestimmte „systemkritische“ Schwelle überschreiten.⁵¹

Die Entfremdung vom Politischen greift dabei bis weit in den Kern unserer Gesellschaft; das gilt in zunehmendem Maß auch für diejenigen, deren Lebenssituation nicht prekär ist. Diese um sich greifende Unsicherheit ist Symptom für eine Vertrauenskrise; es fehlt an Vertrauen in die Lösungskompetenz der demokratischen Institutionen.⁵² Die empirischen Befunde zur Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie fallen je nach Zeitpunkt, Anlass und politischer Ebene unterschiedlich aus. Laut einer Bevölkerungsumfrage von YouGov im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung aus dem November 2020 gaben 63 Prozent der 2028 Befragten an, mit dem Funktionieren der Demokratie voll und ganz oder eher zufrieden zu sein.⁵³ Demgegenüber liegen auch Untersuchungen vor, aus denen eine Legitimations- und Repräsentationsschwäche unserer heutigen Demokratie und im Kern eine Vertrauenskrise abgeleitet wird: z. B. aus einer im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stif-

⁴⁸ Lietzmann 2019b, S. 71.

⁴⁹ Klenner und Pfahl 2001.

⁵⁰ Hennis 1962, S. 329.

⁵¹ Decker et al. 2019, 4 f.

⁵² Burmester 2018, S. 2.

⁵³ Bertelsmann Stiftung 2020.

tung von Infratest-dimap und der Universität Bonn im März/April 2019 (Decker)⁵⁴ durchgeführten Befragung von 2500 Zufallspersonen aus ganz Deutschland, wonach das Vertrauen in politische Institutionen und Prozesse schwindet und weniger als die Hälfte ihre Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie bekunden. Nach einer Sonderauswertung für Nordrhein-Westfalen⁵⁵ liegt die Zufriedenheitsquote mit 53,3 Prozent zwar leicht höher als im bundesdeutschen Vergleich, und dennoch lässt sich hieraus ein existierender Unmut bei einem Großteil der Bevölkerung über den Zustand der Demokratie ableiten. Nach dieser Studie nehmen zwei Drittel der Befragten in Nordrhein-Westfalen sich nicht als Nutznießer der prosperierenden Wirtschaft in den vergangenen Jahren wahr. Eine relative Mehrheit von 47,4 Prozent der Befragten in Nordrhein-Westfalen spricht sich für das bestehende repräsentative System aus, während 34,8 Prozent regelmäßige Volksentscheide und damit mehr Mitwirkungsmöglichkeiten wünschen. Die soziale Selektivität der Partizipation wird von den meisten Bürgerinnen und Bürgern erkannt und beklagt. Die Untersuchung belegt auch den Wunsch, die soziodemographische Zusammensetzung des Parlamentes der Bevölkerungsstruktur stärker anzunähern. Gleichwohl kommen die Verfasser der Studie zu einem differenzierten Urteil: „Zwar kommt es letztlich primär auf die „substanzielle“ Repräsentation an, also den möglichst weitgehenden Einbezug der Interessen, Präferenzen und Wertvorstellungen möglichst vieler Teilgruppen der Bevölkerung in den politischen Willens- und Entscheidungsprozess. Eine bessere soziodemographische Repräsentation kann hierzu aber einen Beitrag leisten, indem sie bisher eher marginale Perspektiven durch das Gewicht eines eigenen Erfahrungshintergrunds stärkt, für kontextangemessenere Kommunikation sorgt und Innovationen fördert.“⁵⁶

Vor diesem Hintergrund hat die Enquetekommission sich damit auseinandergesetzt, ob und wenn ja, inwieweit Reformen der bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten und zusätzliche Instrumente die Legitimation verbreitern, die soziale Selektivität mindern und das Vertrauen in politische Entscheidungen und Prozesse stärken können. Die Schaffung und Nutzung direktdemokratischer und deliberativer Verfahren sollen – so die Erwartung einiger – die Qualität und Akzeptanz von Entscheidungen parlamentarischer Institutionen verbessern und Bürgerinnen und Bürgern jenseits des Wahlaktes weitere Beteiligungsmöglichkeiten anbieten. Durch die Netzmedien gehören auch neue Formen der digitalen politischen Aktivität und Einmischung zu den Partizipationsmöglichkeiten. Die Handlungsempfehlungen für Reformen und Veränderungen zu den Verfahren der parlamentarischen, der direkten und der deliberativen Demokratie sowie der Demokratie unter digitalen Bedingungen (digitale Partizipation ist ein Querschnittsthema und findet sich unter anderem, aber nicht ausschließlich in den Handlungsempfehlungen zum Handlungsbereich Digitales, Medien und Debattenkultur, s. u. [2.3.2.](#)), die die Enquetekommission entwickelt hat, schließen zum einen an die hier vorgenommene Auswertung der wissenschaftlichen Literatur an. Zum anderen basieren sie auf den

⁵⁴ Decker et al. 2019.

⁵⁵ Decker 2019.

⁵⁶ Decker 2019.

Anhörungen mit Professorin Angelika Vetter (Universität Stuttgart) und Anna Renkamp (Bertelsmann Stiftung) sowie dem Gutachten von Professor Hans Lietzmann u. a. (Universität Wuppertal).

Parlamentarische Demokratie

Im Zentrum der repräsentativen Demokratie stehen die gewählten Vertretungskörperschaften, also die Parlamente. Für deren Repräsentativität und Legitimität sind drei Dinge wesentlich: Erstens das Wahlrecht, die den Wahlen vorgelagerte Personalrekrutierung und politische Willensbildung in den Parteien und die Beratungs- und Entscheidungsabläufe in den Parlamenten selbst. Bezogen auf das Wahlrecht geht es um die Wahlberechtigung beziehungsweise genauer um die Frage, ob bestehende Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl beim Alter und der Staatsangehörigkeit bleiben oder geändert werden sollen. Zweitens wäre zu prüfen, ob und mit welchen Maßnahmen man die an der Wahlbeteiligung und deren sozialen Gleich- oder Ungleichverteilung ablesbare faktische Allgemeinheit der Wahl erhöhen könnte. Und drittens könnte überlegt werden, wie sich zusätzliche Beteiligungsanreize und eine bessere demokratische Legitimität durch Veränderungen im Wahlsystem herbeiführen ließen. Ein wesentliches Merkmal der Legitimität parlamentarischer Demokratie und des politischen Personals ist die Wahrnehmung von Interessen, Positionen und Vorstellungen der Wählerschaft. Das Monopol der Rekrutierung obliegt den Parteien, daher stammen die meisten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aus dem Mitgliederpool der Parteien. Im Idealfall vertreten die Mandatierten alle sozialen Gruppen in gleicher Weise. Die Verwirklichung des Idealbilds einer breiten gesellschaftlichen Repräsentation in einer Person kann aufgrund verschiedener Faktoren nicht ausreichend umgesetzt werden. Parteien und ihren Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern steht es frei, welchen Fokus sie bei der Auswahl ihrer Kandidatinnen und Kandidaten anlegen. Dies entspricht der aus Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz abzuleitenden Selbstorganisationsfreiheit und zugleich der im Parteiengesetz (PartG) ausgestalteten Offenheit einer Mehrparteiendemokratie. Danach zeichnet sich die Offenheit des politischen Prozesses durch die Möglichkeit aus, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden.⁵⁷ Durch diese Offenheit besteht für die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit, selbst darüber zu befinden, ob sie sich durch die bei einer Wahl antretenden Parteien ausreichend repräsentiert fühlen. Einige Parteien entscheiden im Rahmen der gesetzlich verankerten Selbstorganisationsfreiheit, steuernde Instrumente einzuführen, als Hebel um ein möglichst hohes Maß an "deskriptiver" Repräsentation in den Parlamenten zu erreichen. Dabei handelt es sich beispielsweise um Quotierungen, die sich auf das Geschlecht beziehen oder auf eine Quote für Neukandidaturen. Ziel dabei ist, unterrepräsentierte Gruppen zu stärken.

Was die parlamentarischen Verfahren selbst angeht, stellt sich vor allem auf der kommunalen Ebene das Problem der Vereinbarkeit des zeitaufwändigen ehrenamtlichen Engagements mit Berufstätig-

⁵⁷ Bundesverfassungsgericht 2004, S. 80.

keit und Familie. Eine bessere Einbeziehung bisher unterrepräsentierter Gruppen könnte man überdies durch die Ausweitung und Stärkung von heute zum Teil schon vorhandenen parlamentarischen Beratungsgremien ermöglichen, etwa Jugendparlamente oder Integrationsräte. Zu überlegen wäre auch, wie die Parlamente ihre Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse für die demokratische Öffentlichkeit weiter öffnen könnten. Eine Schlüsselbedeutung gewinnt hier zum einen die Herstellung von Transparenz, die durch die neuen Formen der digitalen Kommunikation heute wesentlich erleichtert wird.⁵⁸ Zum anderen sollten die Parlamente über Möglichkeiten nachdenken, die Gesetzesberatung im Sinne einer größeren Perspektivenvielfalt und breiteren Interessenberücksichtigung mit deliberativen Verfahren zu verknüpfen (s. u.).

Direkte Demokratie

Direktdemokratische Verfahren sind rechtlich manifestiert und in Deutschland auf kommunaler und Landesebene traditionell als Initiativrechte ausgestaltet. Bei Bedarf können diese Instrumente von der Bevölkerung also auch gegen Entscheidungen der Regierenden eingesetzt werden. Diese Konfliktorientierung zeigt sich auch im Ursprung vieler Projekte, die in direktdemokratischen Verfahren münden. Häufig werden solche Verfahren von protestorientierten Beteiligungsformen wie Demonstrationen oder Bürgerinitiativen begleitet beziehungsweise gehen aus ihnen hervor. Bürgerinnen und Bürger können mit direktdemokratischen Verfahren wie Bürgerbegehren/Bürgerentscheid (auf der kommunalen Ebene) oder Volksbegehren/Volksentscheid (auf der Landesebene) selbst unmittelbar Entscheidungen treffen. Zudem handelt es sich, den Wahlen vergleichbar, um ein eher niedrigschwelliges Instrument. Doch werden auch direktdemokratische Verfahren – so legen es zumindest die wenigen hierzu vorliegenden Befunde zur deutschen Praxis nahe – eher von ressourcenstarken Bevölkerungsgruppen genutzt, wobei sich angesichts der schwachen Datenlage voreilige Generalisierungen verbieten (Vetter/Velinsky 2019: 493ff.).⁵⁹ Die Anwenderfreundlichkeit und damit auch die tatsächliche Inanspruchnahme und Erfolgswahrscheinlichkeit der Verfahren sind aufgrund der vielfältigen rechtlichen Restriktionen – Themenausschlüsse, Quoren, Fristen und sonstige Bestimmungen – gering.⁶⁰

Deliberative Demokratie

Unter deliberativen Verfahren werden auf Kooperation, Diskurs und Mitgestaltung ausgerichtete Bürgerbeteiligungsformen verstanden. In der Regel finden sie im Vorfeld von politischen Entscheidungen statt und werden, anders als die „von unten“ ausgelösten direktdemokratischen Verfahren, „von oben“, also von der Verwaltung eingesetzt.⁶¹ Deliberative Verfahren zeichnen sich durch die

⁵⁸ Decker et al. 2013, 131 f.

⁵⁹ Vetter und Velinsky 2019, 493 ff.

⁶⁰ Lietzmann 2019b, S. 22.

⁶¹ Vetter und Remer-Bollow 2017, S. 103.

Einbindung möglichst großer Teile der Zivilgesellschaft in einen herrschafts- und wertfreien Diskurs aus. Sie setzen sich zum Ziel, im Wege einer rationalen vernunftgeleiteten Diskussion den jeweils „besseren Argumenten“ zur Durchsetzung zu verhelfen und so eine breit legitimierte Entscheidung herbeizuführen. Bei deliberativen Verfahren wie Bürgerhaushalten, Planungszellen oder Stadtteilforen spielen neben der Entscheidungsfindung die Kommunikation und der Austausch verschiedener Akteurinnen und Akteure eine wichtige Rolle. Im Unterschied zu den direktdemokratischen Verfahren sind deliberative Instrumente stärker dialogorientiert und können eine konstruktive Ergänzung der parlamentarischen Demokratie darstellen. Es geht bei ihnen nicht nur um die Entscheidung an sich, sondern um einen bestmöglichen Aushandlungsprozess und das Anhören und Einbinden unterschiedlicher Interessen. Thematisch bewährt haben sich deliberative Verfahren bei Infrastrukturmaßnahmen (insbesondere auf der kommunalen und Länderebene). Geeignet sind sie zudem – wie Beispiele aus dem Ausland und vereinzelte inländische Projekte zeigen – auch für Verfahrensfragen und institutionenpolitische Themen.

Ob deliberative Instrumente auch ein Mittel sein können, der sozialen Selektivität der Partizipation und Unterrepräsentation bestimmter gesellschaftlicher Gruppen entgegenzuwirken, lässt sich in dieser Allgemeinheit nicht sagen. Es hängt maßgeblich von ihrer Ausgestaltung ab. Eine Schlüsselrolle gewinnt dabei die Auswahl der Teilnehmer. Um eine möglichst große Repräsentativität zu gewährleisten, bietet sich hier zum Beispiel eine Zufallsauswahl an („aleatorisches“ Verfahren oder Losverfahren). Dies geschieht zumeist anhand einer Stichprobenziehung des Einwohnermelderegisters. Damit finden unterschiedliche Ideen und Interessen stärker Eingang und es können sich auch Bürgerinnen und Bürger in den Prozess einbringen, die bei anderen – parlamentarischen und direktdemokratischen Verfahren – unterrepräsentiert sind.

Demokratie lebt von Beteiligung. Insbesondere der Bildungshintergrund und die finanzielle Situation der Bürgerinnen und Bürger sind Parameter für Partizipation, aber auch Geschlecht, Alter und Migrationserfahrungen wirken sich auf die Beteiligung aus. Befunde der Beteiligungsforschung zeigen, dass auch die etablierten Formate der Partizipation längst nicht die ganze Bevölkerung erreichen.

Bürgerräte oder Reallabore nehmen in der Diskussion um geeignete Instrumente zur Stärkung der Demokratie in den letzten Jahren eine immer größere Rolle ein. Dabei tragen per Zufallsauswahl entlang soziodemographisch repräsentativer Kriterien ermittelte Bürgerinnen und Bürger in enger Anbindung an die Politik und unter Beteiligung von Expertinnen und Experten, zur Klärung politischer Streitfragen bei. Für die Auswahl der beteiligten Expertinnen und Experten ist ein wissenschaftlicher Beirat empfehlenswert. Laien können mit den notwendigen Vorabinformationen, die ihnen verständlich dargeboten werden, fundiert mitentscheiden. Der Ergebnisrahmen muss dabei klar definiert sein. Um ein repräsentatives Abbild der Gesellschaft zu erreichen, müssen alle Faktoren begrenzt werden, die ansonsten der Partizipation entgegenstehen, etwa durch die Gewährleis-

tung von Kinderbetreuung, Kostenübernahme, Übersetzungen oder Gebärdendolmetschung sowie weitere inklusive Vorkehrungen.

Repräsentativ-parlamentarische, direktdemokratische und deliberative Verfahren stehen in einem Ergänzungsverhältnis (vgl. Jörke 2012: 147).⁶² Führen die deliberativen Elemente zu einer stärkeren Repräsentativität und Konsensorientierung der parlamentarischen Demokratie, sinkt auch die Wahrscheinlichkeit, dass es zur Einleitung eines Bürger- oder Volksbegehrens gegen bereits beschlossene oder geplante Vorhaben kommt. Insofern wäre es falsch, direktdemokratische und deliberative Verfahren gegeneinander oder beide zusammen gegen die repräsentativen Demokratie in Stellung zu bringen. Stattdessen sollte man darüber nachdenken, wie sie als parallel existierende Stränge der Input-Legitimation so miteinander verknüpft und in eine tragfähige Balance gebracht werden können, dass sie das Vertrauen in die repräsentativen Institutionen und damit in die Demokratie insgesamt stärken. Länder und Kommunen gewinnen dabei aufgrund ihrer Betroffenennähe und ihres Aufgabenprofils eine Schlüsselfunktion, die zugleich als Vorbild für demokratische Innovationen auf der Bundes- und transnationalen Ebene dienen könnte.

Digitale Partizipation

Partizipation wird aus der Sicht der Politik als Prozess einer politischen Handlung zwischen Individuen und der Gemeinschaft verstanden und gehört zu einem Beziehungsgeflecht aus teils substitutiv, teils kontradiktorisch verwendeten Begriffen (z. B. Teilhabe, Beteiligung, Demokratisierung, Mitbestimmung, Mitwirkung etc.). Die Perspektive auf die Netzmedien als Beschleuniger politischer Partizipation wird seit langem kontrovers diskutiert.⁶³ Einerseits scheinen Ereignisse wie der sogenannte Arabische Frühling, die Proteste um „Stuttgart21“ oder die millionenfache Resonanz auf das Video des Bloggers Rezo⁶⁴ zu belegen, dass sich neue Formen der politischen Aktivität und Einmischung in politische Prozesse herausbilden. Andererseits ist zu fragen, ab wann man von Partizipation sprechen kann. Kersting (2019) beispielsweise betont, dass politische Online-Beteiligung sowohl als aktives Engagement, als auch als Feedback auf die Beeinflussung politischer Entscheidungsfindungsprozesse im Bereich Planung und Kontrolle zu verstehen ist.⁶⁵ Er sieht die größten Vorteile digitaler politischer Partizipation bisher im Bereich Information und Mobilisierung. Andere Studien belegen aktive inhaltliche Beteiligung im Sinne deliberativer Beteiligung, so verdeutlichen Thimm et al. (2014) die Rolle von Twitter als Deliberationsplattform für aktive Beteiligungsformen bei Landtagswahlen.

⁶² Jörke 2012, S. 147.

⁶³ Bürger und Dorn-Fellermann 2014.

⁶⁴ (https://de.wikipedia.org/wiki/Die_Zerstoerung_der_CDU)

⁶⁵ Kersting 2019.

Die dezentralen Partizipationsmöglichkeiten im Social Web und die schnellen Verbreitungsmechanismen sind – auf den ersten Blick – also für politisch aktive, vernetzte Menschen ausgesprochen hilfreich. Es stellt sich allerdings angesichts von negativen Ausprägungen (s. Abschnitte zu „[Fake News](#)“, S. 83 ff.) zunehmend die Frage nach dem grundlegenden Einfluss von Onlinekommunikation auf politische Prozesse und politische Beteiligung: Werden durch das Internet tatsächlich mehr Menschen politisch aktiv, oder ermächtigt das Web nur die ohnehin politisch interessierte, hochgebildete Bevölkerungsschicht und führt zudem zu einer Verrohung der politischen Diskurskultur?

Forschungsbefunde dazu sind ausgesprochen kontrovers und lassen sich zumeist in zwei Gruppen ausdifferenzieren. Anhänger der Demokratisierungsfraktion stellen die Optionen des Partizipations- und Einmischungspotenzials sowie die Möglichkeit interpersonaler und intergruppalen Vernetzung heraus. So zeigten schon einige frühe Studien⁶⁶, dass neue kommunikative Praktiken auf Social Media-Plattformen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse haben können. Aber inwieweit diese Form der digitalen Teilhabe wirklich eine breitere neue Beteiligungskultur innerhalb der Politik fördert, ist umstritten. So stellen beispielsweise Lindner und Riehm (2011) heraus, dass Online-Partizipation in einigen Kontexten Ungleichheiten repliziert und nicht zur Erweiterung von Beteiligungsgruppen beiträgt.⁶⁷ Betrachtet man die plattformbezogenen Analysen von Partizipation, so zeigt sich aber, dass Twitter und Facebook durchaus in der Politik eine Rolle spielen – jedoch zumeist im nicht-formalisierten politischen Prozess. Es sind vielmehr interpersonale Interaktionen und Debatten, die die Partizipation hier dominieren.

Partizipationskulturen im Netz: Mikro-Partizipation

In Bezug auf spezielle Partizipationsformen der digitalen Plattformen spielt die sogenannte „Mikro-Partizipation“ eine besondere Rolle. Da die Plattformen jeweils durch unterschiedliche funktionale Logiken gekennzeichnet sind, kann man sich beispielsweise auch durch minimale Aktivitäten wie Mausclicks, Likes oder Retweets an Debatten beteiligen. Diese minimalen Aktivitäten wurden lange unter den normativen Perspektiven klassischer Beteiligungsmuster betrachtet und abwertend als „slacktivism“ oder „clicktivism“ bezeichnet. Auf Deutsch hat sich dafür die Bezeichnung „Sofa-Aktivismus“ eingebürgert. Dabei wurden vor allem mangelhafte Bezüge zum „real world“-Engagement kritisiert. So sieht Christensen (2011) „slacktivism“ als eine Ersatzhandlung an, die „effective real-world activism“ durch ineffektiven Online-Aktivismus substituiert.⁶⁸ Festzustellen ist jedoch, dass Praktiken wie Liken, Sharen, Retweeten oder aber auch Taggen, Hashtaggen oder Geotaggen durchaus als Beteiligung zu bewerten ist. Solche Aktivitäten als „low commitment“ oder „feel-good way of activism“ assoziierten Verhaltens zu kategorisieren wird den Effekten, wie z. B. bei Online-

⁶⁶ u. a. Zúñiga et al. 2009.

⁶⁷ Lindner und Riehm 2011.

⁶⁸ Christensen 2011.

Petitionen, oft nicht gerecht. Die von Peña-López (2012) gewählte Bezeichnung „casual politics“ erscheint aus Nutzersicht zutreffender. Bezeichnet wird damit „the same kind of politics that happen informally in the offline world“⁶⁹. Das Liken, Posten oder Kommentieren von politischen Inhalten wird hierbei als eine Form von Mikro- bzw. Sub-Aktivismus verstanden, der einer dezidiert politischen Partizipation vorgelagert ist.

Politische Partizipation in formalisierten Prozessen

Zwar sind die Möglichkeiten der Teilhabe und Partizipation nach wie vor nicht egalitär verteilt, aber in der Online-Partizipation haben sich Formen herausgebildet, die neue Beteiligungskulturen anstreben. Eine Vielzahl von Forschungen betont die problematischen Aspekte von Online-Partizipation, aber auch die Chancen. Während diese Beobachtungen auf problematische Aspekte von Ungleichheit in Bezug auf die Charakteristika der Partizipierenden verweisen, zeigen die politisch-praktischen Umsetzungskonzepte für politische Beteiligungsformen eine deutliche Zunahme in Bezug auf die positive Akzeptanz von bürgerbezogenen Partizipationsangeboten. Herausgehoben werden sollen hier die vielfältigen Versuche von Kommunen, ihre Bürger in politische Entscheidungen einzubinden. Unter dem Stichwort der „E-Partizipation“ werden Internetseiten von Städten mit „Mitmachfunktion“ angeboten, mobile Angebote der Beteiligung bei Planungsvorgängen erstellt oder Bürgerhaushalte diskutiert⁷⁰. Damit erscheint die optimistische Sichtweise von Linders (2012) auf einen Wandel vom „e-government to we-government“ durch soziale Medien als nicht mehr völlig utopisch.⁷¹

Das Thema „Bürgerbeteiligung“ hat auch in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren für die Kommunen an Bedeutung gewonnen. Dabei gibt es verschiedene Formen und Kanäle, Bürgerinnen und Bürger an politisch-administrativen Entscheidungen wie beispielsweise Bauleitplanungen oder der Haushaltsplanung zu beteiligen. Manche Kommunen in Nordrhein-Westfalen nutzen dafür verstärkt das Internet.⁷²

Wichtig erscheint es, der Überhöhung des Partizipationskonzeptes im Sinne eines grundlegenden Elementes des egalitären und gleichberechtigten Diskurses „für alle von allen“ entgegenzuwirken und die wichtige Rolle von Beteiligung in nicht-formalisierten politischen Prozessen zu betonen.

⁶⁹ Peña-López 2012, S.239.

⁷⁰ Gladitz et al. 2017.

⁷¹ Linders 2012.

⁷² (<https://diid.hhu.de/projekte/diid-monitor-online-partizipation/>) zuletzt aufgerufen am 21.04.2021.

2.2.2 Handlungsempfehlungen

2.2.2.1 Parlamentarische Demokratie

26. Die freiheitliche Demokratie garantiert Rechtsstaatlichkeit und politische Partizipation, setzt aber auch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger voraus. Politische Partizipation und die Teilnahme an Wahlen sind das Herzstück der repräsentativen Demokratie. Deshalb sollen alle politischen und gesellschaftlichen Akteure für eine politische Beteiligung, insbesondere an Wahlen, werben. Zur konkreten Abstimmung vor Ort regt die Enquetekommission an, kommunale Beteiligungsgipfel auszurichten und mit zivilgesellschaftlichen und organisierten Gruppen dazu ein Konzept zu erarbeiten.
27. Zur Steigerung der Wahlbeteiligung soll geprüft werden, ob Orte und Zeiträume der Stimmabgabe bei der Urnenwahl und/oder bei der Briefwahl ausgeweitet werden könnten.
28. Die Enquetekommission empfiehlt, das aktive Wahlrecht bei Landtagswahlen auf 16 Jahre abzusenken. Einhergehen sollte dies mit intensiver politischer Bildung in den Schulen Nordrhein-Westfalens, um die Schülerinnen und Schüler bestmöglich zu informieren und auf den Wahlakt vorzubereiten.
Sondervotum der CDU-Fraktion (s. u. [Kapitel 2.5](#))
29. Bereits bestehende Projekte, wie Juniorwahlen oder Planspiele dienen der unterrichtlich-thematischen Begleitung und sollten gefördert sowie in ganz Nordrhein-Westfalen flächendeckend implementiert werden. Auch eine stärkere Beschäftigung mit weiteren Formen politischer Beteiligung und zivilgesellschaftlichen Engagements jenseits von turnusmäßigen Wahlen soll ausgeweitet werden.
30. Die Digitalisierung nimmt in allen Lebensbereichen weiter zu. In Zukunft wird sich daher auch in der Demokratie kaum eine politische Ebene den vielen Möglichkeiten und Chancen, die das Internet anbietet, verschließen können. Eine erweiterte, kanalisierte Erprobung von Online-Abstimmungsverfahren erscheint unter diesen Vorzeichen geboten. Formen der politischen Partizipation sollen weiterentwickelt werden. Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten müssen erweitert, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in politischen Beratungs- und Entscheidungsprozessen verbessert werden. Daraus kann neues Engagement erwachsen. Die Enquetekommission regt deshalb neben der Ausweitung analoger Bürgerbeteiligungsangebote an, zu prüfen, welche Online-Instrumente im Wahlrecht, im Planungsrecht oder in anderen Zusammenhängen zur Stärkung der Demokratie auf kommunaler Ebene und Landesebene beitragen können. Mögliche Risiken

der elektronischen Stimmabgabe – z. B. mit Blick auf Repräsentativität, Datensicherheit, Wahlgeheimnis – sollen in diesem Zusammenhang sorgfältig abgewogen werden. Bei allen offensichtlichen Schwierigkeiten, die E-Voting mit sich bringt, empfiehlt die Enquetekommission, dass das Land eine Strategie für den Umgang mit der Digitalisierung von Wahlen und Stimmabgabe (als kommende Aufgabe in der Zukunft) erarbeitet bzw. auf Bundesebene anstößt.

31. Die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) definiert alle Menschen unter 18 Jahren als Kinder, die mit besonderen Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechten ausgestattet sind. Die Kinderrechtskonvention schafft insofern Rechte zusätzlich zu den gültigen. Über die allgemeinen Menschenrechte hinaus sind Kinder Träger unveräußerlicher Rechte und können diese Ansprüche und Rechte einklagen. Die vier Grundprinzipien lassen sich zusammenfassen in: Nichtdiskriminierung (Artikel 2 Absatz 1 KRK), Vorrang des Kindeswohls (Artikel 3 Absatz 1 KRK), Recht auf Leben und Entwicklung (Artikel 6 KRK) sowie Recht auf Beteiligung im Sinne der Kinderrechtskonvention (Artikel 12 KRK). Die Kinderrechtskonvention räumt den Vertragsstaaten insbesondere hinsichtlich der Ausgestaltung der Beteiligung einen großen Spielraum ein. In Nordrhein-Westfalen ist die Beteiligung etwa durch § 6 Absatz 2 3. AG-KJHG-KJFÖG ausgestaltet. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Enquetekommission den Städten und Gemeinden, die bereits bestehenden Möglichkeiten stärker zu nutzen, die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen weiterzuentwickeln und zu prüfen, inwieweit die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei allen ihren Interessen berührenden Planungen gewährleistet und in den Gemeinden ausgebaut werden kann. (Vorbild könnte hierfür beispielsweise die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, § 47 f. GO SH sein).
32. Aufnahme einer Fragestunde in Ausschuss- und Ratssitzungen sowie Fragerecht der Bürgerinnen und Bürger zu Tagesordnungspunkten der jeweiligen Sitzungen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung in den Kommunen Nordrhein-Westfalens empfiehlt die Enquetekommission im Sinne einer verbindlichen und einheitlichen Regelung zwecks Stärkung der Bürgerbeteiligung u. a. zu prüfen, ob die Kann-Regelung in § 48 Absatz 1 Satz 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) durch eine Soll-Regelung ersetzt werden kann.
33. Politische Interessenvertretung, das Recht einer jeden Person, Ideen und Argumente in politische Entscheidungen einzubringen, ist elementarer Bestandteil einer Demokratie – ebenso wie die Freiheit des politischen Mandats. Politische Mandatsträger haben ihre Entscheidungen gegenüber dem Souverän zu verantworten, damit dieser eine informierte Entscheidung treffen kann. Allerdings sind nicht alle Interessen in einer pluralistischen Gesellschaft in gleicher Weise organisiert, und es bestehen Möglichkeiten verdeckter, un-

verhältnismäßig einseitiger Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse. Fehlende Transparenz erschwert eine informierte Entscheidung des Souveräns und ist geeignet, das Vertrauen in politische Entscheidungsprozesse zu erschüttern.

Daher empfiehlt die Enquetekommission die Einrichtung eines Lobbyregisters, des legislativen Fußabdrucks und eines Verhaltenskodexes für Lobbyistinnen und Lobbyisten.

- Im Lobbyregister sind alle Formen der Interessensvertreterinnen und Interessensvertreter gleichbehandelt und werden registriert, u. a. neben Unternehmensvertreterinnen und Unternehmensvertretern sowie Verbänden, auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Stiftungen, Gewerkschaften und Berufsverbände – also alle, die im Sinne ihrer Arbeit- bzw. Auftraggeber bei Landtag und Landesregierung versuchen, auf politische oder gesetzgeberische Prozesse Einfluss zu nehmen.
- Durch den legislativen Fußabdruck soll die Transparenz im Gesetzgebungsprozess hergestellt und dokumentiert werden, u. a. woher eine Idee zu Gesetzentwürfen und Verordnungen stammt. In diesem Zusammenhang sollte auch über eine Plattform nachgedacht werden, in der sämtliche Parlamentsgegenstände zur Diskussion gestellt werden, und auf der registrierte Bürgerinnen und Bürger mitdiskutieren und Änderungen einbringen können.
- Ein Verhaltenskodex für Lobbyistinnen und Lobbyisten, wie er etwa beim europäischen Parlament besteht, regelt die Verpflichtungen von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern bei ihrer Tätigkeit. Das Transparenzregister muss dabei die Grenzen respektieren, die sich aus Grundgesetz und den Rechtsstaatsprinzipien ergeben, insbesondere die Freiheit des politischen Mandats.

34. Unsere demokratisch-freiheitliche Grundordnung ist eine zu verteidigende Errungenschaft. Aufgabe von Politik und dem Gesetzgeber muss es sein, Wissen über die Freiheiten der Demokratie zu vermitteln, die Akzeptanz des demokratischen Systems zu fördern und gleichzeitig wertschätzend einen hervorgehobenen Einsatz für die Demokratie zu honorieren. Bürgerschaftliches Engagement spielt eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der Herausforderungen unserer Zeit. Um das besondere Engagement von zivilgesellschaftlichen Akteuren zu würdigen, die sich im Besonderen um die demokratische Kultur Nordrhein-Westfalens verdient machen, sowie öffentlichkeitswirksam ein Zeichen dafür zu setzen, dass politische Partizipation von Seiten der Entscheidungsträger des Landes honoriert wird, empfiehlt die Enquetekommission zu prüfen, einen Demokratiepries auszuloben. Beispielsweise bietet sich für solch einen Rahmen eine jährlich im Landtag stattfindende Preisverleihung rund um das Datum des „Internationalen Tags der Demokratie“ (15. September) an. Eine zusätzliche positiv besetzte Öffentlichkeitsarbeit wäre ebenfalls empfehlenswert.

2.2.2.2 Direkte Demokratie

35. Direktdemokratische Verfahren sind wichtige Ergänzungen der parlamentarischen Demokratie und eine Möglichkeit, den einzelnen Menschen eine weitere Möglichkeit zu geben, das Lebensumfeld mitzugestalten und Interessen und Perspektiven in die politischen Entscheidungen einzubringen.

Die unmittelbare Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger in Form von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ist in der Kommunalverfassung verankert und wird seitdem auch aktiv genutzt.

- Die Enquetekommission empfiehlt einen einfachen Zugang zu Information und Beratung über die Voraussetzungen.
- Die Enquetekommission empfiehlt die Prüfung, inwieweit der Katalog für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide erweitert werden kann.
- Die Enquetekommission regt an, dass bei Bürgerentscheiden die Abstimmenden einen einfachen Zugang zu grundsätzlichen Informationen über den Abstimmungsgegenstand schriftlich erhalten, darüber hinausgehende Informationen sowohl der Initiatoren, als auch der Verwaltung und den Ratsfraktionen sollen von der Verwaltung digital abrufbar zur Verfügung gestellt werden.

Auch auf Landesebene können Elemente der direkten Demokratie die repräsentative parlamentarische Demokratie ergänzen und stärken – Volksinitiativen (Artikel 67 Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen – LVerf NRW), Volksbegehren (Artikel 68 Absatz 2 LVerf NRW) und Volksentscheid (Artikel 68 Absatz 2 ff. LVerf NRW). Volksinitiativen und Volksbegehren zielen auf eine Befassung durch das Parlament. Ein Volksentscheid zielt auf die Ersetzung eines Parlamentsbeschlusses.

- Die Enquetekommission empfiehlt die Prüfung, inwieweit eine Absenkung der Hürden für die Antragstellung von Volksbegehren sinnvoll ist.
- Darüber hinaus sollte geprüft werden, wie für Gesetze, die im Wege eines Volksentscheids beschlossen werden, zeitliche Schutzklauseln eingeführt werden können.

Sondervotum der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Professorin Dr. Caja Thimm (s. [Seite 113](#))

2.2.2.3 Deliberative Demokratie

36. Repräsentative, deliberative und direktdemokratische Verfahren sollen sich idealerweise wechselseitig ergänzen. Während direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene bereits etabliert sind, werden deliberative Formate erst jüngst verstärkt erprobt. Sie können eine sinnvolle Ergänzung darstellen, um die repräsentative Demokratie zu bereichern. Insbesondere auf der kommunalen Ebene können über die zufallsgesteuerte Auswahl von Bürgerinnen und Bürger beratende Gremien genutzt werden, um über die Arbeit der Räte

und Kreistage hinaus Ideen zu generieren, Probleme frühzeitig zu diskutieren, unterschiedliche Sichtweisen einzubinden und Problemlösungen zu erarbeiten.

- Die Enquetekommission empfiehlt, deliberative Verfahren als Ergänzung dort auszuweiten beziehungsweise ergänzend zu nutzen, wo Entscheidungsfindungen verschiedenste Interessen betreffen bzw. stark konfliktbehaftet sein können, z. B. bei Infrastrukturvorhaben. Hier regt die Enquete die Entwicklung eines Leitfadens für eine neue Planungskultur an. Kern dieses Leitfadens soll die Implementierung von frühzeitiger Bürgerbeteiligung sein, auch mit dem Ziel, Planungsverfahren zu straffen.
- Viele praktische Fragen zur Umsetzung solcher deliberativen Formate in Nordrhein-Westfalen sind ungeklärt. Vor diesem Hintergrund sollten bisherige Formate, insbesondere bisherige Bürgerräte (aber auch Verbändebeteiligungen etc.), wissenschaftlich evaluiert werden.
- Darüber hinaus empfiehlt die Enquetekommission zu prüfen, inwieweit (in einem ersten Schritt) ein Bürgerrat auf Landesebene mit den gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnissen ein Konzept zu Etablierung und Implementierung deliberativer Verfahren für Kommunen und Land unter Erprobung verschiedener Diskussionsformate entwickeln kann.
- Die Enquetekommission regt an, die Verwaltungskultur in unserem Land innovativer und offener zu gestalten. Dafür sind Behördenleitungen und Mitarbeiter für die Chancen von Bürgerbeteiligung zu sensibilisieren. Dazu soll das Themenfeld „Partizipation“ stärker in der Mitarbeiteraus- und -weiterbildung Raum finden. (denkbar wäre hier zum Beispiel, an den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung einen Masterstudiengang „Beteiligung/Partizipation“ oder in geeigneter Weise (z. B. Kooperation mit Hochschulen und/oder Weiterbildungsträgern) Module zur Erlangung spezifischer Zusatzqualifikationen anzubieten. Dabei sollen unterschiedliche und crossmediale Beteiligungsformate für verschiedene Situationen vermittelt werden.
- Wir empfehlen, die Möglichkeiten der Digitalisierung auf allen Ebenen auch stärker für Beteiligungsangebote zu nutzen, wie zum Beispiel auf Landesebene beim Vorhaben eines zentralen Bürgerbeteiligungsportals „Beteiligung. NRW“ oder unter open.nrw.
- Empfehlenswert ist ferner, die unterschiedlichen Beispiele erfolgreicher Bürgerbeteiligung besser bekannt und nachvollziehbar zu machen. Deshalb sollen zum Beispiel Best-Practice-Beispiele aus der Behördenpraxis auf einer Plattform vorgestellt werden.

- Im Rahmen einer hybriden – also nicht nur in Zeiten der Pandemie auch digitalen – Konferenz mit niedrigschwelligem Zugang und inklusiver Ausgestaltung (d. h. ohne Anreise, bessere Vereinbarkeit und kostengünstiger für Teilnehmer wie Veranstalter) könnten aktuelle Fragen diskutiert und besonders erfolgreiche Beteiligungsverfahren ausgezeichnet werden.
- Ebenfalls könnte eine Partizipationsbeauftragte oder ein Partizipationsbeauftragter auf Landesebene zum einen die bereits in einigen Kommunen vorhandenen Partizipationsbeauftragten vernetzen und als zentrale Anlaufstelle Serviceangebote und Informationen zur Organisationsentwicklung bereit stellen, zum anderen aber auch Informationsstelle für zivilgesellschaftliches Engagement sein.
- Die Enquetekommission regt die Prüfung an, inwieweit deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren im Rahmen des geltenden Rechtsrahmens erprobt und durchgeführt werden können, wie Doppelstrukturen zur bisherigen förmlichen Bürgerbeteiligung vermieden werden können.

Sondervotum der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD-Fraktion sowie der Sachverständigen Professorin Dr. Caja Thimm und Professor Dr. Frank Decker (s. Seite 113)

2.3 Handlungsbereich Digitales, Medien und Debattenkultur

2.3.1 Problemaufriss

Der digitale Wandel ist ein Strukturwandel, der alle Gesellschafts- und Lebensbereiche beeinflusst. Er zeigt sich in neuen Wirtschaftsbranchen und Geschäftsmodellen, aber auch in der Art, wie Menschen miteinander kommunizieren, lernen, arbeiten und miteinander leben. Die massiven Transformationsprozesse, die sich aktuell in nahezu allen gesellschaftlichen Feldern vollziehen, verändern Strukturen in Wirtschaft, Politik, Öffentlichkeit und Familie und betreffen damit alle gesellschaftlichen Institutionen sowie den einzelnen Menschen in seinen gesamten sozialen Bezügen. Im Bereich der Wirtschaft bewirkt die Digitalisierung teils erhebliche Umwälzungsprozesse und lässt gänzlich neue Branchen entstehen. Im Bereich der Politik beeinflussen neue Optionen digitaler Partizipation und Vernetzung durch soziale Medien alle Ebenen politischen Handelns. Diese Entwicklung wird in absehbarer Zeit nicht an Geschwindigkeit verlieren. Neue Themen zeigen sich und werden intensiv diskutiert: das Internet der Dinge, Künstliche Intelligenz, Virtual Reality. Die Landesregierung in NRW hat viele dieser Herausforderungen im Rahmen der Digitalstrategie⁷³ in den letzten Jahren

⁷³ Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2020.

aufgegriffen und in ersten Schritten umgesetzt, auch wenn der Fortschrittsbericht (August 2020) weiteren Handlungsbedarf aufweist. Dieser wird u. a. im Kontext der Digitalisierung der Verwaltung gesehen, hier sollen bis 2025 alle Bürgerinnen und Bürger nahezu alle Dienstleistungen online erhalten können.

Fraglos ist, dass sich alle Gesellschaften weltweit bisher kaum diskutierten Herausforderungen gegenübersehen, die dringend politischer Konzepte für eine digitale Zukunft bedürfen. Aus dieser Perspektive muss der Digitalisierungsprozess konsequenterweise als gesamtgesellschaftlicher Prozess angesehen werden, der durch politische Entscheidungen gesteuert werden muss. Nachstehend werden einige Themenkomplexe angeschnitten, die sich mit aktuellen Herausforderungen der digitalen Aspekte von Demokratie befassen. Unter anderem führte die Enquetekommission dazu eine Expertenanhörung im Format Town-Hall-Meeting durch.⁷⁴

Das Netz als digitale Lebenswelt verstehen

Auch im Alltag der Menschen, für die sich das Digitale nicht so leicht erschließt, entstehen unausweichlich Digitalisierungsprozesse, die prägenden Einfluss auf das Leben haben. Diese reichen von der politischen Information aus digitalen Zeitungen über den Einkauf bei Amazon, von der innerfamiliären Organisation und Kommunikation über WhatsApp oder Skype bis zum Auto als rollenden Computer oder den digitalen Haushaltshilfen wie Alexa oder Servicerobotern: unser Alltag ist Teil eines globalen Datafizierungsprozesses. Dabei ist Datafizierung sowohl Kultur als auch Methode – einerseits definiert als die freiwillige und unfreiwillige Produktion von Datenspuren im digitalen Umfeld, andererseits als ein Mechanismus zur Identifizierung sozialer Muster, welche Voraussagen über menschliches Handeln in der Zukunft ermöglichen. Diese Form der auch als „data surveillance“ oder „life mining“ bezeichneten Kontrolle des datenbasierten Digitallebens wird inzwischen vielfach problematisiert. Dabei bleiben diese Fragen nicht akademisch abstrakt, sondern werden sehr schnell politisch konkret – so kann z. B. der Einsatz von Gesichtserkennungstechnologien auch in NRW in naher Zukunft zu einer Herausforderung für Bürgerrechte werden.⁷⁵ Hier aktualisieren sich Problemfelder wie die Fragen nach den gesellschaftlichen und politischen Konsequenzen von „predictive media“, wie z. B. „predictive policing“ oder der medizinischen Bioinformatik, mit deren Hilfe Erkrankungswahrscheinlichkeiten berechenbar werden. Diese Formen der Datenanalyse zielen darauf ab, politische Entscheidungen nicht mehr auf der Grundlage politischer Programme oder Zielsetzungen zu treffen, sondern auf der Basis von Daten und ihrer Analyse. Welch große gesellschaftliche und ethische Probleme damit einhergehen können, verdeutlichen erste Anwendungsfälle. Rassistische oder sexistische Algorithmen, auf deren Basis Arbeitsplätze vergeben oder Kriminalitätsprävention betrieben werden, haben zu Forderungen nach ethischer Programmierung

⁷⁴ Landtag Nordrhein-Westfalen 2019c, S. 15–17.

⁷⁵ European Union Agency for Human Rights (FRA) 2019.

geführt. Und in nicht allzu ferner Zukunft werden wir weiterführende Debatten um das Verhältnis zwischen Mensch und Maschine führen müssen⁷⁶, die schon heute im Zusammenhang des „Internets der Dinge“ begonnen haben.

Digitale Moderne als Gestaltungsaufgabe

Diese skizzierten digitalen Entwicklungen haben zu viel Kritik geführt.⁷⁷ Kritisiert werden die Techniken, ihre Gefahren für Gesellschaft, Familie und Arbeit. Es erscheint vielfach Einigkeit zu herrschen, dass Dystopie, Disruption und Desillusionierung als zentrale Themen zu benennen sind. Besonders bedrohlich erscheinen Algorithmen, die sogenannte „Filterblasen“ erzeugen und inzwischen zur Metapher für unbekannte Mächte geworden sind (so in Pasquales Buch zur „Black box society“). Das Netz erscheint hier inzwischen mit einem Bedrohungspotential ausgestattet, das dem der analogen Welt in nichts nachsteht.

Unbestreitbar ist, dass sich alle Gesellschaften in Bezug auf Digitalisierungs- und Datafizierungsprozesse mit massiven Herausforderungen konfrontiert sehen. So sind digitale Netzwerke bzw. das Internet keineswegs egalitär – nach wie vor existiert ein digitaler Graben („digital divide“) zwischen den Bevölkerungsgruppen, die Zugang zum Internet und den entsprechenden technischen Geräten haben und denen, die über diese Option nicht verfügen. Aber auch die Differenzierung anhand der Kategorie der digitalen Kompetenz verweist auf soziale Ungleichheiten – digital kompetente und weniger kompetente Bevölkerungsgruppen lassen sich auch in Nordrhein-Westfalen nachweisen.⁷⁸ Politische Debatten werden zudem oft von digitalen Eliten bestimmt, die sich untereinander vernetzen und austauschen. All dies hat direkte Auswirkungen auf Partizipationsmöglichkeiten und damit auch auf demokratische Prozesse.

Ebenso relevant ist die zunehmende Ausdifferenzierung der Publika bestimmter Plattformen: Über algorithmenbasierte Technologien, Big Data und die Dominanz der sogenannten „big five“ (Google, Amazon, Apple, Facebook und Microsoft) entstehen neue gesellschaftlich relevante, aber wenig kontrollierbare Strukturen von Informations- und Wissensvermittlung – in der Forschung spricht man bereits von „Platform Society“.⁷⁹

Nicht zuletzt die Dominanz der Messenger Services wie Telegram oder WhatsApp in Bezug auf die Verbreitung von Verschwörungstheorien während der Corona-Krise verweist auf die wichtige Rolle digitaler Einzelpublika im Hinblick auf Meinungsbildungsprozesse.

⁷⁶ Thimm und Bächle 2019.

⁷⁷ Lovink 2017.

⁷⁸ Trebbe et al. 2010.

⁷⁹ van Dijck et al. 2018.

Deutlich werden jedoch auch gerade in Bezug auf die Partizipation an politischen Prozessen die großen Chancen digitaler Optionen (s. Abschnitt zu „[Digitale Partizipation](#)“). Das Internet eröffnet mittels vieler, z.T. bereits gut etablierter, Verfahren eine direktere und bürgernahe Beteiligungskultur, die auch bisher existierende Partizipationshürden überwinden helfen kann.

All diese verschiedenen Entwicklungen markieren Aspekte einer „Digitalen Gesellschaft“ und verdeutlichen die komplexen Herausforderungen für Demokratie und politisches Handeln im digitalen Umfeld (s. den Sammelband von Hofmann et al. 2019 zu den zentralen Forschungsfeldern von Politik in der digitalen Gesellschaft).

Risiken und Chancen parlamentarischer Demokratie in der digitalen Transformation

Lange stellte sich die Frage nach einer digitalen Politik nur denjenigen, die sich intensiv im digitalen Raum bewegten und sich als „netizens“, also Netzbürgerinnen und Netzbürger verstanden. Aber die zunehmende Rolle internetbasierter Kommunikation, die massive Ausbreitung der soziale Medien und die vermehrte Nutzung eines immer breiter werden digitalen Angebotes durch breite Teile der Bevölkerung führen zu neuen Formen des Nachrichtenkonsums.⁸⁰ Die „ARD/ZDF-Onlinestudie 2020“⁸¹ verdeutlicht, wie stark die Internetnutzung das Leben der Deutschen bestimmt: 2020 nutzten 94 Prozent der Bevölkerung das Internet. Bemerkenswert ist weiterhin, wie stark sich die Nutzung der diversen digitalen Angebote ausdifferenziert hat. Nicht nur die Nutzung des Messengers WhatsApp hat sich erhöht, auch Instagram steigt in der Beliebtheit und erreicht mittlerweile „gut die Hälfte der Digital Natives und löst Facebook als meistgenutzte Social-Media-Plattform ab“.⁸² Dabei ist die Onlinenutzung nicht gleich verteilt – so gehören die Menschen in Nordrhein-Westfalen zusammen mit Baden-Württemberg und Niedersachsen zu den aktivsten Nutzerinnen und Nutzern. Gemeinsam ist allen Ländern der hohe Anteil an jungen Menschen, die digitale Medien nutzen um sich zu informieren. Trotz dieser hohen Nutzungsfrequenz werden viele Informationen im Netz als nicht glaubwürdig eingeschätzt – eine widersprüchlich erscheinende Mediennutzung.⁸³ Aber viele Menschen erfahren zuerst über Facebook oder andere digitale Angebote über Ereignisse und prüfen in einem zweiten Schritt, wenn überhaupt, in journalistischen Medien den Wahrheitsgehalt der Informationen. Aus dieser Sicht muss die wichtige Rolle des Qualitätsjournalismus im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie die informierende Funktion der vielfältigen lokalen Zeitungslandschaft und Radiosendern immer wieder betont werden, denn gerade in unsicheren Zeiten stellt Vertrauen in journalistische Qualität für viele, auch junge Menschen, ein wichtiges Korrektiv dar (JIM Studie 2019).⁸⁴

⁸⁰ Gleich 2020.

⁸¹ Beisch und Schäfer 2020.

⁸² Beisch und Schäfer 2020, S. 462.

⁸³ Schultz et al. 2017.

⁸⁴ Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2020.

Digitale Öffentlichkeit(en) im Netz

Mit dem Aufkommen der digitalen, interaktiven Medien und damit neuer Beteiligungsoptionen haben sich auch die Strukturen von Öffentlichkeit verändert. Die in den letzten Jahren entstandene Netzöffentlichkeit ist nicht mehr nur als ein intermediäres Geflecht zwischen Gesellschaft, politischem System und Organisationen, sondern als ein interdependentes System von Öffentlichkeit, Teil- und Gegenöffentlichkeiten anzusehen. Öffentlichkeit lässt sich entsprechend nicht mehr nur als Raum der Massenmedien konzipieren, sondern vielmehr als dynamische, sich wechselseitig bedingende und verstärkende Ko-Produktion von Individuen, Institutionen und Staat innerhalb konvergierender medientechnischer Netzwerke, deren wachsende Relevanz nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche erfasst.

Der Wandel beruht vor allem auf einer zentralen Veränderung in der Technologie der Medienproduktion: Heute sind wir alle Medienproduzentinnen und Medienproduzenten, die mit einem Mausklick weltweit Informationen und Meinungen publizieren können. Dieser kategoriale Umbruch, der mit dem Begriff des „Web 2.0“ umschrieben und mit dem Schlagwort des „user-generated content“ verbunden ist, wurde in den letzten Jahren von einem weiteren Technologieschritt fortgeführt: dem Social Web, das für die große Mehrheit der Nutzerinnen und Nutzer vor allem aus Plattformen wie Facebook, Twitter oder Instagram besteht.

Ein bedeutsames Merkmal dieser „sozialen“ Plattformen ist, dass sie die Strukturen gesellschaftlicher Öffentlichkeit verändern: „Sie brechen die Dominanz des Modus ‚Massenkommunikation‘ und seiner institutionalisierten Formen, indem sie andere Modi, Arenen und Kontexte bereitstellen, die Kommunikationsinhalte für einen (potentiell) großen Personenkreis sichtbar und zugänglich machen“.⁸⁵ Vor allem große Anbieter wie Facebook oder Twitter ermöglichen durch ihre jeweils plattformspezifische Medienlogik einen weltweiten Austausch, der unabhängig von den traditionellen Verbreitungswegen eine eigenständige Öffentlichkeit ermöglicht. Diese intensive Nutzung digitaler Plattformen hat Folgen für die politische Information, für politische Partizipation und damit auch für die Entwicklung von Demokratie. Denn obwohl die traditionellen Massenmedien wie Zeitung, Radio oder Fernsehen in Politik, Wirtschaft, Arbeit und Freizeit oder Bildung und Kunst auch heute noch allgegenwärtig sind, haben sie inzwischen ihre Monopolstellung als Vermittler zwischen politischen Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft verloren (Neuberger 2017).⁸⁶ Die technische Multioptionalität des Internets hat dazu geführt, dass das Internet zunehmend die Funktion eines digitalen Versammlungsortes übernimmt und so auch für kleinteiligere Gruppeninteressen eine Option zur Veröffentlichung bereitstellt.

⁸⁵ Taddicken und Schmidt 2017, S. 16.

⁸⁶ Taddicken und Schmidt 2017, S. 101–127.

Institutionalisierte Politik bedarf vielfältiger und intensiver kommunikativer Aktivitäten, so z. B. bezüglich der Vermittlungsfunktionen nach außen (in der alltäglichen politischen Kommunikation gegenüber der Bürgerschaft), der Konstruktion neuer Zusammenhänge (bei Gesetzestexten) und der Selbstverständigung nach innen (in Fachdiskursen, Fraktionsitzungen oder Ausschüssen). Und auch die Parteien bzw. die einzelnen Politikerinnen und Politikern sehen sich einem erhöhten Kommunikationsdruck ausgesetzt – die Pflege der Social Media Accounts ist heute ein Kernbereich der personalisierten Öffentlichkeitsarbeit, die strategisch geplant und (medien)kompetent umgesetzt werden muss. So waren insgesamt 608 der 630 Bundestagsabgeordneten der 18. Wahlperiode auf mindestens einer Plattform aktiv, am populärsten dabei war Facebook, das von 92 Prozent der Abgeordneten genutzt wurde, gefolgt von Twitter (61 Prozent) und Instagram (31 Prozent (Bitkom.org)), aber auch Instagram erfreut sich zunehmender Beliebtheit.⁸⁷ Aber auch für Landtagsabgeordnete gilt, dass Social Media mittlerweile einfach dazu gehören: rund 97 Prozent der Abgeordneten nutzen sie, die Mehrheit davon sowohl privat als auch im Rahmen ihrer politischen Tätigkeit, rund 35 Prozent nutzen sie ausschließlich für ihre Abgeordnetenfunktion. Übereinstimmend sehen Politikerinnen und Politikerinnen aller Parteien dies einerseits als Bereicherung ihrer Kontaktmöglichkeiten an, andererseits jedoch auch als zusätzliche zeitliche und teilweise auch emotionale Belastung.⁸⁸ Dies haben die Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Jahr 2018 im Landtag Nordrhein-Westfalen aufgegriffen und gemeinsam Anpassungen der Mitarbeiterpauschalen zur besseren Unterstützung ihrer Aufgaben beantragt. Im gemeinsamen Faktenpapier der Fraktionen findet sich u. a. die Begründung, dass nicht nur die E-Mail-Kommunikation deutlich mehr Zeit erfordere, sondern vor allem die Pflege der Social Media Kanäle: „Die seit einigen Jahren von Bürgerinnen und Bürgern mehr und mehr als notwendig erachtete Kommunikation über soziale Netzwerke ist für die Abgeordneten ein wichtiger Kommunikationskanal geworden, bedeutet jedoch zugleich einen Mehraufwand bei der Pflege der Inhalte. Auch wachsen die Erwartungen in den sozialen Netzwerken hinsichtlich der zügigen Beantwortung von Fragen und Reaktionen auf Kommentare“.⁸⁹

Betrachtet man den medialen Wandel und die skizzierten strukturellen Veränderungen der Konstruktion von Öffentlichkeit und öffentlichen Diskursen, so stellt sich die Frage, ob das grundlegende Modell von Habermas für diesen digitalen Strukturwandel noch Geltungskraft besitzt.⁹⁰ Sein Modell der „deliberativen Demokratie“ basiert maßgeblich auf der idealtypischen Prämisse, dass alle Mitglieder der Gesellschaft zu den für das Kollektiv wichtigen Themen Zugang haben, oder wie Habermas es formuliert: „Die Öffentlichkeit lässt sich am ehesten als ein Netzwerk für die Kommunikation von Inhalten und Stellungnahmen, also von Meinungen beschreiben; dabei werden die Kommunikationsflüsse so gefiltert und synthetisiert, dass sie sich zu themenspezifisch gebündel-

⁸⁷ Eckerl und Hahn 2018.

⁸⁸ Metz und Metz 2019.

⁸⁹ Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2018, S. 2.

⁹⁰ Habermas 1990.

ten öffentlichen Meinungen verdichten“.⁹¹ Kennzeichnend für die deliberative Demokratietheorie ist vor allem die Legitimation politischer Entscheidungen durch einen gemeinschaftlichen Diskurs, durch den sich bei den Beteiligten politische Präferenzen herausbilden. Dieser Diskurs findet zwar auch im Netz statt, allerdings bilden sich zunehmend divergente Teilöffentlichkeiten, sodass eine gesamtgesellschaftliche, kollektive Meinungs- und Willensbildung erschwert wird.

Auch wenn die aufgelisteten Kritikpunkte mehrheitlich auf problematische Entwicklungen im Hinblick auf die Ausbildung demokratiefördernder Strukturen im Netz verweisen, so erscheint es jedoch unklug, die vielen Optionen, die das Internet für die politische Beteiligung bietet, nicht für politische Partizipation zugänglich zu machen. Bewegungen wie der sogenannte Arabische Frühling, die globale Occupy-Bewegung oder regionale und lokale Proteste von Bürgergruppen wie bei „Stuttgart 21“⁹² (Thimm & Bürger, 2013) belegen, dass das Internet für den demokratischen Artikulationsprozess zunehmend auch für lokale politische Prozesse von hohem Wert ist.

Aber insbesondere die digitalen Plattformen haben in den letzten Jahren Techniken und Kulturen ihrer Verwendung herausgebildet, die aus demokratietheoretischen Perspektiven alarmierend sind. Dazu gehören insbesondere „Fake News“ und Hassbotschaften („hate speech“), die nachstehend kurz in ihren Bezügen zu den Fragestellungen der Enquetekommission skizziert werden.

Öffentlichkeit und Desinformation: „Fake News“

Im Zusammenhang mit politischen Informationen und konkreten Entscheidungen wie Wahlen hat die Frage nach der Rolle von manipulierten, falschen oder sogar gefälschten Informationen zunehmend Aufmerksamkeit erregt. Spätestens seit den Präsidentschaftswahlen in den USA im Jahr 2016, bei denen manipulierte Informationen Einfluss auf die Wahlentscheidung zugewiesen wurde⁹³, wird vielfach über die Rolle von Falschinformationen im Netz diskutiert. Einigkeit besteht darüber, dass falsche bzw. manipulierte Nachrichten durch die digitalen Kommunikationsformen, insbesondere auf sozialen Medien, an gesellschaftlicher Bedeutung gewonnen haben. In ihrer Diskussion des Begriffes „Fake News“ kommen Zimmermann und Kohring zu dem Schluss, dass die intuitive Bezeichnung „Fake News“ durch „aktuelle Desinformation“ ersetzt werden müsse, um „anhand expliziter, theoretisch abgeleiteter Kriterien eine nachvollziehbare, operationale Definition“ zu entwickeln.⁹⁴ Eine weitere Differenzierung lässt sich anhand der Kategorie der Intentionalität treffen – so sprechen u. a. Fletcher et al. im Falle intendierter, absichtsvoll falscher Behauptungen von „fake news by design“.⁹⁵ Folgende Formen werden zur Differenzierung vorgeschlagen:

⁹¹ Habermas 1990, S. 436.

⁹² Thimm und Bürger 2015.

⁹³ Sachs-Hombach und Zywiets 2018.

⁹⁴ Zimmermann und Kohring 2018, S. 527.

⁹⁵ Fletscher et al. 2018.

- Nachrichten, die keine sachlichen Belege haben – der Inhalt ist fiktiv.
- Nachrichten, die teilweise wahr, aber auch teilweise falsch sind – es werden falsche Informationen integriert.
- Nachrichten, die absichtlich übertreiben, um irrezuführen. So werden dann z. B. aus 1.000 Teilnehmenden 10.000 konstruiert.
- Nachrichten, die dazu bestimmt sind, die Gesellschaft, einzelne Personen, Unternehmen oder bestimmte Gruppen zu beschädigen. Es werden Informationen gefälscht, Täuschung und Manipulation eingesetzt, oder Gerüchte fabriziert.

Wie, wo und wann gefälschte Nachrichten verbreitet werden, bestimmt die Wirkung. Gefälschte Informationen können beispielsweise darauf abzielen, Politikerinnen und Politikern oder politische Parteien und Ideologien anzugreifen, wirtschaftliche und finanzielle Interessen zu sabotieren oder Misstrauen zu sähen. Darüber hinaus können Fehlinformationen dazu genutzt werden, Verwirrung und Unsicherheit zu erzeugen.

Gewalt, Hass und die Krise des politischen Ehrenamtes

Für einzelne Äußerungen im Internet, in denen massiv persönliche Kritik geübt, diffamiert oder gedroht wird, haben sich die Begriffe „hate speech“ oder „Hassrede“ etabliert. Entgleisungen im Netz sind nichts Neues, aber Hetze, Mobbing und Hass im Netz sind inzwischen zu einem gesamtgesellschaftlichen Problem geworden. In einer Studie der Landesanstalt für Medien NRW geben 75 Prozent der Befragten an, persönlich schon Hassrede im Internet wahrgenommen zu haben.⁹⁶ Besonders auffällig ist die steigende Wahrnehmung von Hassrede in der Altersgruppe der 14- bis 24-Jährigen. 49 Prozent dieser Altersgruppe stimmen der Aussage zu, es gäbe mehr Internetnutzerinnen und Internetnutzer, die öffentliche Beiträge im Internet hasserfüllt und hetzend kommentieren, als Internetnutzerinnen und Internetnutzer, die öffentliche Beiträge sachlich kommentieren. Regelrechte „Shitstorms“, also die massenhafte Verbreitung solch abwertender Kommentare, treffen dabei nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Unternehmen. Ein Shitstorm entsteht dadurch, dass es Nutzerinnen und Nutzern gelingt, auch andere Besucherinnen und Besucher der Plattform dazu zu motivieren, sich an der diffamierenden Äußerung zu beteiligen. Je mehr dies sind, desto stärker ist die Welle der Empörung. Ganz zentral für den Erfolg einer Negativkampagne ist jedoch ihre Transmedialität: Ein Shitstorm entfaltet erst dann seine volle Wirkung, wenn er anschließend seinen Weg in die klassischen Medien findet und von dort weiterverbreitet wird.

Die skizzierten Veränderungen in der Diskurskultur haben sich besonders massiv in Bezug auf die Abwertungs- und Bedrohungsrhetoriken verschärft. Dies gilt auch und in zunehmendem Maße für die Lokalpolitik. Neben Bundespolitikerinnen und Bundespolitikern, unter denen u. a. Renate Künast

⁹⁶ Landesanstalt für Medien NRW 2019.

aufgrund ihrer juristischen Gegenwehr und der ergangenen Urteile zu Formen digitaler Beleidigung bekannt wurde, sind es vor allem die massiven Anfeindungen gegen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker, die dringenden Handlungsbedarf verdeutlichen. Bedrohungen von Leib und Leben in Form von Hass-Postings führen zu einer zunehmenden Verunsicherung im kommunalen Ehrenamt. Betroffen davon sind nicht nur Stadträte, sondern auch Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister wie beispielsweise in Köln.

Als Reaktion auf diese Bedrohungen wurde auch die Landespolitik tätig. So wurden in NRW erste Schwerpunktstaatsanwaltschaften eingerichtet, zunächst in Köln. Hier kümmern sich seit 2018 zwei Staatsanwälte unter dem Motto „verfolgen statt nur löschen“ ausschließlich um die strafrechtliche Verfolgung von Hass und Hetze in sozialen Netzwerken. Die Initiative „Verfolgen statt nur löschen“ wurde 2017 in NRW gestartet und vereint Vertreterinnen und Vertreter von Medienaufsicht, Strafverfolgungsbehörden und Medienhäusern. Ziel ist es, eine Rechtsdurchsetzung im Internet zu erleichtern und so ein deutliches Zeichen gegen Recht- und Rücksichtslosigkeit im Netz zu setzen. Wie notwendig eine solche Initiative ist, zeigt nicht zuletzt die hohe Zahl von über 799 Fällen, die zwischen 2018 und 2020 zur Anzeige gebracht wurden.

Wie bedrohlich die Situation auch für Politikerinnen und Politiker auf ganz persönlicher Ebene ist, hat eine 2019 durchgeführte Umfrage unter 1000 Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern (KOMMUNAL-Monitor, <https://kommunal.de/hasswelle-alle-Zahlen>) bestätigt. Bundesweit gaben 48 Prozent an, beschimpft worden zu sein, in den neuen Ländern liegt der Anteil bei rund 75 Prozent. 20,4 Prozent der Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker gaben an, Hassmails bekommen zu haben. Dabei fühlen sich viele Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker vom Land im Stich gelassen: 38 Prozent der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sagen, die Länder nehmen ihre Verantwortung nicht wahr. Um dieser zunehmenden Flut Einhalt zu gebieten, hat die Bundesregierung am 30.10.2019, drei Wochen nach dem Anschlag auf die Synagoge in Halle, ein Maßnahmenpaket gegen den Kampf von Rechtsextremismus, Antisemitismus und Hass beschlossen (9 Punkte gegen Hass und Rechtsextremismus).

Die zunehmende Verrohung des öffentlichen Debattenklimas, die Verunsicherung darüber, welche Nachrichten oder Informationen glaubwürdig sind (oder nicht) – solche Veränderungen haben einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf politische Beteiligung an demokratischen Prozessen. Auch wenn Forschungsbefunde zeigen, dass selbst bei automatisierten Filterprozessen die Nutzerinnen und Nutzer unabhängig davon ihre eigenen Schwerpunkte in der Meinungsbildung setzen, sollten diese algorithmischen Filterprozesse nicht unterschätzt werden, da mit solchen Filtern auch Machtansprüche auf die Kontrolle öffentlicher Diskurse verbunden sein können.⁹⁷

⁹⁷

Limbourg und Grätz 2018.

Ein Ende dieser problematischen Phänomene im Netz ist nicht in Sicht. Nicht nur, dass immer mehr Verschwörungsmymen kursieren, auch die Hemmschwelle in Bezug auf Anonymität sinkt, so schreiben z. B. immer mehr Menschen unter ihrem Klarnamen und bekennen sich offen zu ihren rassistischen und menschenverachtenden Grundhaltungen. Dadurch, dass sich netzbasierte Hemmungslosigkeit und Lügen gegenseitig verstärken können, ist auch die mediale Sichtbarkeit ein zusätzlicher Reiz für die Beteiligung an solchen Netzkampagnen. Erfolg gegen diese Aktivitäten versprechen einerseits gesetzgeberische Maßnahmen und die Kontrolle der Plattformen selbst – das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) ist hier ein erster Schritt, der auch in anderen Ländern erwogen wird. Andererseits sind auch die Medien selbst zunehmend aktiv: „Fake News“ bzw. digitale Desinformation trifft zunehmend auf Gegenwehr im Journalismus, so wird „fact checking“ von allen journalistischen Medien intensiviert und weiter professionalisiert.

Fazit: Digitale Gesellschaft als politische Gestaltungsaufgabe für die Landespolitik

Die skizzierten Strukturmerkmale des Digitalen verweisen darauf, dass wir uns in einem massiven Transformationsprozess befinden. Für viele Menschen ist jedoch die Tragweite dieser Entwicklung nicht wirklich ersichtlich, sie fühlen sich überfordert und ausgeschlossen. Hieraus resultiert, so das Fazit aus der heutigen Sicht, ein dringendes Desiderat im Hinblick auf die Herausbildung einer „digitalen Werteordnung“, die die Fundamente für Demokratie unter digitalen Bedingungen legen kann. Es erscheint gerade angesichts von Algorithmenmacht, Fake News und Hate Speech dringlich, die essenziellen ethischen und moralischen Linien, die uns in Zukunft prägen sollen, in breiteren Teilen der Bevölkerung zu diskutieren. Dies kann am besten da geschehen, wo eine Nähe zu Bürgerinnen und Bürger besteht – auf der Landesebene und in der Kommune.

Ein großer Schritt ist mit der Neufassung des Medienstaatsvertrages gemacht worden (www.rundfunkkommission.rlp.de). So soll in der Zukunft für Facebook, Twitter, Google & Co. die Pflicht eingeführt werden, auch Inhalte, die verbreitet werden, entsprechend der geltenden journalistischen Grundsätze auf ihren Wahrheitsgehalt zu überprüfen. Sollte sich dies wie vorgesehen realisieren lassen, wäre im Hinblick auf die Verbreitung von Hass und Lügen im Netz ein weltweit einzigartiger Kontrollmechanismus entstanden.

Aber es muss darum gehen, nicht nur den Ausbau der technischen Infrastruktur bzw. die Regulierung spezifischer Digitalangebote in den Blick zu nehmen, sondern das Internet als Lebenswelt zu verstehen. Dabei muss es Ziel sein, Technikängste und Vorbehalte gegen neue Technologien abzubauen und transparente Strukturen für die Bürgerschaft anzubieten. Die großen Chancen, die in der Digitalisierung liegen, umfassen alle Bereiche der Gesellschaft – sowohl in privaten wie in beruflichen Zusammenhängen werden digitale Prozesse, Strukturen und Produkte immer wichtigere

Funktionen einnehmen. Für diesen „Metaprozess der Mediatisierung“⁹⁸ braucht es die Beteiligung einer gleichermaßen positiv wie kritisch eingestellten Bevölkerung, die die mit diesen Wandelprozessen einhergehenden Herausforderungen annimmt. Daher sollte in Nordrhein-Westfalen auf allen Ebenen geprüft werden, wie sich die Kommunikation mit der Bürgerschaft digital professionalisieren lässt und welche Maßnahmen kurz- und langfristig in Bezug auf die Beteiligungskultur umgesetzt werden sollten.

Die Frage, wie eine grundlegende Gesellschaftspolitik aussehen kann, die das Digitale nicht als Spielwiese von Nerds ansieht, sondern als Herausforderung für „Mensch-Sein im Zeitalter Künstlicher Intelligenz“⁹⁹ und als konkrete Prüfung der Demokratie unter digitalen Bedingungen¹⁰⁰, dürfte dabei eine der wichtigsten Zukunftsfragen für die parlamentarische Demokratie sein.

2.3.2 Handlungsempfehlungen

2.3.2.1 Digitales

37. Wenn Bürgerinnen und Bürger sich beteiligen wollen, darf dies nicht an für sie unklaren Zuständigkeiten und Kompetenzen der Verwaltung scheitern. Es bedarf Personal, welches in Fragen der Beteiligung gut ausgebildet ist, so dass funktionierende und nachhaltige Beteiligung gewährleistet werden kann. Dafür müssen auch die Veränderungen durch die Digitalisierung gemeinsam mit den Beschäftigten vorangetrieben und hierbei insbesondere auf eine effiziente und beteiligungsförderliche Umsetzung der digitalen Verwaltung geachtet werden. Die Enquetekommission empfiehlt, in der Verwaltung Kapazitäten zu schaffen, welche diese wichtige Thematik betreuen und Beteiligungsprozesse effektiv unterstützen können. Ein Partizipationsbeauftragter auf Landesebene kann dazu ebenfalls herangezogen werden. Die elektronische Prozessoptimierung des E-Government-Gesetzes kann dafür genutzt werden, Verwaltungsprozesse auf ihre Beteiligungsförderlichkeit zu untersuchen. Um Kommunikation zwischen Verwaltungen und Bürgerinnen und Bürgern und Beteiligung zu verbessern, empfiehlt die Enquetekommission, die Behörden in Nordrhein-Westfalen bei der Bereitstellung und Entwicklung ihres Internetauftritts dahingehend zu unterstützen, dass dieser die vielfältigen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger wie Mehrsprachigkeit, leichte Sprache, Übersichtlichkeit, schlanke Struktur, digitale Terminierung, App-Funktionen, wie z. B. „Stadt-App“, „Bürger-App“, Online-Antragsmanagement etc. berücksichtigt. Kommunen sollen dabei unterstützt werden, digitale Informations- und Partizipationsmöglichkeiten über digitale Plattformen und soziale Medien bereitzustellen.

⁹⁸ Krotz 2007.

⁹⁹ Tegmark 2017.

¹⁰⁰ Thimm 2017.

Die Enquetekommission empfiehlt, Vorzüge der Digitalisierung zur Stärkung des demokratischen Engagements zu nutzen. Hierfür soll Open Data – verstanden als eine Veröffentlichung aller gesetzlich zulässigen Daten – verbindlich und Ebenen übergreifend ausgebaut werden. Datenschutz ist dabei zentral. Kein Mensch, keine Personengruppe oder Institution soll durch die Veröffentlichung statistischer Daten stigmatisiert werden. Neben starken datenschutzrechtlichen Leitplanken sollen deshalb veröffentlichte Daten erklärt und kontextualisiert werden. Veröffentlichte Daten müssen vollständig und aus sich heraus nachvollziehbar sein. Die Daten müssen als Rohdaten bereitgestellt werden, die in standardisierten und offenen Formaten eine Weiterverwendung ermöglichen. Die Weiterverarbeitung muss durch offene Lizenzen unterstützt werden.

Die Enquetekommission empfiehlt vor diesem Hintergrund zu prüfen, inwieweit die bestehenden Angebote ausgeweitet werden können. Zur flächendeckenden Bekanntmachung sollen vermehrt Konferenzen und Fortbildungen durchgeführt sowie Publikationen erstellt und Best Practice-Beispiele verbreitet und zugänglich gemacht werden. Ein Wettbewerb mit dem Ziel, die besten Leitlinien für digitale Beteiligung zu prämiieren, kann diesen Rahmen sinnvoll ergänzen.

38. Die Landesregierung NRW nutzt bereits seit 2011 die Möglichkeit, ihre Politik durch Online-Konsultationen mit den Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam zu entwickeln. Auch die Digitalstrategie der Landesregierung wurde in einem breit angelegten Dialog- und Beteiligungsprozess entwickelt. Dieser gesellschaftliche Dialog soll fortgeführt werden. Die Enquetekommission empfiehlt, die digitale Transformation weiterhin mit einem breiten Beteiligungsprozess zu begleiten und digitale Angebote zur Beteiligung bereitzustellen. Aus der etwa 10-jährigen Erfahrung mit digitalen Beteiligungsformaten sind zahlreiche Erkenntnisse entstanden. Die Enquetekommission empfiehlt, einheitliche Leitlinien für Partizipation zu entwickeln mit dem Ziel, Transparenz und Teilhabe zu verbessern, Repräsentativität und Inklusion zu fördern. Die Enquetekommission empfiehlt den Kommunen zu prüfen, wie diese Leitlinien Vorbild auch für ihre kommunalen Beteiligungsprozesse sein können. Die Landesregierung ist aufgefordert, diesen Prozess zu unterstützen. Ebenso sollte sie bei den Kommunen für Beteiligungsformate werben, die etwa die Entwicklung zu Smart City/Smart Village begleiten.
39. Das Landesprogramm Digitale Modellkommunen NRW zielt darauf ab, durch Kooperation in und zwischen den Modellkommunen ungenutzte Digitalisierungspotentiale auszuschöpfen und wegweisende Digitalisierungs-Projekte anzustoßen und umzusetzen. Im Rahmen dieses Programmes wurden verschiedene Projekte in fünf Modellregionen entwickelt, die praktikable Lösungsansätze für Digitalisierung erproben, wie z. B. Diskussionen zwischen Bürgerschaft und Verwaltung um neue Arbeitsformen der Verwaltung. Eine schnelle und reibungslose Übertragbarkeit aller so entwickelten Erfolgsbeispiele steht da-

bei im Mittelpunkt. Die Enquetekommission empfiehlt der Landesregierung diese Projekte als Best-Practice-Beispiele öffentlichkeitswirksam bekanntzumachen.

40. Die Enquetekommission befürwortet eine Digitalisierung der Kommunalverwaltungen. Sie empfiehlt, gemeinsam mit den Kommunen einen Umsetzungspfad zu entwickeln, damit elektronische Aktenführung und elektronische Prozessoptimierung auch auf kommunaler Ebene umgesetzt werden können. Die elektronische Prozessoptimierung sollte auch dazu genutzt werden, Verwaltungsprozesse auch dahingehend zu prüfen, wie sie bürgerfreundlich und effizient weiterentwickelt werden können.

2.3.2.2 Medien

41. Die Berichterstattung über Lokal- und Regionalpolitik nimmt immer mehr ab. Damit diese wieder sichtbarer werden, empfiehlt die Enquetekommission der Landesregierung, sich weiterhin für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für gemeinnützigen Journalismus einzusetzen. Die Bundesratsinitiative des Landes Nordrhein-Westfalen für „Gemeinnützigen Journalismus“ verfolgt den Ansatz einer Erweiterung der Abgabenordnung des Bundes, damit auch journalistische Non-Profit-Projekte, die sich insbesondere für lokale Berichterstattung einsetzen, als gemeinnützig anerkannt werden können. Damit soll gezielt Journalismus gefördert werden, der sich hohen Qualitätsmaßstäben verpflichtet fühlt und wertvolle publizistische Beiträge zur Medien- und Meinungsvielfalt leistet. Die Enquetekommission stellt zudem fest, dass äquivalent zur Übertragung von Plenardebatten auf Bundesebene und der darauf aufbauenden Berichterstattung auch landespolitische Themen in Funk und Fernsehen sowie im Rahmen neuer digitaler Formate eine größere Rolle spielen sollten. Die Kommission appelliert ferner an die kommunalen Gremien, die Voraussetzungen für digitale Rats-TV- und Kreistags-TV-Formate zu ermöglichen.
42. Gaming ist schon seit längerer Zeit kein Nischenthema mehr. Jenseits der reinen Unterhaltung entsteht mit den Serious Games – sogenannte „ernsthafte Spiele“ – ein Videospielbereich, der darauf ausgelegt ist, mithilfe einer Vermischung von Spiel- und Lerninhalten komplexe Themen erlebbar zu machen. Mit Blick auf die politische Bildung können so nach Serious Games als Tool dazu genutzt werden, das Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Partizipation zu stärken. Wie relevant solche Serious Games bzw. edukative Spiele für die politische Bildung sein können, macht jedes Jahr u. a. der Deutsche Computerspielpreis (DCP) deutlich. Dies ist der wichtigste Preis für die deutsche Games-Branche. Als gemeinsame Initiative der Wirtschaft und des Deutschen Bundestags wird der DCP seit 2009 verliehen. Hochgelobte Spiele, die Inhalte aus Politik und Gesellschaft als Kernthema erkannt haben, sind beispielhaft:

- „Leons Identität“: exploratives Abenteuerspiel, ein Point-and-Click-Adventure aus der Ego-Perspektive, das 2020 im Auftrag der Staatskanzlei und des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen vom btf Game Department auch für den Einsatz an Schulen entwickelt wurde. Das Spiel dient der Extremismus-Prävention und soll die Medienkompetenz von jungen Menschen stärken. Es enthält Anspielungen auf die wirklichen Medien der rechten Szene sowie der Gamerkultur in leichter Abwandlung.
- „Papers, Please“: thematisiert ziviles Engagement aus der Perspektive eines kleinen Bürokraten, der Pässe stempeln muss, der dabei aber sehr viel Macht besitzt über das Schicksal von Menschen und sich dann zwischen seiner Pflicht und Widerstand gegenüber einem autoritären Regime bewegt.
- „Orwell“: zeigt die Gefahren von Überwachungen, also sowohl auch bestimmte Vorteile, aber auch, wie schnell ein System von Überwachung, das für die Sicherheit der Bürger gedacht ist, sich auch gegen die Bürger wenden kann, wenn Menschen Fehler machen und gleichzeitig sich die Rahmenbedingungen ändern und der Staat sich ändert.

Die Enquetekommission empfiehlt deshalb gemeinsam mit Spieleentwicklern und den anerkannten Trägern der politischen Bildung zu prüfen, inwieweit Serious Games und innovative Lerninhalte noch stärkeren Einzug in Unterrichtsmaterialien, die Lehrerausbildung und Lehrpläne finden können.

43. Einen verantwortungsvollen Umgang mit digitalen und analogen Medien zu lernen, begleitet Kinder und Jugendliche in allen Lernphasen und fordert Pädagoginnen und Pädagogen sowie Erzieherinnen und Erzieher in allen Bildungseinrichtungen. Der Medienkompetenzrahmen NRW dient seit 2016 der Entwicklung eines sicheren, kreativen und verantwortungsvollen Umgangs mit Medien. Dadurch sollen allen Kindern und Jugendlichen die erforderlichen Schlüsselqualifikationen bis zum Ende ihrer Schullaufbahn vermittelt und eine gesellschaftliche Partizipation ermöglicht werden. Auch die Landesanstalt für Medien NRW (LfM) betont die Wichtigkeit und den Zusammenhang einer funktionierenden Demokratie mit vorhandener Medienkompetenz. Entsprechende Initiativen wie beispielsweise „Medienschouts“ und „Internet-ABC“ wurden von Seiten der LfM ins Leben gerufen, um die Vermittlung von Medienkompetenz u. a. auch in den Schulunterricht einzubinden. Damit alle Akteurinnen und Akteure im Schulleben noch besser geschult werden und dem Thema Medienkompetenz in den verschiedenen Schulformen eine noch größere Bedeutung zukommen kann, empfiehlt die Enquetekommission gezielte, auf den Medienkompetenzrahmen aufsetzende Weiterbildungsangebote für Lehrkräfte sowie eine Weiterentwicklung von Unterrichtsmaterialien für Lehrkräfte aller Schulstufen, die sich in den Schulalltag integrieren lassen. Um alle jungen Menschen zu erreichen,

sollen bei einer Überarbeitung der Lehrpläne die Themen „Medienkompetenz, digitaler Verbraucherschutz und Demokratie“ aufgenommen werden.

44. Digitalisierungsprozesse prägen unser Leben unausweichlich und auch die Medialisierung durchdringt mittlerweile jeden Bereich des Alltags. Diese weltumspannende Entwicklung stellt gerade die Jüngsten unserer Gesellschaft vor neue Herausforderungen. Nach wie vor fehlen Kapazitäten für die strukturelle Medienkompetenzvermittlung in allen Gliedern der Bildungskette. Diese Kompetenzen wären allerdings dringend erforderlich, um einen fördernden Zugang zum Transformationsprozess und der digitalen Öffentlichkeit zu entwickeln. Daher empfiehlt die Enquetekommission, im Rahmen der Hochschulautonomie für die Lehramtsstudiengänge an den Hochschulen in Nordrhein-Westfalen Mittel für die Einrichtung von zusätzlichen Professuren im Fach Digitale Pädagogik/Digital Literacy bereitzustellen. Die Einrichtung dieser Professuren soll sowohl für das Lehramt an Grundschulen, als auch für die Sekundarstufe I und Sekundarstufe II ermöglicht werden.

2.3.2.3 *Debattenkultur*

45. Eine lebendige Demokratie setzt eine urteilsfähige Bevölkerung voraus, die gelernt hat, andere Meinungen zu respektieren, eigene Positionen begründet vorzutragen und Argumente abzuwägen. Daher ist es essentiell, dass Schülerinnen und Schüler eine Zuhör- und Debattenkultur erlernen, die ihnen die Kraft des Argumentes ebenso vermittelt, wie die Akzeptanz unterschiedlicher Positionen, auch nach dem Austausch aller Argumente. Streitkultur kann man erlernen. Aus diesem Grunde begrüßt die Enquetekommission, dass das Projekt „Jugend debattiert“ für weitere fünf Jahre fortgesetzt werden kann. Sie empfiehlt der Landesregierung, solche Wettbewerbe langfristig zu sichern und sich auch an Kooperationen zu beteiligen. Weiterhin empfiehlt sie, dieses erfolgreiche Format über anerkannte Träger der Jugendarbeit in Nordrhein-Westfalen bekannter zu machen und öffentlichkeitswirksam zu bewerben.
46. Politisches Framing und die Kommunikation mit schwer verständlichen Begriffen kann dazu führen, Verdrossenheit, Abneigung, oder gar Ausgrenzung gegenüber der Politik zu fördern. Um politische Arbeit für alle Gesellschaftsmitglieder greifbarer zu gestalten, sollten deshalb Verständnisprobleme sprachlicher Natur mithilfe z.B. einer grafischen Aufarbeitung barrierefrei gestaltet werden. Die Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen müssen in der Lage sein, auch komplexe politische Sachverhalte zu verstehen. Die Enquetekommission empfiehlt deshalb, die Kommunikation der Landesbehörden in einfacherer bzw. verständlicherer Sprache, die zudem durch Visualisierungen ergänzt werden kann, auszubauen.

47. Eine stärkere Förderung der Volkshochschulen zur Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags. Insbesondere als Foren für gesellschaftliche Debatten bieten Volkshochschulen noch zusätzliches Potenzial.

48. Mit der Digitalisierung hat die Verbreitung von Falschmeldungen, die es bereits in früheren Jahren gab, massiv an Quantität und Geschwindigkeit zugenommen. Diese manipulierten und manipulierenden Informationen wirken aufgrund algorithmischer Einschränkungen in sogenannten Echokammern oder Filterblasen und erzeugen Teilöffentlichkeiten, die zu oft in Abwertungs- und Hassvorstellungen münden.

Das stellt die politische Meinungsbildung vor neue Herausforderungen. Insbesondere sind ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker (aber auch alle anderen politischen Kräfte) oftmals massiven Anfeindungen ausgesetzt.

Die Enquetekommission empfiehlt daher

- die Verbesserung und den Ausbaus der Beratung und Hilfestellung für den betroffenen Personenkreis
- die Förderung eines Austausch unter Ehrenamtlichen zu diesem Thema
- die Bereitstellung eines Erfahrungspools zum Umgang mit Anfeindungen und Bedrohungen im Netz, in dem sich Betroffene anonym informieren und austauschen können
- eine Stärkung der bestehenden und sich im Entstehen befindlichen Dialogformate und -projekte aus der Zivilgesellschaft, die sich gegen inziviles Verhalten und das Unterhöhlen demokratischer Standards zur Wehr setzen und für eine gesellschaftliche Aushandlung der demokratischen Streitkultur eintreten
- weiterhin Informationsangebote und Aktionstage zu diesem Thema im Landtag durchzuführen.

49. Hate Speech ist ein weit verbreitetes Phänomen. Die Abwertung oder der Angriff von Menschen im Internet und Social-Media-Räumen, Gewaltaufrufe oder Morddrohungen müssen auch im digitalen Raum mit dem gleichen Nachdruck verfolgt werden wie in der analogen Welt. Die Enquetekommission begrüßt daher, dass Nordrhein-Westfalen mit der Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime NRW (ZAC NRW) die bundesweit größte Cybercrime-Einheit eingerichtet hat und ebenso den Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus des Kabinettsausschusses der Bundesregierung. Damit sind wertvolle Instrumente zur erfolgreichen Ahndung von Hate Speech geschaffen worden. Die Enquetekommission empfiehlt zu prüfen, wie diese Maßnahmen in der Umsetzung unterstützt werden können, insbesondere welche technischen und rechtlichen

Kompetenzen innerhalb der Sicherheitsbehörden zur Beseitigung bestehender Durchsetzungsdefizite erforderlich sind.¹⁰¹

2.4 Handlungsbereich Kommunalpolitisches Ehrenamt

2.4.1 Problemaufriss

Das kommunalpolitische Ehrenamt ist von grundlegender Bedeutung. Als Teil der kommunalen Selbstverwaltung ist die ehrenamtliche Arbeit der Politikerinnen und Politiker in den Städten und Kreisen essentiell für die politische Ordnung unserer repräsentativen Demokratie.

Demokratie vor Ort beginnt in den Städten und Gemeinden, in denen die Bürgerinnen und Bürger leben. Kommunalpolitik ist somit als Basislager der Demokratie anzusehen.¹⁰² Dabei haben die gewählten Mitglieder der Gemeinderäte in ihrer Rolle als Volksvertreterin und Volksvertreter und zumeist auch als Parteivertreterin und Parteivertreter eine verantwortliche Funktion innerhalb des Staatsaufbaus. Ein Großteil aller Kandidatinnen und Kandidaten haben sich im Vorfeld ihres Mandates weit überdurchschnittlich im gesellschaftlichen Raum engagiert und sind somit darüber hinaus stark in der betreffenden Gemeinde verankert.¹⁰³ An sie ist die Anforderung geknüpft, unabhängig von ihrem Geschlecht, Alter, kulturellem Hintergrund oder Parteizugehörigkeit die Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu repräsentieren, also aufzugreifen und in die politische Interessensauseinandersetzung einzubringen.¹⁰⁴ Die Kenntnis der jeweiligen kommunalen Zivilgesellschaft wäre aber nur im Idealbild gleichzusetzen mit einer politischen Repräsentation. Die Verwirklichung des Idealbilds einer breiten gesellschaftlichen Repräsentation in einer Person kann aufgrund verschiedener Faktoren nicht ausreichend umgesetzt werden. Neben der individuellen Lebenssituation und dadurch wahrgenommenen Lebenswirklichkeit, ist das Wissen um politische

¹⁰¹ Der Begriff „Hate Speech“ unterliegt einer noch sehr offenen Definition. Durch die fehlende Begriffsschärfe gilt dieser als politischer Begriff mit mehr oder weniger starken Bezügen zu juristischen Tatbeständen. Diese befinden sich in einer Grauzone, welche sowohl strafbare als auch nicht strafbare Ausdrucksweisen einschließt. Wenn Menschen abgewertet, angegriffen oder wenn gegen sie zu Hass oder Gewalt aufgerufen wird, spricht man von Hate Speech. Oft sind es rassistische, antisemitische oder sexistische Kommentare, die bestimmte Menschen oder Gruppen als Zielscheibe haben. Hate Speech ist damit ein Oberbegriff für das Phänomen der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit oder Volksverhetzung im Internet und Social-Media-Räumen (BpB 2017). Hassrede im Netz ist ein gesamtgesellschaftliches Problem. So zeigt sich laut der forsa-Befragung „Hate Speech 2020“ im Auftrag der Landesanstalt für Medien NRW, dass die Altersgruppe der 14-24-Jährigen von Hassrede am stärksten betroffen ist. Während im Jahr 2015 noch 34 Prozent der Befragten schon einmal einen Hasskommentar gemeldet haben, so sind es im Jahr 2020 bereits 67 Prozent der 1.010 Befragten (Landesanstalt für Medien NRW 2020).

¹⁰² Grunden 2012.

¹⁰³ Reiser 2007, S. 116.

¹⁰⁴ Wiesendahl 2017.

Interessen bestimmter Gruppen, nicht ausreichend um bei Interessensabwägungen die Bedeutung der Interessen – innerhalb einer anderen Lebensrealität – zu erfassen.¹⁰⁵

Eine Repräsentation der Gesamtbevölkerung in den kommunalen Volksvertretungen ist mit gewissen Schwierigkeiten verbunden.

Erwähnt werden muss dabei auch, dass sich der Begriff der Repräsentation in zwei Kategorien differenzieren lässt: Einmal in eine deskriptive Repräsentation, welche die Zusammensetzung eines Gremiums betont. Das jeweilige Gremium soll dabei möglichst spiegelbildlich zur Zusammensetzung der Gesellschaft sein, so dass sich ein Konzept des „Standing for“, d. h. jemand wird vertreten, ergibt.¹⁰⁶ Daneben existiert auch die substantielle Repräsentation und beinhaltet das Konzept des „Acting for“, also für jemanden agieren. (Pitkin 1967: 87f).¹⁰⁷ Hierbei stehen die Handlungen und Aktivitäten der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Vordergrund. Gruppenzugehörigkeiten sind dabei nicht mehr ausschlaggebend, es werden auch Interessen von anderen berücksichtigt und Responsivität¹⁰⁸ entsteht.

Diese Diagnose hinsichtlich der Repräsentation kann auch durch eine sehr ausgeprägte Responsivität auf Seiten der Mandatsträger nicht vollumfänglich aufgefangen werden. Dem Ausbau von Bürgerbeteiligung jenseits der kommunalen Gremien wird dabei eine besondere Wirkungskraft zur Herstellung von Responsivität zugesprochen.¹⁰⁹

Auch die in den Kommunen aktiven Parteien verfolgen im Sinne ihrer Integrationsfunktion das Ziel, über ihren politischen Vertretungsanspruch und das Angebot an Mitwirkungsmöglichkeiten verschiedene gesellschaftliche Gruppen in das politische System einzubinden.¹¹⁰

Darüber können teilweise Positionen der in den Kommunalvertretungen unterrepräsentierten Gesellschaftsgruppen eingebracht werden. Denn gerade die sozial marginalisierten und artikulationschwachen Gruppen sind auf die Repräsentation ihrer Interessen durch die Kommunalvertreterinnen und Kommunalvertreter angewiesen.

Die Enquetekommission hat sich vor diesem Hintergrund mit drei zentralen Fragen beschäftigt: Mit welchen Rahmenbedingungen und Herausforderungen die Mandatsträgerinnen und Mandatsträ-

¹⁰⁵ Kirsch 2004, S. 201.

¹⁰⁶ Pitkin 1967, 87 f.

¹⁰⁷ Pitkin 1967, 67 f.

¹⁰⁸ Responsivität beschreibt die „Rückkopplung des politischen Handelns in Legislative und Exekutive an die Interessen und Forderungen der Wähler, die Übereinstimmung der Repräsentanten in ihren Entscheidungen mit den Präferenzen der von ihnen Repräsentierten.“, Nohlen, 1998:561

¹⁰⁹ Schmid 2019, S. 103.

¹¹⁰ Niedermayer 2020.

ger in Nordrhein-Westfalen umzugehen haben, welche fördernden und hemmenden Faktoren auf die Mitarbeit in den kommunalen Vertretungen wirken, und wie eine Verbesserung der zu beobachtenden Unterrepräsentation aussehen könnte.

Leider können die Antworten hierauf nicht vollumfänglich dem aktuellen Forschungsstand entnommen werden. Grundsätzliche Überlegungen zu politischer Repräsentation sind insoweit aufgenommen worden, als ihre Erkenntnisse anwendbar und aussagekräftig auch für die kommunale Ebene waren. Die vorhandenen Studien explizit zum kommunalen Mandat in NRW sind teils älter, teils beziehen sie sich auf speziell erhobene Fragestellungen und eignen sich daher nur bedingt für allgemeine Aussagen. Eine Ausnahme bildet vor allem das wissenschaftliche Gutachten zum kommunalen Ehrenamt in NRW von Jörg Bogumil, Benjamin Garske und David H. Gehne aus dem Jahr 2017.¹¹¹ Die Ergebnisse der Ehrenamtskommission aus der 16. Wahlperiode des nordrhein-westfälischen Landtags haben für die Enquetekommission ebenso wichtige Ansatzpunkte für die Problemanalyse geliefert.

Rahmenbedingungen, Herausforderungen für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie Unterrepräsentation im kommunalpolitischen Ehrenamt analysierte die Enquetekommission zudem mit geladenen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern mit der Methode des World-Cafés, Round-Table-Gesprächen, Anhörungen der kommunalen Verbände und Vereinigungen sowie einer umfangreichen schriftlichen Befragung von kommunalpolitischen Akteurinnen und Akteuren und verschiedenen Verbänden. Daten lieferte außerdem das von der Enquetekommission eingeholte Gutachten „Sozialstrukturelle Daten und Voraussetzungen für politische Partizipation auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen“.

Rahmenbedingungen

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Land und Kommune liefert die Grundlage für arbeitsfähige kommunale Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland. Dafür bedarf es einer Reihe von institutionellen Arrangements, die unter anderem die Beteiligungsrechte sowie die Verteilung der zur Verfügung stehenden Personal- und Finanzmittel auf den verschiedenen kommunalen Ebenen regeln.¹¹² Hieraus leiten sich bestimmte Rahmenbedingungen für kommunale Mandate und Ämter ab.

Auf der Kommunalebene getroffene politische Entscheidungen prägen nachhaltig die Lebensumstände der Einwohnerinnen und Einwohner, bieten aufgrund ihrer örtlichen Nähe bessere Eingriffs- und Mitwirkungsmöglichkeiten und schaffen damit auch ein besseres Verständnis für die Gestaltung von Politik im Mehrebenensystem. Grundsätzlich lässt sich Politik in einem größeren

¹¹¹ Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. 2017a.

¹¹² Bogumil, Jörg/ Kuhlmann, Sabine 2010.

Umfang mitgestalten und integriert die Bürgerinnen und Bürger in das politisch-administrative System. Bogumil und Holtkamp bezeichnen Kommunen folglich als „Schulen der Demokratie“¹¹³, denn in ihnen werden demokratische Verhaltensweisen und politische Fähigkeiten ausgebildet. Das Ehrenamt stellt gewissermaßen eine „Scharnierfunktion“ dar, indem es Anliegen aus der Bürgerschaft artikuliert und Entscheidungen und Entscheidungsprozesse in die Zivilgesellschaft hinein spiegelt. Diese „Scharnierfunktion“ wird jedoch durch mangelnden politischen Nachwuchs, Faktoren wie der Komplexität kommunaler Fragen, aber auch der Verlagerung der Kommunikation in den virtuellen Raum immer herausfordernder. Schnelligkeit, individueller Informationskonsum und algorithmische Selektionsmechanismen führen zu einem kritisch zu bewertenden Meinungsbildungsprozess.¹¹⁴

Ressource „Zeit“

Die Gründe für die Ausübung eines kommunalpolitischen Ehrenamts sind vielfältig: Es motiviert, das eigene Lebensumfeld nach eigenen Vorstellungen mitzugestalten. Ebenfalls sind aber auch altruistische Motive entscheidend, wie einen gesellschaftlichen Beitrag leisten zu wollen oder der Anspruch, in Verantwortung und kooperativ mit anderen das Gemeinwesen zu gestalten. Darüber hinaus kann auch eine gesellschaftliche Anerkennung als Motivationsquelle für ein Engagement zählen. Die eigenverantwortliche Regelung örtlicher Angelegenheiten durch die Institutionen der lokalen Selbstverwaltung, vollzieht sich im Mehrebenensystem indes keinesfalls unter einfachen Bedingungen. In diesem Zusammenhang hat sich eine gesellschaftliche Debatte über die zunehmende Aufgabenkomplexität und die zeitliche Belastung der ehrenamtlich engagierten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger entwickelt.¹¹⁵

Empirische Befunde der Zefir-Studie von 2017 zur Situation des kommunalen Ehrenamtes in Nordrhein-Westfalen führten zu dem Schluss, dass die individuell zur Verfügung stehende Zeitressource der entscheidende und auch limitierende Faktor im Hinblick auf ein kommunalpolitisches Engagement sei. Danach betrug der mittlere Zeitaufwand in den Städten 32,5 Stunden im Monat (Kreise: 29,7 Stunden). Dabei investieren die Fraktionsvorsitzenden in den nordrhein-westfälischen Großstädten mit 56,4 Stunden pro Monat die meiste Zeit in ihre Tätigkeit, wohingegen in den Kreisen 40,8 Stunden pro Monat für das kommunalpolitische Führungsamt aufgebracht werden.

Durch den immer weiter steigenden Komplexitätsgrad bei der kommunalpolitischen Tätigkeit, erhöht sich auch der Zeitaufwand und das Überforderungsempfinden der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger nimmt zu. Die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben wird zusätzlich erschwert.

¹¹³ Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2013, S. 8.

¹¹⁴ Lietzmann 2019a.

¹¹⁵ Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. 2017b.

Zwar ist der Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträgerinnen und Mandatsträger durch Freistellungsregelungen und steuerliche Vorteile rechtlich geregelt, jedoch sind diese nicht ausreichend auf die Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle ausgerichtet.¹¹⁶ Untersuchungen zeigen, dass Freistellungen häufig nicht in Anspruch genommen werden.¹¹⁷ Als Begründungen werden vermehrt Arbeitgeberanweisungen genannt (Mandatstätigkeiten seien in der Freizeit zu erledigen) oder die drohende Auseinandersetzung mit Kolleginnen und Kollegen bezüglich Vertretungsregelungen und Mehrarbeit.¹¹⁸ Daher verwundert es nicht, dass insgesamt zwei Drittel der erwerbstätigen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern in flexiblen Arbeitszeitmodellen beschäftigt sind.

Ehrenamt und Professionalisierung

Neben der Ratstätigkeit im engeren Sinne (Rats- und Ausschuss- und Fraktionssitzungen, Gremien und Aufsichtsratssitzungen von kommunalen Unternehmen), welche die Anwesenheit (Mitwirkungspflicht) voraussetzt, sind auch die zum Mandat dazugehörenden Nebentätigkeiten Faktoren, die das Belastungsempfinden von kommunalpolitischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern zusätzlich steigern können. Dazu zählen unter anderem Repräsentationsaufgaben, der Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern sowie Vereinen, Initiativen, Verbänden und anderen Akteuren des zivilgesellschaftlichen Zusammenlebens, der Besuch von Veranstaltungen und die aktive Medienarbeit.¹¹⁹ Zeit wird in diesem Kontext zum wertvollsten Gut. Gerade in der kommunalpolitischen Wirklichkeit von deutschen Großstädten sind schon seit längerem Professionalisierungsprozesse hin zu Quasi-Halbtagsmandaten zu beobachten. Wichtige Fragestellungen und Indikatoren sind hierfür die unterschiedlichen Ausgestaltungen der steuerfreien Aufwandsentschädigungen, die Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen, der Personalschlüssel für Fraktionsmitarbeiterinnen und Fraktionsmitarbeiter, der erforderliche Qualifizierungszuwachs durch Weiterbildungsangebote sowie der gestiegene Zeitaufwand. Diese enormen Aufwendungen stehen oftmals im Widerspruch zum notwendigen ehrenamtlichen Engagement der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger, denen es häufig an Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten mangle.

Auch das Verhältnis zwischen den Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten zum einen und der politischen Kommunalvertretung zum anderen ist nicht unerheblich als Rahmen für die ehrenamtliche Mandatsarbeit. Obwohl die Zusammenarbeit von Bogumil et al.¹²⁰ als überwiegend gut bewertet wurde, kann der Informationsvorsprung und die hauptberufliche Beschäftigung in Zusammenarbeitsphasen als zusätzliche Belastung für die Kommunalvertretungen wahrgenommen werden.

¹¹⁶ Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. 2017b.

¹¹⁷ Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. 2017b, 26 f.

¹¹⁸ Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. 2017b, S. 29.

¹¹⁹ Reiser 2007.

¹²⁰ Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. 2017b.

Digitalisierung

Zur Stärkung der lokalen Demokratie und der bürgerschaftlichen Partizipation sind verschiedene Modernisierungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen. Die Digitalisierung und das damit verbundene Potential einer virtualisierten Mandatswahrnehmung bietet in diesem Zusammenhang vielfältige Möglichkeiten, um die Ratsarbeit insgesamt flexibler zu gestalten und mittelfristig den Zeitaufwand der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu verringern.¹²¹ Zudem wird durch schnellere Abwicklungen, eine bessere Kommunikation und mehr Transparenz eine bessere Bürgerbeteiligung möglich. Der digitale Wandel lässt sich auf diese Weise als Chance begreifen.

Nachwuchsprobleme und Unterrepräsentation

Sofern sich der Arbeits- und Zeitaufwand für die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker kontinuierlich steigert und gleichzeitig das gesellschaftliche Ansehen des politischen Ehrenamtes abnimmt, kommt es zwangsläufig zu einem Nachwuchsproblem.¹²² Zwar zeigen die Ergebnisse des Dritten Engagementberichts der Bundesregierung, dass das ehrenamtliche Engagement in der Gesamtbevölkerung eher zu- als abnimmt, sich jedoch von einem langfristigen zugunsten eines kurzfristigen und selektiven Engagements verändert.¹²³ Dieser Trend bestätigt die Problemlage des kommunalen Ehrenamts, welches auf eine gewisse Langfristigkeit der ehrenamtlich Tätigen ausgelegt ist. Hier ist es wichtig, diesen Entwicklungen entgegenzutreten, das kommunalpolitische Ehrenamt attraktiver zu gestalten und die gesellschaftliche Wertschätzung zu erhöhen.

In diesem Zusammenhang kommt der Frage der angemessenen Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen besondere Bedeutung zu. Denn insbesondere „Zeitreichtum“ ist eine wichtige Voraussetzung zur Wahrnehmung eines kommunalpolitischen Ehrenamts. Darüber hinaus weist das ehrenamtliche Engagement insgesamt einen starken „Mittelschichts-Bias“ auf.¹²⁴ Sozioökonomische Differenzen in der politischen Partizipation potenzieren sich insofern hinsichtlich längerfristigen Engagements im kommunalpolitischen Ehrenamt. Nordrhein-westfälische Kommunalvertretungen vertreten die Interessen von 17,9 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern unterschiedlichen Alters, Geschlechts, Herkunft oder sozialem Status, ohne dass ihre Zusammensetzung diese Diversität ausreichend widerspiegelt. In der Enquetekommission sind sechs Bevölkerungsgruppen diskutiert worden, die im Vergleich zu ihrem Anteil in der Bevölkerung als Mandatsträgerinnen und Mandatsträger unterrepräsentiert sind: Menschen aus der Alterskohorte 19-45 Jahre, Frauen, Menschen mit Migrationserfahrung, Menschen mit Behinderung, Menschen mit niedrigem Bildungsabschluss sowie Menschen mit geringem Einkommen.

¹²¹ Stember et al. 2018.

¹²² Kommunalpolitische Vereinigungen der CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP 2019.

¹²³ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2020.

¹²⁴ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2020.

Der Bevölkerungsgruppe der 19-45-Jährigen kommt dabei eine besondere Bedeutung bei unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen zu. Sie sind zum einen Interessenvertretung junger Wählerinnen und Wähler und zum anderem auch als politischer Nachwuchs von besonderem Interesse für die Kommunalpolitik. Fast ein Drittel der Einwohnerinnen und Einwohner Nordrhein-Westfalens ist zwischen 19 und 45 Jahren. In Stadt- und Gemeinderäten sind junge Menschen jedoch deutlich unterrepräsentiert. Lediglich 19,1 Prozent der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in den Städten ist zwischen 19 und 45 Jahren, bei den Kreisen ist der Anteil der Jüngeren mit 15,3 Prozent sogar noch geringer.¹²⁵ Der geringe Anteil jüngerer Menschen führt dazu, dass gesellschaftliche Gruppen wie Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende, junge Menschen in der Berufsfindungs- oder in der Familiengründungsphase selten in den Räten vertreten sind.¹²⁶ Hingegen sind Männer im Alter zwischen 56 und 70 Jahren in Stadt- und Gemeinderäten in Nordrhein-Westfalen überproportional vertreten. Der Anteil der Mandatsträgerinnen in den nordrhein-westfälischen kommunalen Vertretungen liegt mit 23,4 Prozent deutlich unter dem Bevölkerungsanteil. Die Bandbreite des Frauenanteils in den kommunalen Vertretungen variiert dabei stark zwischen 15 Prozent und 35 Prozent. In Einzelfällen in NRW werden 40 Prozent Frauenanteil im Stadt- oder Gemeinderat erreicht (WDR 2019). In den Kommunalparlamenten zeigt sich: Je höher die Position ist, desto weniger Frauen sind dort vertreten.¹²⁷

Solche Defizite hinsichtlich der Repräsentation auf kommunaler Ebene zeigen sich trotz zum Teil dürftiger Datenlage auch für die weiteren genannten Bevölkerungsgruppen.

Die vorhandene Datenlage deutet darauf hin, dass die kulturelle und ethnische Vielfalt in den kommunalen Vertretungen nicht vollständig abgebildet werden kann. Für Menschen mit Migrationshintergrund gelingt der Einstieg in das kommunalpolitische Ehrenamt vor allem den formal hoch Gebildeten.¹²⁸ Faktoren wie beispielsweise das Wahlrecht und Migrationsbewegungen der letzten Jahre führen dazu, dass repräsentative Institutionen zunehmend die realen Bevölkerungsverhältnisse schlechter abbilden.¹²⁹

Menschen mit Behinderung sind in vielen Lebensbereichen mit Barrieren konfrontiert. Dies gilt auch im Bereich politischer Partizipation. Im Landtag Nordrhein-Westfalen saßen im Jahr 2016 in zwei Fraktionen je eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter mit Behinderung. Das entspricht nicht einmal 1 Prozent der Abgeordneten.¹³⁰ Da sich die Abgeordneten der Landesparlamente zumeist aus den kommunalen Vertretungen rekrutieren, ist dort auch von einer niedrigen Repräsentation von Menschen mit Behinderung auszugehen.

¹²⁵ Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. 2017b, S. 32 f.

¹²⁶ Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. 2017b, S. 524.

¹²⁷ Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2013, S. 203.

¹²⁸ Heinrich-Böll-Stiftung 2011, S. 14.

¹²⁹ Wilmes 2018.

¹³⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte 2016, S. 105.

Insgesamt sind auch Bürgerinnen und Bürger mit niedrigem Bildungsabschluss in Nordrhein-Westfalen selten in den kommunalen Vertretungen vertreten. So haben beispielsweise lediglich 12,2 Prozent der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in Nordrhein-Westfalen einen Hauptschulabschluss im Vergleich zu 26,8 Prozent der nordrhein-westfälischen Gesamtbevölkerung. Mandatsträgerinnen oder Mandatsträger in NRW, die keinen Schulabschluss haben, gibt es überhaupt nicht.¹³¹ Hingegen sind kommunalpolitisch Aktive in Nordrhein-Westfalen zu weiten Teilen gut ausgebildet. 2017 besitzen 71,6 Prozent eine Fachhochschul- oder Hochschulreife, während dies in der Gesamtbevölkerung NRWs nur auf rund ein Drittel zutrifft.¹³²

Aussagen zum kommunalen Ehrenamt und Einkommen lassen sich nur von anderen erfassten Daten zum Erwerbsstatus ableiten. Arbeitslose oder Arbeitssuchende sind unter Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern kaum aufzufinden: Nur 0,6 Prozent der Ratsmitglieder sind arbeitslos beziehungsweise arbeitssuchend. Drei Prozent der befragten Ratsmitglieder in Deutschland sind Hausfrau oder Hausmann.^{133 134}

Diese Zahlen der exemplarisch geschilderten unterrepräsentierten Gruppen verweisen auf ein bereits bekanntes und auch viel diskutiertes Problem in den kommunalpolitischen Vertretungen.

Insgesamt zeigt sich, dass es an vielen Stellen Handlungsbedarf zur Stärkung des kommunalpolitischen Ehrenamtes gibt. Als eine zusätzliche und nahezu chronische Herausforderung werden vermehrt die kommunale Finanznot und Aufgaben- und Standardsetzungen durch andere föderale Ebenen benannt. Eine effektive und effiziente kommunale Selbstverwaltung sei aufgrund der Unterfinanzierung der Kommunen unmöglich.¹³⁵ Während die grundlegende Frage nach sachgerechter Kommunalfinanzierung in einem anderen Handlungsbereich wieder aufgegriffen wird, fokussieren die folgenden Handlungsempfehlungen eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für das kommunalpolitische Ehrenamt, eine Attraktivitätssteigerung des Mandats, die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen sowie Maßnahmen, um den unterrepräsentierten Gesellschaftsmitgliedern zu ermöglichen, in den politischen Wettbewerb um ein kommunalpolitisches Mandat einzutreten und ihre Interessen politisch zu vertreten.

¹³¹ Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. 2017a, S. 40; Landesdatenbank NRW 2018.

¹³² Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. 2017a, S. 36.

¹³³ Egner 2013, S. 65 f.

¹³⁴ Der Erwerbstatus ist nicht immer gleichzusetzen mit einem geringen Einkommen, weil auch das Familieneinkommen insgesamt hoch sein kann. Es kann nur darauf geschlossen werden, dass diese Person kein oder nur ein geringes Einkommen durch Erwerbsarbeit hat.

¹³⁵ Bogumil, Jörg/ Kuhlmann, Sabine 2010, S. 63.

2.4.2 Handlungsempfehlungen

2.4.2.1 Attraktivität und Herausforderungen

50. Damit die kommunale Ratsarbeit für Kinder und Jugendliche kein unbekanntes und abstraktes Themengebiet bleibt, regt die Enquetekommission an, eine Kinder- und Jugendbroschüre für beide Zielgruppen aufzulegen. Der nordrhein-westfälische Landtag hat eine solche Broschüre sowohl für Kinder als auch für Jugendliche konzipiert, welche insbesondere zur generellen Wissensvermittlung oder zur Vorbereitung eines Besuchs im Landtag genutzt wird. So werden die Felder der politischen Arbeit im Rat kinder- und jugendgerecht aufbereitet und gleichzeitig auch aufgezeigt, wo die individuellen Einflussmöglichkeiten liegen. Die eigene Beteiligung wird somit gestärkt.
51. Die Entscheidungen von Kommunalpolitik betreffen Bürgerinnen und Bürger direkt in ihrem Lebensumfeld. Die Enquetekommission schlägt im Vorfeld der nächsten Kommunalwahl eine Informations- und Imagekampagne des Innenministeriums vor. Die Kampagne soll Bürgerinnen und Bürger über kommunalpolitisches Engagement und ihre Beteiligungsmöglichkeiten informieren und dafür werben. (Optional wäre eine Ergänzung einer ortsgebundenen Kampagne möglich).
52. Viele kommunale Entscheidungen betreffen auch Menschen, die nicht vor Ort wohnen. Insbesondere das beruflich bedingte Pendeln hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Hierauf sollten Kommunen reagieren und Wege finden, Anregungen, Interessen und Vorschläge von nicht wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern aufzunehmen, um diese Perspektiven in die jeweilige kommunalpolitische Entscheidungsfindung einzuspeisen.
53. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sollen über die Freistellungsansprüche für kommunalpolitisch engagierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der damit einhergehenden Möglichkeit der Erstattung des Verdienstaufschlags besser informiert werden. Die Enquetekommission regt die Erstellung einer Handreichung zu Freistellungsregeln für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber an. Zudem sollte eine Form der Anerkennung für die Arbeitgeberseite zur Freistellung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ehrenamtliches kommunalpolitisches Engagement geschaffen werden. Denkbar wäre hier beispielsweise eine Plakette „Dieser Betrieb unterstützt kommunales Ehrenamt“.
54. Kommunalpolitisches Engagement hängt für die Engagierten häufig unmittelbar mit der Vereinbarkeit mit Beruf, Schule oder Familie zusammen. Auszubildende, die im Rahmen der dualen Ausbildung ein Berufskolleg besuchen, werden bisher von den Regelungen

zur Freistellung in § 44 Gemeindeordnung NRW nicht erfasst. Die Enquetekommission regt daher an zu prüfen, inwieweit auch engagierten jungen Menschen, die ein Berufskolleg besuchen, eine Freistellung ermöglicht werden kann, um Termine des kommunalen Ehrenamts in der Schulzeit wahrzunehmen, solange dadurch die Ausbildungsziele nicht gefährdet sind.

55. Das politische Interesse und Engagement von jungen Menschen und Mitbürgern mit Migrationshintergrund bedarf Unterstützung. Die Enquetekommission begrüßt daher, dass der Landtag in NRW vielfältige Informationsangebote insbesondere für junge Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund eröffnet, z. B. Besuchsprogramme für Schülerinnen und Schüler oder das Projekt Demokratieschule, bei dem Menschen mit Fluchterfahrung den Landtag besuchen und Informationen zur Funktionsweise des Parlaments, zu Grund- und Bürgerrechten, Rechtsstaat und Gewaltenteilung aber auch zu Rechten und Pflichten in der Demokratie und zur Integration erfahren.
- Die Enquetekommission empfiehlt zu prüfen, inwieweit auch in den Kommunen, ebenfalls unter Einbeziehung der kommunalen Integrationszentren, eine positive Begegnung mit Demokratie und (rechts)staatlichen Einrichtungen ermöglicht werden kann.
 - Die Enquetekommission regt ferner an, dass jede und jeder Jugendliche innerhalb seiner Schullaufbahn mindestens ein Parlament entweder auf Landes-, Bundes- oder europäischer Ebene, besuchen kann.

2.4.2.2 Rahmenbedingungen und Digitalisierung

56. Die Bewältigung der zunehmenden Komplexität der kommunalpolitischen Arbeit, ist vielerorts maßgeblich von der personalen (hauptamtlichen) Ausstattung der Fraktion abhängig. Insbesondere in großen Kommunen ist eine auskömmliche hauptamtliche Unterstützung entscheidend, um weiterhin den Aufgaben, die mit dem politischen Ehrenamt verbunden sind nachzukommen. Andernfalls verliert die ehrenamtliche Tätigkeit in der Kommunalpolitik – alleine vom Zeitumfang – neben Berufs- und Privatleben weiter an Attraktivität. Daher empfiehlt die Enquetekommission, eine breite Evaluation des Erlasses „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretungen“ durchzuführen und bei der Feststellung eines weiterhin vorhandenen Bedarfs nachzubessern.
57. Um die Fraktionen zu stärken und der Zersplitterung der Kommunalparlamente entgegenzuwirken, empfiehlt die Enquetekommission § 56 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen / § 40 Kreisordnung Nordrhein-Westfalen wie folgt zu ändern: Eine Ratsfraktion muss aus mindestens zwei Personen bestehen. Bei mehr als 50 Ratsmitgliedern besteht sie aus mindestens drei Personen, bei mehr als 74 Ratsmitgliedern aus mindestens vier Personen

und bei mehr als 90 Ratsmitgliedern aus mindestens fünf Personen. Die Anforderungen an die Fraktionsgrößen gelten analog auch für Kreistage. In den Landschaftsversammlungen sollen fünf Mitglieder eine Fraktion bilden können. Außerdem ist die Regelung für die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr (Ruhr-Parlament) zu prüfen.

Sondervotum der FDP-Fraktion (s. [Seite 112](#))

58. Die voranschreitende Digitalisierung des Alltags und damit auch des kommunalpolitischen Ehrenamts, trägt die Chance in sich, – beruflich wie privat – stark eingeschränkten Interessierten die Arbeit für das Gemeinwohl zu erleichtern. Daher empfiehlt die Enquetekommission die Prüfung, in wie weit und unter welchen Voraussetzungen die teilweise Aufhebung des Anwesenheitsprinzips insgesamt sinnvoll sein kann ohne die Rechte und Pflichten von Mandatierten zu beschränken. Eine vorübergehende Übertragung des Stimmrechts in den kommunalen Vertretungsorganen im Sinne des niederländischen Modells (Artikel X10, X11 und X12 des niederländischen Wahlgesetzes) sollte geprüft werden. So können abwesende Ratsmitglieder und Kreistagsmitglieder ihr Stimmrecht für eine bestimmte Zeit persönlicher Verhinderung – beispielsweise durch Schwangerschaft, Krankheit oder Pflege von Angehörigen – an Fraktionskolleginnen und Fraktionskollegen delegieren. Für die Umsetzung können nach einer Definition der Rahmenbedingungen drei nordrhein-westfälische Modellkommunen ausgewählt werden, in denen nach einer Legislatur die Evaluation dieser Vertretungsregelung erfolgt. Im Fall der Niederlande ist im Wahlgesetz festgehalten, dass die Vertretungszeit 16 Wochen beträgt und eine Fraktionskollegin oder ein Fraktionskollege maximal eine Vertretung pro Legislatur übernehmen kann. Eine Verlängerung um weitere 16 Wochen ist in Ausnahmen möglich. Pro Wahlperiode sind maximal drei Perioden (16 Wochen) für die Vertretungsregelung zulässig. Die Vertreterin oder der Vertreter wird nach Ablauf der 16-wöchigen Frist qua Gesetz entlassen und muss daher der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden des Rates keinen Rücktritt vorlegen. Die Stadträtin oder der Stadtrat übernimmt am ersten Tag nach der Vertretungszeit wieder gesetzlich das Mandat.
59. Viele kommunalpolitisch Aktive bewerten es als Ehre, sich für das Gemeinwohl einbringen zu können. Neben einem immer mehr Flexibilität einforderndem Berufsalltag und einem Privatleben, ist das kommunalpolitische Ehrenamt aber nicht immer gut vereinbar. Daher empfiehlt die Enquetekommission den Räten, eine Flexibilisierung der Ratsarbeit zu diskutieren. U. a. können folgende Veränderungen geprüft und abgestimmt werden: feste Start- und Endzeiten bei Gremien und Ausschusssitzungen, eine frühzeitige Terminierung von Sitzungen, eine Begrenzung der Dauer, sowie die Prüfung, ob diese nicht variierend (vormittags, nachmittags, abends oder an wechselnden Wochentagen) stattfinden können. Ebenfalls sollen verpflichtende Präsenzzeiten verringert werden z. B. durch die Möglichkeit einer Videozuschaltung.

60. Politische Debatten leben von Auseinandersetzungen. Die Moderation und Leitung solcher Debatten ist dabei entscheidend für ihren Verlauf und maßgeblich verantwortlich für eine wertschätzende und strukturierte Diskussionskultur. Eine einladende Debattenkultur ist insbesondere für neue Interessierte entscheidend für eine weitere Beteiligung. Die Enquetekommission empfiehlt daher, die Debattenkultur in Gremien und bei politischen Diskussionen zu modernisieren mit dem Ziel, Interessierte besser zu involvieren und verstärkt auf die Bedürfnisse von neuen Teilnehmerinnen und Teilnehmern einzugehen, z. B. durch eine zielgerichtete Sitzungsleitung und moderne Moderationstechniken. Dafür sollen zentrale Weiterbildungsangebote bei den kommunalpolitischen Vereinigungen weiter ausgebaut und verstärkt beworben werden.
61. Die Vereinbarkeit von Familie und Ehrenamt herzustellen, ist ein wichtiges Anliegen, um bisher unterrepräsentierte Menschen für das kommunale Ehrenamt zu gewinnen. Vor allem Frauen, junge Eltern und jüngere Menschen würden von einer besseren Vereinbarkeit profitieren. Die Enquetekommission empfiehlt, die Angebote zur Kinderbetreuung zu Sitzungszeiten zu verbessern und flächendeckend auszuweiten.
62. Sachkundige Bürgerinnen und Bürger leisten wichtige kommunalpolitische Arbeit, nicht nur in den Ratsausschüssen, sondern auch in den Fraktionen. Außerdem erfüllen sie bei der Rekrutierung von Nachwuchs für Ratskandidatinnen und Ratskandidaten eine wichtige Funktion. Daher empfiehlt die Enquetekommission auch aus Gründen der Wertschätzung des Engagements, die Sitzungsgelder sachkundiger Bürgerinnen und Bürger – unter Wahrung eines angemessenen Abstands zu Sitzungsgeldern der Ratsmitglieder – strukturell zu erhöhen.
63. Die Landesregierung wird gebeten, im Bundesrat eine Initiative zur steuerlichen Behandlung des kommunalpolitischen Ehrenamts (Aufwandsentschädigung und Sitzungsgelder) einzubringen.
Dabei ist die Anhebung der Steuerfreibeträge und der Anrechnungsgrenzen im Rahmen des SGB II und anderer Versorgungsregelungen zu prüfen.
64. Zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Ehrenamt und Beruf empfiehlt die Enquetekommission, die Chancen der digitalen Entwicklungen zu nutzen und den Ausbau digitaler Beteiligungsformate weiter zu fördern. Hierunter fällt u. a. die Möglichkeit der virtuellen Teilnahme an fraktionsinternen Gremien. Für Rats- und Ausschusssitzungen wird auch perspektivisch eine Teilnahme der Mitglieder in persönlicher Präsenz den Regelfall darstellen. In Ausnahmesituationen sollte jedoch auch die Möglichkeit bestehen, an diesen Sitzungen digital teilzunehmen und mitzuwirken.

Transparenz stärkt das Verständnis in Abläufe und Entscheidungen. Daher empfiehlt die Enquetekommission, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um öffentliche Sitzungen kommunaler Gremien datenschutzkonform in Echtzeit zu übertragen und Aufzeichnungen später zu veröffentlichen. Viele Berufstätige und interessierte Bürgerinnen und Bürger könnten auf diese Weise die Diskussionen im Rat verfolgen. Weiterhin soll geprüft werden, inwieweit Podcasts, kommunale Mediatheken und andere digitale Informationsmöglichkeiten kommunalpolitisch genutzt werden können und ihre Verbreitung vorangetrieben werden kann. Es bleibt den Gremien überlassen, wie sie diese Möglichkeiten nutzen wollen.

65. Die Digitalisierung unseres Alltags schreitet weiter voran und bietet die Chance, die Zusammenarbeit von aktiven Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern zu erleichtern. Daher empfiehlt die Enquetekommission, eine Umstellung auf papierlose kommunalpolitische Arbeit innerhalb der Fraktionen und der Verwaltung zu prüfen und Videokonferenzen und cloudbasierte Austauschmöglichkeiten als zusätzliches Arbeitsangebot zu ermöglichen sowie mit beratendem Charakter fest zu verankern.
66. Die Mitgliedschaft und aktive Mitarbeit in einem klassischen Parteiverband, oder auch in Vereinen und Verbänden, erfolgt meistens am Wohnsitz, gegebenenfalls auch am Ort der Ausbildung oder beruflichen Tätigkeit. Die Arbeitswelt ist im Umbruch und erfordert von Fachkräften zunehmend mehr Mobilität und Flexibilität und somit oftmals auch einen vorübergehenden Wechsel von Wohn- und Arbeitsort. Dadurch wird für viele Menschen ein weiteres Engagement in Politik und Ehrenamt erschwert oder sogar unmöglich. Deshalb ermutigt die Enquetekommission Parteien, Vereine und Verbände, selbstverantwortlich digitale Beteiligungsformate (weiter) zu entwickeln, um die Beteiligung an Diskussionen und Entscheidungen zu ermöglichen. Auf digitalen Plattformen besteht die Möglichkeit, unabhängig vom Aufenthaltsort die Politik und Vereins- bzw. Verbandsarbeit in der Heimat zu begleiten und mitzugestalten.
67. Die Enquetekommission empfiehlt die Prüfung einer Bereitstellung eines digitalen Austausch- und Informationsportals im Sinne einer Ideenbörse. Dadurch sollen Ratsmitglieder in den Kommunen Nordrhein-Westfalens bei der Ausübung ihres Mandates unterstützt werden.

2.4.2.3 Gesellschaftliche Repräsentation

68. Nordrhein-Westfalen mit seinen 396 Kommunen bietet zahlreiche Beispiele für gelungene Kinder- und Jugendbeteiligung. Dadurch wird schon von Beginn an eine positive Identifikation mit der kommunalen Ratsarbeit erlangt, speziell auch auf der Ebene der eigenen Be-

teiligungsmöglichkeiten in den kommunalpolitischen Prozessen. Im weiteren Verlauf führt dies dazu, dass dem kommunalpolitischen Engagement Wertschätzung entgegengebracht wird, unabhängig davon, ob es um das eigene oder das Engagement anderer geht. Damit ein konstruktiver Austausch über die verschiedenen Beteiligungsformen stattfinden kann und ebenso die besten Beispiele Nachahmer finden, empfiehlt die Enquetekommission der Landesregierung darauf hinzuwirken, Best-Practice-Wettbewerbe für Kinder- und Jugendbeteiligung in den Kommunen zu initiieren und daraus resultierenden Handreichungen für die kommunale Praxis zu entwickeln. So wird gewährleistet, dass die positiven Beispiele von Beteiligungsformaten in NRW nicht verpuffen. Ebenso werden in diesem Feld bereits aktive Kommunen durch den Wettbewerb dazu ermuntert, ihre Formate zu veröffentlichen und ggf. auszuweiten. Die Auswahl und Ehrung kann durch die Landesregierung erfolgen.

69. Kinder und Jugendliche noch stärker und flächendeckend in NRW an Entscheidungsprozessen zu beteiligen ist unser Ziel. Es gehört zu unserem demokratischen Verständnis, Kinder und Jugendliche zur Partizipation zu befähigen. Damit verbunden ist die Empfehlung, die Kinder- und Jugendparlamente sowie der Jugendforen, die Kindern und Jugendlichen in der Lebensphase zwischen (i.d.R.) 6 Jahren und 21 Jahren politische Projekt- und/oder Gremienarbeit ermöglichen, zu stärken. Die Enquetekommission empfiehlt unter Bezugnahme auf § 27a Gemeindeordnung NRW den Kommunalen Spitzenverbänden, unter Beteiligung des Kinder- und Jugendrates NRW eine Mustersatzung für Kinder- und Jugendparlamente zu entwickeln. Dabei sollen die folgenden Maßnahmen geprüft werden:

- die Vernetzung der Kinder- und Jugendparlamente mit den Schulen und die Möglichkeit ihrer Wahl in den Schulen,
- die Möglichkeiten einer professionellen Begleitung der Kinder- und Jugendparlamente durch die Verwaltung,
- die Bereitstellung eines notwendigen Budgets und von Räumlichkeiten, z. B. zur Durchführung der Sitzungen oder Informationsveranstaltungen oder Seminare,
- ein Rede- und Antragsrecht für beauftragte Mitglieder des Kinder- und Jugendparlamentes in den Anliegen bezogenen Ausschüssen.

Im Zuge der Erarbeitung einer Mustersatzung sollen erfolgreiche Praxismodelle aus Nordrhein-Westfalen ausgewertet werden und mit Blick auf Kompetenz- und Finanzrahmen als Grundlage dienen. Diese Mustersatzung würde die Entscheidung zur Erweiterung von Kinder- und Jugendpartizipation auf kommunaler Ebene befördern, würde den Kommunen jedoch weiter freistellen, wann sie welche Verbesserungen vornehmen wollen. Weiter zu prüfen ist, ob und wie Kinderplenen in Stadtteilen kleinräumig und altersgerecht umgesetzt werden können. Eine Bereitstellung der Mittel für Kinder- und Jugendparlamente über den Kinder- und Jugendförderplan NRW ist empfehlenswert. In diesem Zuge sollte die Servicestelle „Jugendbeteiligung“ strukturell gestärkt werden. Die Enquetekommissi-

on empfiehlt zudem, die Ausübung eines kommunalpolitischen Ehrenamts in der Schulzeit, auch als besondere Leistung mit einem separaten Zeugnisverweis zu führen.

Sondervotum der SPD-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Professor Dr. Frank Decker und Professorin Dr. Caja Thimm (s. [Seite 111](#))

70. Jugendverbände sind eine zentrale Stelle der ehrenamtlichen und jugendpolitischen Mitgestaltung des lebensnahen Umfelds. Organisiert in Jugendringen stehen sie verbandsübergreifend als demokratisch legitimierte Interessensvertretung der Jugendarbeit und vertreten die Interessen der dort aktiven Kinder und Jugendlichen gegenüber der Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit. Der Gesetzgeber schreibt in § 12 Absatz 1 SGB VIII vor, dass Jugendverbände und Jugendringe für ihre politische Arbeit und die Organisation der Interessensvertretung junger Menschen strukturell zu fördern sind. In Nordrhein-Westfalen erfolgt dies jedoch nur in 8 Prozent der Jugendamtsbezirke. Weit über 100 Jugendringe leisten diese Arbeit in NRW aktuell ehrenamtlich ohne Fachkraftunterstützung. In ca. 80 Jugendamtsbezirken gibt es gar keine Vertretungsstrukturen wie Jugendringe. Zur Stärkung der Jugendringe empfiehlt die Enquetekommission, die Unterstützung der Kommunen bei der Gründung von Jugendringstrukturen und die Sicherung der politischen Vertretungsarbeit von Kindern und Jugendlichen auch durch Fachkraftunterstützung zu gewährleisten. Dazu ist der Kinder- und Jugendförderplan zu berücksichtigen, um die vorhanden finanziellen Möglichkeiten zu nutzen und bedarfsgerecht auszubauen.
71. In ländlichen Räumen sind Frauen im kommunalpolitischen Ehrenamt noch weit weniger repräsentiert als in Städten. Die Vereinbarkeit wird z. B. durch infrastrukturelle Faktoren, wie Mobilität und Kinderbetreuung zusätzlich erschwert. Die Enquetekommission ist daran interessiert, mehr Frauen das kommunalpolitische Ehrenamt zu erleichtern. Daher empfiehlt die Enquetekommission, frauenunterstützende Strukturen, stärker zu unterstützen, insbesondere da, wo derzeit eine niedrigere Frauenrepräsentanz als im NRW-weiten Schnitt von derzeit rund 30 Prozent vorherrscht.
72. Als interkulturelle Öffnung oder Diversity-Management lässt sich ein längerfristiger Prozess einer Organisation oder Verwaltung beschreiben, der die Anerkennung von Vielfalt als potentielle Ressource und Wettbewerbsvorteil versteht. So können bereits kleinere und mittlere Unternehmen in Nordrhein-Westfalen mithilfe von angebotenen Workshops, Tandems zwischen Betrieben und regionalen Veranstaltungen der Netzwerkstelle „Unternehmen Vielfalt“ dabei unterstützt werden, zu dem Prozess einer größeren Chancengerechtigkeit beizutragen, indem sie das Potential ihrer Belegschaft für sich nutzen können. Die Enquetekommission empfiehlt in diesem Prozess insbesondere eine interkulturelle Öffnung der städtischen Verwaltungen. Das Potenzial einer Mitarbeiterschaft, die durch unterschiedliche Erfahrungen und Lebensrealitäten gekennzeichnet ist, eröffnet weitere

Möglichkeiten und Anknüpfungspunkte auch im Bereich der interkulturellen Beteiligung. Die vorhandene Vielfalt unserer Gesellschaft und damit verbundene Stärken sollen erschlossen sowie die Ansprache von potentiell neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Zuwanderungsgeschichte verstärkt werden. Neben der gleichberechtigten Teilhabe von Minderheiten steht im Kontext des Fachkräftemangels die verstärkte interkulturelle Ansprache insbesondere von Auszubildenden im Fokus.

73. In der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen wird zwischen beschließenden und empfehlenden Ausschüssen unterschieden. In vielen Kommunen gibt es beratende Gremien, die spezifische Perspektiven im Querschnitt in die kommunalen Entscheidungsgremien einbringen sollen, z. B. einen Ausschuss für Menschen mit Behinderungen, für Gleichstellung oder Kinder- und Jugendräte.

Die Enquetekommission empfiehlt eine Prüfung,

- in welchem Rahmen eine Ausweitung der Kompetenzen einzelner Querschnittsgremien zu beschließenden Gremien im Rahmen der Gemeindeordnung erfolgen kann
- ob durch eine solche Ausweitung eine Entlastung der Hauptgremien und der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger erfolgt.

74. Um aktive Beteiligung und kommunalpolitisches Engagement für Menschen mit Behinderungen und/oder chronischen Erkrankungen zu ermöglichen, müssen für sie angemessene Rahmenbedingungen gewährleistet werden. Die bestehenden Rechtsvorschriften (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK und §13 Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen, BGG NRW) müssen umgesetzt und einheitliche Standards bei der Vertretungsarbeit gewährleistet werden. Daher empfiehlt die Enquetekommission, Unterstützung und Assistenzleistungen bei den Interessensvertretungen zu gewährleisten. Unterstützungsleistungen bei der Eigenversorgung, der Arbeitszeit und dem bürgerschaftlichen Engagements sind dabei gleichrangig zu betrachten. Die Landschaftsverbände als Kostenträger müssen diesem Anspruch bei politischem Engagement gerecht werden. Erst wenn Menschen mit Behinderung oder chronischer Erkrankung (Frauen sind hier besonders stark unterrepräsentiert) vergleichbare Ausgangschancen eingeräumt werden, wie Menschen ohne Handicap, ist eine Zunahme an politischer Beteiligung in der Kommune z. B. in Form einer Mandatsübernahme, realistisch.

75. Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten sind eine wichtige Säule der Integrationsarbeit in NRW. Sie spielen eine Schlüsselrolle bei der Integration und gesellschaftlichen Teilhabe von Neuzugewanderten, aber auch von Menschen mit Einwanderungsgeschichte, die schon lange hier leben. Es geht dabei um Bildung und Integration, aber auch um Vernetzung und Pflege der Kultur. Denn nur mit Austausch und Unterstützung können aus Zugezogenen Nachbarn werden. Als Multiplikatorinnen und Multiplikato-

ren haben sie darüber hinaus eine wichtige Bedeutung für Engagement und Partizipation. Aus diesem Grund setzt sich Nordrhein-Westfalen für eine starke integrationspolitische Infrastruktur ein und hat dafür z. B. ein Landesprogramm zur Förderung von Migranten-selbstorganisationen (MSO) aufgelegt. Dieses Programm zielt darauf ab, MSO ausgehend von ihren unterschiedlichen Bedarfen zu unterstützen. Damit diese integrationspolitische Infrastruktur auch niedrigschwellig auf kommunaler Ebene seine Wirksamkeit entfalten kann, empfiehlt die Enquetekommission, zu prüfen, inwieweit eine Stärkung von Interkulturellen Zentren nach Vorbild der MSO möglich ist.

2.5 Sondervoten

Sondervotum der CDU-Fraktion zu [2.2.2.1 Partizipation – Parlamentarische Demokratie](#) (zu Handlungsempfehlung 28)

Die Ausübung des Wahlrechts hat einen hohen Stellenwert in unserer Demokratie. Mit Erreichen des 18. Lebensjahres haben deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger das Recht, bei Bundestags-, Landtags- (Ausnahmen sind Bremen, Hamburg, Brandenburg und Schleswig-Holstein) und Europawahlen ihre Stimme abzugeben (aktives Wahlrecht) sowie bei den Bundestags-, Europa-, Landtags- und Kommunalwahlen gewählt werden zu können (passives Wahlrecht). An Kommunalwahlen können aktuell in elf Ländern bereits 16-Jährige teilnehmen, darunter auch Nordrhein-Westfalen (aktives Wahlrecht).

Ein häufig verwendetes Argument für die Wahlalterabsenkung auf Bundes- und Landesebene ist die Rechtsfähigkeit von jungen Menschen in dem Sinne, dass Jugendlichen mit 16 Jahren bereits diverse Rechte und Pflichten zugestanden werden, die Verantwortungsbewusstsein erfordern. Als ein weiteres Argument wird angeführt, dass Jugendliche mit 16 Jahren bereits die für eine Wahlentscheidung notwendige Reife, Urteils- und Entscheidungsfähigkeit besäßen.

Die CDU-Landtagsfraktion nimmt diese Argumente sehr ernst. Der Gesetzgeber hat jedoch die Volljährigkeit auf Vollendung des 18. Lebensjahres festgelegt und damit umfassende Bürgerrechte und Bürgerpflichten konstituiert. Junge Menschen bekommen somit erst im Alter von 18 Jahren die volle Verantwortung für ihr Handeln übertragen. Grundsätzlich sollte aus Sicht der CDU-Landtagsfraktion eine Absenkung des Wahlalters nicht isoliert betrachtet werden, sondern im Kontext des gesamten Katalogs von Rechten und Pflichten, die an die Erreichung von bestimmten Altersstufen geknüpft sind. Dafür bedarf es der Entwicklung eines Gesamtkonzeptes. Die CDU-Landtagsfraktion spricht sich deshalb bei Landtagswahlen gegen eine Entkoppelung des Wahlalters von den Bürgerrechten und -pflichten aus, die erst mit der Vollendung des 18. Lebensjahres gelten.

Sondervotum der SPD-Fraktion, der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Professor Dr. Frank Decker und Professorin Dr. Caja Thimm zu [2.1.2.2 Politische Bildung – Schulischer Bereich](#) (zu Handlungsempfehlung 4)

Politische Beteiligung und Mitbestimmung sind zentrale Bestandteile der Demokratie. Schülerinnen und Schüler sollen in der Schule bereits demokratische Verfahrensweisen einüben, Beteiligungsmöglichkeiten und echte Mitbestimmung in ihrer gesamten Schullaufbahn erleben. Klassensprecherinnen- und Klassensprecherwahlen sowie Schülervertretungen und Mitentscheidungsrechte in Schulkonferenzen müssen als Thema in jeder Schulform gestärkt werden. Insbesondere die Mitbestimmung an Grundschulen ist in der Schulbiographie zentral. Dazu ist ebenfalls die Einbeziehung der Schulleitungsebene entscheidend.

- Die Ausgestaltung von z. B. Schülervertretungen unterscheidet sich an den verschiedenen Schulformen und in unterschiedlichen Quartieren deutlich. Auch das Wissen über die Rechte von Schülervertretungen variiert stark. Wir empfehlen zu prüfen, inwieweit es Ungleichheiten bei der Ausstattung, Ausgestaltung und der konkreten Arbeit von Mitbestimmung u. a. bei Schülervertretungen in NRW gibt. Schülerinnen und Schüler sollen befähigt werden, ihre Interessen in der Schule zu vertreten. Dazu bedarf es einer umfassenden Aufklärung der Schülerinnen und Schüler, der Lehrkräfte sowie der Schulleitungen über die Rechte der Schülerinnen und Schüler, damit sie diese effektiv in Anspruch nehmen können.
- Akteurinnen und Akteure der Demokratiebildung können Lehrerinnen und Lehrer entlasten, indem sie die Aufklärung über Mitbestimmung beispielweise als mehrtägigen Workshop aufbereiten und mit den Schülerinnen und Schülern Mitbestimmungsmöglichkeiten identifizieren und erproben. Den in diesem Bereich tätigen anerkannten Trägern der Jugendhilfe sollen auf Antrag zusätzliche Finanzmittel z. B. über das Schulministerium zur Verfügung gestellt werden. Entscheidend ist, dass diese Mittel für Projekte ab Klasse 1 beantragbar sind.

Sondervotum der SPD-Fraktion, der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Professor Dr. Frank Decker und Professorin Dr. Caja Thimm zu [2.1.2.2 Politische Bildung – Schulischer Bereich](#) (zu Handlungsempfehlung 11)

Mit Beginn des Schuljahres 2019/20 wurde das neue Schulfach „Wirtschaft-Politik“ an Gymnasien und 2020/21 an allen weiterführenden Schulen der Sekundarstufe I eingeführt. (Gleichzeitig soll das Fach „Sozialwissenschaft“ für die Sekundarstufe II beibehalten werden.) Die Landesregierung beabsichtigt nun eine Änderung der Lehramtszugangsverordnung, mit der das Lehramtsstudienfach „Sozialwissenschaft“ durch „Wirtschaft-Politik“ ersetzt wird. Mit den ersten voll ausgebildeten Lehrkräften des neuen Unterrichtsfachs ist erst ab 2028 zu rechnen. Schon jetzt zeichnet sich eine große Verunsicherung unter den Lehrkräften mit der Fakultas „Sozialwissenschaft“ und den Studierenden des Lehramtsstudienfaches „Sozialwissenschaft“ ab, wer eine Lehrbefähigung für das

neue Unterrichtsfach erhält. Es besteht die Gefahr, dass sich der ohnehin schon sehr hohe Anteil fachfremd erteilten Unterrichts in der politischen Bildung noch vergrößert. Mit der Änderung der Lehramtszugangsverordnung ist eine Verschiebung der personellen Ressourcen in Forschung und Lehre weg von der Sozialwissenschaft hin zu ökonomischen Disziplinen zu erwarten.

Daher empfehlen wir, „Sozialwissenschaft“ als Lehramtsstudienfach beizubehalten und sicherzustellen, dass alle Lehrkräfte mit der Lehrbefähigung „Sozialwissenschaft“ dauerhaft und uneingeschränkt das Schulfach „Wirtschaft-Politik“ unterrichten können.

Sondervotum der SPD-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Professor Dr. Frank Decker und Professorin Dr. Caja Thimm zu [2.2.2.1 Partizipation – Parlamentarische Demokratie](#)

Politische Teilhabe ist eine wichtige Voraussetzung für eine gelebte Gleichberechtigung. Je mehr Beteiligungsmöglichkeiten eine Gesellschaft ermöglicht, umso besser sind die Bedingungen für eine gelingende Integration. Daher empfehlen wir die Einführung des kommunalen aktiven und passiven Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU-Staaten, die dauerhaft – mindestens seit fünf Jahren – in der Bundesrepublik Deutschland leben. Ein entsprechendes Gesetzesvorhaben soll angestoßen werden.

Sondervotum der SPD-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Professor Dr. Frank Decker und Professorin Dr. Caja Thimm zu [2.4.2.3 Kommunalpolitisches Ehrenamt – Gesellschaftliche Repräsentation](#) (zu Handlungsempfehlung 69)

Die politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen ist ein wichtiger Bestandteil einer lebendigen Demokratie. Daher begrüßen wir die Entscheidung der Enquetekommission, Kinder- und Jugendparlamente und Jugendforen zu stärken. Allerdings gehen die Handlungsempfehlungen nicht weit genug. Wir empfehlen die Verankerung der Kinder- und Jugendparlamente in der Gemeindeordnung NRW.

Ebenfalls sollen Kinder- und Jugendparlamente die Möglichkeit haben, von einer Fachkraft der Verwaltung professionell begleitet zu werden. Über die Forderung der Enquetekommission hinaus empfehlen wir die Bereitstellung eines eigenen Budgets.

Außerdem empfehlen wir ein Rede- und Antragsrecht in allen Ausschüssen und die Möglichkeit für minderjährige Mitglieder der Kinder- und Jugendparlamente, mit beratender Stimme an den Sitzungen aller Ausschüsse teilnehmen zu können. Hierfür ist § 58 Absatz 4 Gemeindeordnung NRW zu ändern. Die Altersbeschränkung wird an das Wahlalter 16 angepasst. (Auch ein Stimmrecht wäre denkbar, um eine erhöhte Wirksamkeit zu erreichen).

Sondervotum der FDP-Fraktion zu 2.4.2.2 Kommunalpolitisches Ehrenamt – Rahmenbedingungen und Digitalisierung (zu Handlungsempfehlung 57)

Die FDP-Landtagsfraktion lehnt Handlungsempfehlung 57 ab. Wir sehen keinerlei Notwendigkeit für eine Neuregelung der Mindestfraktionsstärke für kommunale Vertretungen. Die geltende Rechtslage zur Bildung von Fraktionen hat sich bewährt. Mit ihr wird die Abbildung des Wählerwillens in den kommunalen Vertretungen in notwendiger Weise sichergestellt. Sie ermöglicht auch kleineren Parteien und Wählergruppen und gewählten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern die mindesterforderliche Arbeitsfähig- und Mitwirkungsmöglichkeit in Räten und Kreistagen. Auch die Demokratie profitiert davon, weil so Partizipationsrechte gestärkt werden. Konkretisierungen der Arbeitsfähigkeit von Kommunalparlamenten müssen über die jeweilige Geschäftsordnung geregelt werden, aber nicht durch die Beschneidung von Minderheitenrechten.

Sondervotum Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der SPD-Fraktion und der Sachverständigen Professorin Dr. Caja Thimm und Professor Dr. Frank Decker zu 2.2.2.1 Partizipation – Parlamentarische Demokratie

Die Kommission hat zahlreiche berechtigte Feststellungen hinsichtlich der Unterrepräsentanz verschiedener Bevölkerungsgruppen in Parlamenten und Kommunalvertretungen getroffen. Dissens bestand jedoch in der Frage, ob aus fehlender Repräsentanz auch fehlende Repräsentation der Interessen der Unterrepräsentierten folgt. Dies bejahen wir. Besonders problematisch ist aus unserer Sicht die fehlende Repräsentation von Frauen. Dem Landtag gehören derzeit nur 27,6 % Frauen an. Bei der letzten Landtagswahl 2017 waren aber von den 13,16 Mio. Wahlberechtigten 52 % weiblich. Von diesen gingen sogar mehr wählen, als von den wahlberechtigten Männern.¹³⁶

Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes legt nicht nur die Gleichberechtigung von Männern und Frauen als Grundrecht fest, sondern formuliert auch die Staatszielbestimmung, gegen die Ungleichbehandlung zwischen Mann und Frau vorzugehen. Um dieses Ziel umzusetzen, empfehlen wir ein Parité-Gesetz, das eine paritätische Besetzung von Parlamenten, Kreistagen und Räten regelt. Hierbei ist sowohl die paritätische Besetzung der Landeslisten als auch der aussichtsreichen Direktwahlkreise vorzusehen, um eine annähernd zwischen Frauen und Männern gleichverteilte Besetzung zu erreichen.

Verfassungsrechtlich ist die Einführung eines Parité-Gesetzes umstritten, aber nicht entschieden. Obwohl die Landesverfassungsgerichte aus Thüringen und Brandenburg die dortigen Landesregelungen für rechtswidrig erklärt haben, hat das erstens keine Aussage für NRW und zweitens hat das Bundesverfassungsgericht die Frage in seiner jüngsten Entscheidung (vom 15.12.2020, – 2 BvC 46/19 –) offen gelassen. Es beschied lediglich, dass eine Pflicht zur Einführung eines Parité-Gesetz

¹³⁶ Landtagswahl 2017 Heft 5 – Ergebnisse nach Alter und Geschlecht in Nordrhein-Westfalen (statistischebibliothek.de).

nicht bestünde. Bei der Umsetzung in einem Gesetz müssen die verfassungsrechtlich geschützten Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit berücksichtigt und ausgeglichen werden. Gleichzeitig darf aber auch nicht die ebenfalls verfassungsrechtlich an prominenter Stelle gesetzte Bestimmung weiterhin wie bisher unter den Tisch fallen, dass der Staat die Gleichbehandlung von Mann und Frau herstellen soll.

Wir empfehlen als weitere Maßnahme zur Verwirklichung der Gleichstellung die Einführung einer 50 Prozent-Frauenquote in Führungsposition und Aufsichtsräten bei landeseigenen und kommunalen Betrieben und Einrichtungen.

Sondervotum der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Professorin Dr. Caja Thimm zu [2.2.2.2 Partizipation – Direkte Demokratie](#) (zu Handlungsempfehlung 35)

Die Demokratie kann nur resilient bleiben, wenn sich die Bürgerinnen und Bürger aktiv in das gesellschaftliche und politische Leben auf allen Ebenen einbringen. Elemente der direkten Demokratie ergänzen und bereichern inzwischen seit mehreren Jahrzehnten die repräsentative Demokratie auf Kommunal- und Landesebene. Auf beiden Ebenen sollte die direkte Demokratie jedoch ausgebaut werden. Wir empfehlen daher:

- auf kommunaler Ebene die Reduzierung von Themenausschlüssen und Unterschriftenhürden, die Streichung der Kostenschätzung sowie die Streichung der Frist bei solchen Bürgerbegehren, die sich gegen einen Beschluss des Gemeinderates richten. Vor einem Bürgerentscheid sollen die Abstimmenden alle Informationen über den Abstimmungsgegenstand verpflichtend zur Verfügung gestellt bekommen.
- Auf Landesebene eine deutliche Senkung der Unterschriftenhürde bei Volksbegehren. Zudem sollten Unterschriften aus einer Volksinitiative bei Einreichung eines Volksbegehrens anrechenbar sein. Volksbegehren sollten auch zu haushaltswirksamen Fragen ermöglicht werden. Für Gesetze, die im Wege einer Volksabstimmung beschlossen werden, sollten Schutzklauseln eingeführt werden.

Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der SPD-Fraktion und der Sachverständigen Professorin Dr. Caja Thimm und Professor Dr. Frank Decker zu [2.2.2.3 Partizipation - Deliberative Demokratie](#) (zu Handlungsempfehlung 36)

Parlamentarische, deliberative und direktdemokratische Verfahren stellen jeweils eine gute Ergänzung zueinander dar. In den vergangenen Jahren hat sich die Debatte zunehmend hin zu deliberativen Verfahren und hierbei insbesondere zu Bürgerräten verlagert. Diese Verfahren der zufallsgeleiteten Auswahl von Bürgerinnen und Bürgern für beratende Gremien sind eine Bereicherung für den politischen Prozess und verbreitern die Konsensbasis.

Wir begrüßen, dass sich die Enquetekommission grundsätzlich auf die Förderung deliberativer Verfahren sowie auf klare Erfolgsbedingungen für deren Rahmenbedingungen verständigen konnte. Wir halten den von der Mehrheit der Kommission beschlossenen Weg, zunächst einen Bürgerrat über Bürgerräte zu initiieren, für falsch. Wir empfehlen stattdessen, Bürgerräte zu konkreten Fragestellungen abzuhalten. Hierbei bieten sich exemplarisch Zukunftsthemen von mittlerer Reichweite an, die konkret die Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger berühren, wie das Vorgehen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Bewältigung der Klimakrise oder Fragen, bei denen es eine starke Dominanz wirtschaftlicher beziehungsweise unternehmerischer Interessen gibt.

Wir empfehlen über Bürgerräte hinaus die Erprobung weiterer Beteiligungsformate auf Landesebene ebenso wie in den Kommunen. Beispielhaft erwähnt seien hierfür Reallabore, Multi-Stakeholder-Trilogie, Nachbarschafts- und Werkstattgespräche und Online-Dialoge erwähnt.

Werden deliberative Verfahren auf kommunaler Ebene eingesetzt, sollte das Land die Kommunen bei der Durchführung unterstützen.

Wir empfehlen die Einrichtung einer Stelle bei der Landesregierung nach dem Vorbild der baden-württembergischen Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung. Die Staatsrätin hat selbst innovative Verfahren entwickelt und durch ihre Anbindung an die Landesregierung die öffentliche Beteiligungskultur in Baden-Württemberg deutlich ausgebaut. Auch die Verwaltungen haben sich deutlich beteiligungsfreundlicher aufgestellt. Insgesamt ist hieraus in den letzten 10 Jahren in Baden-Württemberg eine Politik des Gehörtwerdens entstanden, die vorbildlich auch für Nordrhein-Westfalen sein kann.

Langfristig anzustreben ist die Normierung der deliberativen Verfahren in einem Bürgerbeteiligungsgesetz. Darin könnte geregelt werden, 1. für welche Bereiche diese Verfahren auf der kommunalen und Landesebene besonders in Betracht kommen, 2. wie sie eingesetzt werden, 3. wie und in welchem Maße eine Zufallsauswahl der Teilnehmer erfolgt, 4. wie die Verfahren mit den parlamentarischen und ggf. direktdemokratischen Entscheidungsprozessen verzahnt werden können und 5. von welchen Bereichen die Verfahren auszunehmen sind.

Sondervoten der AfD-Fraktion und des Sachverständigen Dr. Georg Binzenbach zu [2.1.2.3 Politische Bildung – Außerschulischer Bereich und Landeszentrale für politische Bildung](#)

Politisch interessierte Bürger sind meist nicht mit den genauen Abläufen der kommunalpolitischen Vertretungen vertraut. Der Schritt des politisch interessierten Bürgers zu kommunalpolitischen Ämtern birgt viele Herausforderungen. Die AfD-Fraktion empfiehlt, digitale Weiterbildungsangebote für zukünftige kommunale Mandatsträger auszubauen und stärker zu fördern.

Junge Menschen sind auf der kommunalpolitischen Ebene unterrepräsentiert, was sich auch auf die mangelnden Informationsangebote in Schulen und Universitäten zurückführen lässt. Gerade Jugendliche aus wirtschaftlich schwachen und bildungsfernen Schichten haben nahezu keinen Bezug zur Kommunalpolitik. Um diese Bevölkerungsgruppen zu erreichen, sollte besonders auf moderne Internetmedien wie YouTube, Instagram und Ähnliche gesetzt werden. Ferner sollten niederschwellige Angebote durch junge Identifikationsfiguren wie Influencern ausgebaut werden. Die AfD-Fraktion empfiehlt, überparteiliche und neutrale Sendeformate zum Thema Demokratie und Partizipation zu etablieren.

Bei den Klimaprotesten, insbesondere bei Aktionen gegen den Braunkohleabbau, ist eine Solidarisierung von „Fridays for Future“ mit linksextremen Organisationen feststellbar. Eine Zusammenarbeit mit der Organisation „Ende Gelände“ besteht weiterhin fort. Möglicherweise ist den jungen Leuten nicht bewusst, mit wem sie zusammenarbeiten. Die AfD-Fraktion empfiehlt daher der Landeszentrale für politische Bildung eine größere Fokussierung auch auf Linksextremismus, der stärker als bisher thematisiert und für Schüler und Jugendliche verständlich als Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung dargestellt werden sollte.

Politische Partizipation findet in Zeiten des digitalen Wandels nicht mehr nur auf klassischen Websites statt. Jugendliche und Erwachsene nutzen vermehrt neue Medien wie etwa Facebook, Instagram, Twitter und YouTube zur politischen Willensbildung. Die AfD-Fraktion empfiehlt, Jugendliche in die Entwicklung von modernen Formaten, die zur Partizipationsgewinnung junger Menschen beitragen, als auch der Konzipierung kommunaler Websites, direkt miteinzubeziehen.

Im Sinne der Subsidiarität empfiehlt die AfD-Fraktion eine stärkere finanzielle Förderung von Gemeinschaftsprojekten im Quartier/Stadtteil und kreisangehörigen Gemeinden (flächendeckendes Quartiers- und Gemeindemanagement), um soziales Vertrauen zu stärken, da Gemeinschaftsbezüge Verantwortungsbewusstsein fördern, aus dem politisches Engagement entstehen kann.

Um mehr junge Leute an die kommunalpolitische Arbeit heranzuführen bedarf es zusätzlicher Initiativen. Ziel sollte sein, bei jungen Menschen die Hemmschwellen für politisches Engagement abzubauen und Eigeninitiative zu stärken. Hierzu erscheinen solche Angebote geeignet, die die Erfahrung erfolgreicher Mitbestimmung im eigenen Quartier ermöglichen. Die AfD-Fraktion empfiehlt daher, das beispielsweise in Wiesbaden mit großer Resonanz etablierte Programm „Jugend im Rathaus“ landesweit in NRW zu fördern.

Politische Partizipation spielt sich für Jugendliche nicht nur in der Schule oder zu Hause ab, oft werden diese auch von Sozialarbeitern, Mitarbeitern von Jugendeinrichtungen oder anderen Organisationen wie autonomen Zentren politisiert. Die AfD-Fraktion empfiehlt eine landesweite Überprüfung dieser Jugendtreffs und Einrichtungen im Hinblick auf Verbindungen zu verfassungsfeindlichen

Organisationen wie etwa die „Rote Hilfe e.V.“ oder die „Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes – Bund der Antifaschistinnen und Antifaschisten e.V.“. Beim Vorliegen solcher Verbindungen sind in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Kommune Fördermittel zu streichen und gegebenenfalls Einrichtungen zu schließen.

Sondervotum der AfD-Fraktion und des Sachverständigen Dr. Georg Binzenbach zu [2.2.2.1 Partizipation – Parlamentarische Demokratie](#)

Das politische Engagement junger Menschen in der Kommunalpolitik bedarf besonderer Würdigung. Als Ermutigung für frühe politische Beteiligung und zur Steigerung der Partizipation junger Menschen sollte ein anwendbarer zusätzlicher Anreiz geschaffen werden. Die AfD-Fraktion schlägt daher vor, nach jeder Kommunalwahl den landesweit zehn jüngsten in die Kommunalparlamente gewählten Ratsmitgliedern der Altersgruppe bis 20 Jahre als Anerkennung für ihr kommunalpolitisches Engagement in den Landtag oder in ein Ministerium einzuladen und ihnen dort wahlweise einen Laptop, ein Tablet oder ein Smartphone durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen zu überreichen.

Sondervotum der AfD-Fraktion und des Sachverständigen Dr. Georg Binzenbach zu [2.3.2.2 Digitales, Medien und Debattenkultur – Medien](#)

Besonders in bildungsfernen Familien findet Partizipation oft nur über das Fernsehprogramm statt. Es ist daher dringend darauf zu achten, dass im öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine objektive Berichterstattung gewährleistet ist. Dies beinhaltet beispielsweise auch eine ausgewogene Mischung an eingeladenen Gästen in „Talkshows“, nicht wie bislang zumeist im Verhältnis 4:1 oder 5:1. Die AfD-Fraktion empfiehlt, auf die Landesrundfunkanstalt einzuwirken mit dem Ziel, in deren Sendungen eine angemessene Repräsentanz aller demokratisch legitimierten politischen Mitbewerber und Meinungen zu erreichen.

Sondervoten der AfD-Fraktion und des Sachverständigen Dr. Georg Binzenbach zu [2.3.2.3 Digitales, Medien und Debattenkultur – Debattenkultur](#)

Die AfD-Fraktion empfiehlt zur sprachlichen Versachlichung in der öffentlichen Diskussion auf den bereits politisch vorbewerteten Begriff der kulturellen Vielfalt zu verzichten, da die Verwendung des wertneutralen Begriffs der kulturellen Verschiedenheit viel besser geeignet ist, alle Bürgerinnen und Bürger einzubinden. Bewertungen der zunehmenden kulturellen Diversität in unserer Gesellschaft jeder Bürgerin und jedem Bürger selbst zu überlassen und damit auch unangemessene Reaktionen in der öffentlichen Diskussion durch den Eindruck einer politischen Bevormundung zu reduzieren. Das Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW ist entsprechend zu ändern.

Der faire Wettbewerb der politischen Ideen ist die Basis einer gesunden demokratischen Gesellschaft. Dieser Wettbewerb setzt ein offenes und respektvolles Miteinander voraus. Keine politischen Meinungen sollten von vornherein ausgeschlossen oder stigmatisiert werden. Sachbezogene Diskussionen müssen im Vordergrund stehen und keine dogmatischen, ideologischen Debatten. Die AfD-Fraktion empfiehlt sicherzustellen, dass alle Parteien ungehindert Wahlkampf betreiben und Veranstaltungen wie Stammtische, Infostände, Veranstaltungen, Tagungen und Parteitage durchführen können. Inhaber von Örtlichkeiten in denen politische Veranstaltungen durchgeführt werden sollen sind vor Repressalien zu schützen.

Demokratie lebt von Meinungsppluralismus. Alle demokratisch legitimierte Meinungen müssen offen und ohne Angst vor Repressionen und Verfolgung ausgesprochen werden dürfen. Öffentliche Orte wie beispielsweise Universitäten haben die Sicherheit von Veranstaltungen zu gewährleisten. Die AfD-Fraktion empfiehlt, gemeinsam mit der Verwaltung und den Allgemeinen Studierenden-ausschüssen der Universitäten Konzepte zu erarbeiten, wie Politiker und Dozenten verschiedener Couleur ohne Störungen an Universitäten lehren können.

Sondervoten der AfD-Fraktion und des Sachverständigen Dr. Georg Binzenbach zu [2.4.2.1 Kommunalpolitisches Ehrenamt – Attraktivität und Herausforderungen](#)

Fehlende Bürgernähe ist ein oft genannter Kritikpunkt in Bürgerbefragungen. Die AfD-Fraktion empfiehlt, interessierten Bürgern die Möglichkeit zu geben, sich mittels Videozuschaltung regelmäßig in einer Fragerunde an kommunale Mandatsträger zu wenden.

Viele kommunalpolitische Internetauftritte und Ratsinformationsportale sind wenig übersichtlich gestaltet. Es ist dringend notwendig, die Schnittstellen mit der Bevölkerung zu vereinfachen und zu modernisieren. Die AfD-Fraktion empfiehlt, eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in diesem Bereich herzustellen und regt eine generelle Modernisierung der kommunalen Ratsinformationsportale und Internetauftritte an. Dabei sollte insbesondere auf bürgernahe und leicht verständliche Sprache geachtet werden.

Kommunalpolitisch engagierte Bürger werden seitens der Verwaltung manchmal wenig wertgeschätzt. Die AfD-Fraktion empfiehlt, einen „Begegnungstag“ einzuführen, an dem sich zu Beginn der neuen Amtsperiode kommunale Mandatsträger und Verwaltungsangestellte kennen lernen können.

Im Kommunalwahlkampf 2020 haben diverse Parteien ausschließlich in einer Fremdsprache auf ihren Wahlplakaten geworben. Dies schloss Menschen aus, die der Fremdsprache nicht mächtig waren. Um die Partizipationsmöglichkeit für alle Wahlberechtigten sicherzustellen, empfiehlt die AfD-Fraktion, den gesetzlichen Rahmen für eine verpflichtende deutsche Übersetzung zu schaffen.

Sondervoten der AfD-Fraktion und des Sachverständigen Dr. Georg Binzenbach zu [2.4.2.3 Kommunalpolitisches Ehrenamt – Gesellschaftliche Repräsentation](#)

Die AfD-Fraktion empfiehlt „Bürgerlotsen“ für die Bezirksvertretungen und kreisangehörige Kommunalparlamente, die regelmäßige, aufsuchende politische Kontakte/Ansprachen bei Bürgerinnen und Bürgern durchführen, um anstehende und vollzogene Entscheidungen besser zu erläutern. Als „Bürgerlotsen“ kommen parteilose, politisch interessierte Bürgerinnen und Bürger in Betracht, die eine entsprechende Schulung erhalten. Beim Einsatz von „Bürgerlotsen“ durch die Bezirksvertretungen und kreisangehörigen Kommunalparlamente soll den Bürgerinnen und Bürgern, die über einen niedrigeren Bildungsabschluss verfügen, mit einer stärkeren Wertschätzung ihres Erfahrungswissens begegnet und dieses in „Bürgerprotokollen“ aufgegriffen werden. Das Modell des Bürgerlotsen ist auch eine Möglichkeit, die Form der „expressiven Partizipation“ (nicht aktiv, aber die Meinung äußernd) stärker einzubinden.

Das politische Engagement von EU-Bürgern in der deutschen Kommunalpolitik bedarf besonderer Würdigung. Als Anerkennung für politische Beteiligung und zur Steigerung der Partizipation von EU-Bürgern auf kommunaler Ebene sollte eine zusätzliche Initiative geschaffen werden. Die AfD-Fraktion schlägt daher vor, nach jeder Kommunalwahl landesweit 100 neugewählte Ratsmitglieder die nichtdeutsche EU-Bürger sind, zu einem Besuch des Landtags einzuladen. Zusätzlich zu einer Landtagsführung könnten die Besucher an einer Plenarsitzung, einer öffentlichen Sitzung eines Ausschusses teilnehmen oder nach Absprache, an einer Fraktionssitzung.

Die Migrationssicht muss aus Sicht der AfD-Fraktion bei landesweiten und kommunalen Partizipationsprozessen verbreitert werden durch eine stärkere Beteiligung von Migrantorganisationen der Zuwanderer aus Italien, ehem. Jugoslawien, Griechenland etc. DitiB und vom Verfassungsschutz unter Beobachtung gestellte islamistische Vereine und Organisationen werden dagegen von jeder Teilnahme ausgeschlossen.

Die AfD-Fraktion empfiehlt der Landesregierung, flächendeckende behindertengerechte Zugänge zu allen für ein kommunalpolitisches Ehrenamt erforderlichen Räumlichkeiten und kommunikationstechnischen Angeboten sicherzustellen, um zumindest infrastrukturelle Hemmnisse abzubauen.

Die AfD-Fraktion empfiehlt eine stärkere finanzielle Förderung der Heimatvereine, da diese einen natürlichen Bezug zur jeweiligen Kommune haben und die Beschäftigung mit kulturell Vertrautem (zum Beispiel Traditionen, lokale Geschichte, Dorf- und Stadtentwicklung) für Bürgerinnen und Bürger die Basis und Motivation sein kann, auch kommunalpolitisch Verantwortung zu übernehmen. Zudem sind die Heimatvereine häufig bereits in kommunalpolitischen Bezügen aktiv. Die finanzielle Förderung der Heimatvereine kann sich deshalb auch positiv auf die kommunale Engagementbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger auswirken.

3. Herausforderungen des Föderalismus

3.1 Handlungsbereich Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem

3.1.1 Problemaufriss

Das föderale Mehrebenensystem und insbesondere die Ausgestaltung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern pendelt seit Gründung der Bundesrepublik zwischen den beiden idealtypischen Mustern der Verflechtung und Entflechtung. Diese Grundkonstellation schlug in historischen Pendelbewegungen tendenziell zugunsten einer deutlichen „Unitarisierung“ des bundesdeutschen Föderalismus aus. Schon in den frühen 1960er Jahren mündete diese Entwicklungsdynamik in die Beschreibung der Bundesrepublik als „unitarischer Bundesstaat“.¹³⁷ Diese Unitarisierungstendenzen zeigen sich auch in der Folge als eine Art „eingebaute Mechanik“. Dieser Automatismus wird folglich, mit jeweils unterschiedlichen Akzentsetzungen im Detail, als „Politikverflechtungsfälle“¹³⁸, „kooperativer Föderalismus“ oder Herausbildung eines „verkappten Einheitsstaats“¹³⁹ beschrieben. Zugleich ist dieses Wesensmerkmal des deutschen Föderalismus verfassungsrechtlich bereits angelegt, räumt das Grundgesetz doch der Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes größeres Gewicht ein als der Aufrechterhaltung und Wahrnehmung möglichst vieler eigenständiger Länderkompetenzen.

Gleichwohl stieß dies in der politischen Bewertung auf sehr unterschiedliche Reaktionsmuster. Grundsätzlich lassen sich idealtypisch drei herausarbeiten:

Erstens wurden wiederholte Versuche einer stärkeren Entflechtung von Kompetenzen und die Ausrichtung auf einen stärker wettbewerblichen Föderalismus unternommen. Häufig erfolgte dies mit Verweis auf Subsidiarität als normatives Leitprinzip.

Zweites Reaktionsmuster ist die Institutionalisierung immer elaborierterer Formate eines kooperativen Föderalismus. Solch zusätzliche Formate – z. B. die horizontale Selbstkoordination der Länder, Aufbau föderaler Verhandlungssysteme zwischen Bund und Ländern – stärkten indirekt häufig die Landesregierungen zulasten der Landesparlamente im Sinne eines zunehmenden „Exekutivföderalismus“. Sie sind zugleich der Treiber der grundsätzlichen Unitarisierung des deutschen Bundesstaats.

¹³⁷ Hesse 1962.

¹³⁸ Scharpf et al. 1976.

¹³⁹ Abromeit 1992.

Drittens zeigen sich politikfeld- und sachspezifische Ad-hoc-Lösungen, die jenseits prinzipieller Überlegungen zur föderalen Ordnungsstruktur auf konkrete Herausforderungen reagieren. Die uneindeutigen Pendelbewegungen hinsichtlich der Rolle des Bundes in der eigentlich zum Kompetenzbereich der Länder gehörenden Kultuspolitik ist hier ein beredtes Beispiel.

Jenseits dieser Entwicklungen blieb jedoch eine Konstante erhalten: Analog zu den bereits im Parlamentarischen Rat streitig geführten Diskussionen über die Ausgestaltung des Föderalismus bleiben auch aktuell bevorzugte Entwicklungspfade umstritten. So zeigen auch die Diskussionen rund um die zunehmende Europäisierung des Mehrebenensystems, dass der Grundkonflikt zwischen „Föderalisten“ und „Unitaristen“ weiterbesteht.

Insofern ist es wichtig, als Resonanzkörper die politisch-kulturellen Einstellungs- und Vorstellungsmuster zur föderalen Struktur in der Bevölkerung in den Blick zu nehmen. Auch hier zeigen sich, analog zu den oben beschriebenen Entwicklungen, messbare Unitarisierungstendenzen. Das Ergebnis kann als „föderales Paradoxon“¹⁴⁰ beschrieben werden: Zwar findet einerseits eine stärkere Gestaltungsrolle der Länder bei der Politikgestaltung große Zustimmung. Zugleich und paradoxerweise wünschen sich andererseits die Bürgerinnen und Bürger im Ergebnis aber bundeseinheitliche Vorgehensweisen. Das Ergebnis ist die Gleichzeitigkeit einer föderalen Ordnung und deutlich unitarischer politisch-kultureller Einstellungsmuster.

Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Ordnungsprinzip des politischen und gesellschaftlichen Handelns, welches auf die katholische Soziallehre zurückgeht.¹⁴¹ Hiernach soll eine (staatliche) Aufgabe soweit wie möglich von der unteren Ebene bzw. nach- oder untergeordneten Gemeinschaften übernommen werden.¹⁴² Das Subsidiaritätsprinzip achtet die freie Initiative und die Verantwortung des Einzelmenschen und der kleineren Sozialgebilde (Familie, Vereine, Kommunen u. a.). Staat und Gesellschaft haben diesen kleineren Einheiten gegenüber eine Dienstfunktion: Sie sollen deren Selbständigkeit und Leistungsfähigkeit fördern.¹⁴³ Diese Form „ergänzender Hilfeleistung“ ist dann angezeigt, wenn die Möglichkeiten kleinerer Gruppierungen erschöpft sind, d. h. wenn sie ihre jeweiligen Aufgaben aus eigener Kraft nicht oder nicht ausreichend erfüllen können. In diesem Sinne verpflichtet das Subsidiaritätsprinzip den Staat zwar zur Hilfestellung, beschränkt seine Angebote aber auf eine Hilfe zur weiteren Selbsthilfe.¹⁴⁴ Die Subsidiarität setzt also im Sinne eines Gebotes der Nichteinmischung den Kompetenzen und Zuständigkeiten der höheren bzw. größeren Einheit

¹⁴⁰ Oberhofer et al. 2014.

¹⁴¹ Terhechte 2020, S. 250; Waschkuhn 1995, 26 ff; Hilz 1998, 31 ff.

¹⁴² Zandonella 2005, S. 84.

¹⁴³ Isensee und Kirchhof 2008, S. 30.

¹⁴⁴ Härtel, S. 204.

Grenzen und fördert damit die höhere Eigenverantwortung der Gesellschaft. Für die Anwendungsebene gilt, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht als Patentrezept zur Lösung gesellschaftlicher Ordnungsfragen zu verstehen ist. Es stellt vielmehr eine Richtlinie zur Wahrung des Gemeinwohls und Erhaltung freier Initiative dar. Praktische Konsequenz kommt ihm z. B. im Bereich des Sozialstaates zu: Bei der Absicherung existentieller Lebensrisiken ist darauf zu achten, dass der Eigenvorsorge und Verantwortung des einzelnen genügend Raum bleibt. Zu einem gängigen Begriff wurde Subsidiarität insbesondere durch den Maastrichter EG-Vertrag aus dem Jahr 1992. Darin beschränkt Artikel 3b die Zuständigkeit der EU: Diese soll demnach nur tätig werden, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können“. Hier wird die Nähe der Subsidiarität zu den Vorstellungen des Föderalismus erkennbar.¹⁴⁵ Denn der Grundgedanke der Subsidiarität, nach dem zunächst die dezentrale Ebene zuständig ist, soweit nicht Bündelungsvorteile (ökonomisch) oder das gesamtstaatliche Interesse (politisch) eine Übertragung an die zentrale Ebene rechtfertigen, stellt ein gewichtiges Konzept des Föderalismus dar. Als Algorithmus für die optimale Aufgabenverteilung ist das Subsidiaritätsprinzip somit Bauprinzip für einen föderalen Staatsaufbau.

Der Vorrang der unteren Ebene, den das Subsidiaritätsprinzip postuliert, ist normativ eingängig und wird in der Regel positiv konnotiert, weil er dem demokratischen Grundsatz der Orts- bzw. Betroffenennähe politischer Entscheidungen entspricht. Die Kehrseite dieser Unangreifbarkeit liegt in der Schwierigkeit, das Prinzip in institutioneller Hinsicht, also mit Blick auf die Verteilung von Zuständigkeiten (Kompetenzen) zwischen den Ebenen zu konkretisieren.

Seine normative Sinnhaftigkeit wird stattdessen eher in der Funktion einer Verfahrensregel und „Zentralisierungsbremse“ gesehen, also darin, die untergeordnete Ebene vor einer Auszehrung ihrer Kompetenzen durch die obere Ebene zu schützen.¹⁴⁶ Aufgaben und Zuständigkeiten sollen nicht gegen den Willen der dezentralen Einheiten übertragen werden. In diesem Sinne einer „Subsidiaritätskontrolle“ ist das Prinzip vor allem in der Europäischen Union als Leitlinie einer möglichen Kompetenzübertragung und -ausweitung auf die supranationale Ebene rechtlich verankert worden, wobei die „Wächterfunktion“ den Parlamenten der nationalen Mitgliedstaaten zukommt.¹⁴⁷

Im föderalen System der Bundesrepublik scheinen Forderungen nach einer Stärkung der Subsidiarität in diesem Sinne ins Leere zu laufen, da die Länder vor einer Kompetenzübertragung gegen ihren Willen hier bereits gut geschützt sind.¹⁴⁸ Wie wir im folgendem sehen werden, ist es geradezu ein Wesensmerkmal des deutschen Föderalismus, dass er der Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes größeres Gewicht einräumt als der Aufrechterhaltung und Wahrnehmung mög-

¹⁴⁵ Becker 2002, S. 664.

¹⁴⁶ Hueglin 2002.

¹⁴⁷ Heise 2012.

¹⁴⁸ Im Bereich der Finanzbeziehungen wird diese Funktion u. a. von den landesverfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsregelungen wahrgenommen, die vor allem das Verhältnis zu den Kommunen berühren (s. u.).

lichst vieler eigenständiger Länderkompetenzen. Wo der Bund seine Macht ausgedehnt hat, geschah dies stets mit Zustimmung und unter der Mitwirkung der Länder.

Im Kontext der Kommunalpolitik findet das Subsidiaritätsprinzip auf unterschiedlichen Ebenen seine Anwendung. Öffentliche Aufgaben sollen möglichst bürgernah organisiert und auf der niedrigsten politischen Ebene gelöst werden. In Deutschland sind das die Kommunen. Erst wenn eine bestimmte Aufgabe auf kommunaler Ebene nicht gelöst werden kann, wird die Kompetenz nach „oben“, also an die Länder, abgegeben. Hilfe zur Selbsthilfe sollte immer vorangehen. Dieses Prinzip gilt auch für das Verhältnis zwischen Gemeinde und Bürger. Erst wenn letztere ihre Probleme nicht bewältigen können, sind diese von der Kommune zu lösen.

Somit legitimieren sich im Konzept der Subsidiarität staatliche Interessen und Regulierungen, die in das private Leben der Bürgerinnen und Bürger sowie der kleinen Sozialgebilde eingreifen. Dies soll jedoch nur dann geschehen, wenn bestimmte Aufgaben, Chancen und Risiken der Lebensführung des Einzelnen, der Familie und der Kommunen deren Fähigkeiten übersteigen. Die Notwendigkeit derartiger Solidarhandlungen der ganzen Gesellschaft und des Staates wird in Krisenzeiten besonders deutlich.¹⁴⁹ Das gilt beispielweise für die Corona-Pandemie genauso wie für die Finanzkrise ab 2007, in der vom Staat in viele Lebensbereiche eingegriffen wurde, um Risiken abzuwehren, die von den kleineren Einheiten nicht bewältigt werden können.

Kompetenzverteilung

a) Der unitarische Bundesstaat

Die Politologin Heidrun Abromeit erregte 1992 mit einer kurzen Abhandlung Aufsehen, in der sie die Bundesrepublik als „verkappten“ Einheitsstaat apostrophierte. Damit nahm sie die Formel vom „unitarischen Bundesstaat“ auf, die der Staatsrechtler Konrad Hesse bereits in den 1960er Jahren geprägt hatte, um die sukzessive Akkumulation der gesetzgeberischen und Verwaltungskompetenzen beim Zentralstaat (dem Bund) zu beschreiben. Die Akkumulation ging mit einer zunehmenden Kooperationstätigkeit der staatlichen Ebenen einher, die durch die Föderalismusreformen der ersten großen Koalition ab Mitte der 1960er Jahre maßgeblich vorangetrieben wurde. Auf der „dritten Ebene“ wirkten Bund und Länder in den Bereichen gemeinsamer oder sich überschneidender Zuständigkeit nun immer stärker und intensiver zusammen, was zu einer Inflationierung entsprechender Bund-Länder-Kommissionen führte. Und auf der „vierten Ebene“ beugten die Länder in den Bereichen, in denen sie die Primärzuständigkeiten besaßen, einem Übergreifen des Bundes in ihre Domänen vor, indem sie sich durch freiwillige Selbstkoordination miteinander um einheitliche Lösungen bemühten. Das prominenteste Beispiel ist die Kultusministerkonferenz.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Biedenkopf et al. 2009, S. 15.

¹⁵⁰ Kropp 2010.

Mag man darin eine Fehlentwicklung oder Übertreibung sehen, stand doch die Unitarisierung mit dem grundgesetzlichen Modell durchaus in Einklang, das einen vielgestaltigen, am Prinzip der Subsidiarität orientierten Föderalismus von vornherein nicht im Sinn hatte. Damit folgte dieser der deutschen Verfassungskontinuität. Das Streben nach Rechtseinheit hatte bereits zu den wichtigsten Triebfedern der Bismarckschen Reichsgründung gehört – das Bürgerliche und das Strafbuch erlangten bekanntlich reichseinheitliche Geltung, lange bevor es die Bundesrepublik gab. Die Formel der einheitlichen Lebensverhältnisse (Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz) weitete das Prinzip nach 1949 schrittweise und graduell auf alle Gebiete aus, die die Lebenswirklichkeit der Menschen prägten. Dies gilt vor allem für das Sozialrecht und die Steuergesetzgebung. Die Zahl der Bereiche in ausschließlicher Länderzuständigkeit ist eng begrenzt. Zudem blieben diese, wie beispielsweise die Kultuspolitik, zwar dem Zugriff des Bundes weitgehend verschlossen. Allerdings war hier eine Zunahme der horizontalen Selbstkoordination (z. B. über die KMK) und damit eine Konvergenz zu beobachten.

Die in Artikel 70 Grundgesetz festgestellte Primärzuständigkeit der Länder für die Gesetzgebung, „soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“, täuscht über den wahren Charakter der Unitarisierung ebenso hinweg wie die „konkurrierende“ Gesetzgebung gemäß Artikel 72 Grundgesetz, bei der es sich in Wirklichkeit um eine Vorranggesetzgebung des Bundes handelt. Deren Inanspruchnahme setzte zwar das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung voraus, die sich aber mit den in Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz genannten Voraussetzungen (Rechts- und Wirtschaftseinheit, Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse) leicht begründen ließ und vom Bundesverfassungsgericht im Zweifelsfalle stets im Sinne des Bundes ausgelegt wurde.

Auch die in Artikel 83 Grundgesetz festgeschriebene Regelzuständigkeit der Länder stellte der Unitarisierung kein föderales Korrektiv entgegen. Mit ihr hatte die Verfassung des Kaiserreichs 1871 eine plausible Lösung für das Problem gefunden, dass die meisten der sich zum Deutschen Reich vereinigenden Königreiche und Fürstentümer¹⁵¹ voll ausgebildete Staaten mit funktionsfähigen Verwaltungen waren, die das Reich für die Ausführung seiner eigenen Gesetze einspannen konnte. Diesem Modell war bereits die Paulskirchenverfassung von 1849 gefolgt (Lehmbruch 2001: 67 ff).

Eine weitreichendere Verwaltungsautonomie wie in der Schweiz, die den Gliedstaaten gewisse Spielräume bei der Gesetzesausführung belässt, sollte sich aus dieser Aufgabenteilung nicht ergeben. Stattdessen wurde unter dem Grundgesetz auch die Verwaltung immer mehr dem unitarisierenden Zugriff des Zentralstaates unterworfen, indem dieser durch den Erlass von Verwaltungsvorschriften, die Einrichtung spezieller Bundesbehörden und die Ausdehnung der sogenannten Bundesauf-

¹⁵¹ Das Grundgesetz hat für die Gliedstaaten die bereits in der Weimarer Reichsverfassung eingeführte Bezeichnung „Länder“ übernommen. Den in der Alltagssprache häufig verwendeten Begriff „Bundesländer“ kennt es nicht.

tragsverwaltung gemäß Artikel 87 einen möglichst einheitlichen Vollzug der Gesetze sicherstellte. Bei Letzterer besitzt der Bund ein besonderes Weisungsrecht gegenüber den Ländern.¹⁵²

Dass sich die Länder in die Auszehrung ihrer Kompetenzen scheinbar widerstandslos fügten, lag an ihrer gleichzeitig gewachsenen Machtposition im Bundesrat. Dessen Bedeutungsgewinn rührte paradoxerweise gerade aus den zentralisierenden Eingriffen des Bundes in die Verwaltungszuständigkeit der Länder, die laut Artikel 84 Abs. 1 nur mit deren Zustimmung möglich waren. Einen ähnlichen Effekt hatte die Perfektionierung des Verbundföderalismus im Bereich der Finanzbeziehungen. Beides zusammengenommen trieb den Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze, bei denen der Bundesrat im Unterschied zu den sogenannten Einspruchsgesetzen über ein absolutes Vetorecht verfügt, seit den 1970er Jahren auf deutlich über 50 Prozent in die Höhe.

Seit dieser Zeit wurden in der Politikwissenschaft die ersten kritischen Stimmen laut.¹⁵³ Sie beklagten zu Recht die Effizienzmängel und demokratischen Probleme einer „Politikverflechtungsfalle“, in welchem die am „goldenen Zügel“ des Bundes gehaltenen Länder kaum noch über eigene politische Gestaltungsmöglichkeiten verfügten und der Bund im Gegenzug in seiner eigenen Handlungsfähigkeit durch die föderalen Konsenszwänge massiv beschränkt war. Letzteres hatte auch damit zu tun, dass die Situation eines von den Oppositionsparteien dominierten Bundesrates ab dieser Zeit immer mehr zum Regelfall wurde.

Erst die Föderalismusreform 2006 brachte systematische Änderungen hervor. Für die Initiative hierzu waren vier Faktoren ausschlaggebend: Erstens eröffnete die Bildung einer Großen Koalition im Bund ein Gelegenheitsfenster. Zweitens setzte sich die Wahrnehmung einer strukturellen Schwerefälligkeit des politischen Systems durch. Drittens gewannen Vorstellungen eines stärkeren Wettbewerbsföderalismus an Boden.¹⁵⁴ Und viertens wuchs gerade bei den großen finanzstarken Ländern der alten Bundesrepublik die Sorge, die europäische Integration könne zu einer weiteren Auszehrung ihrer Gesetzeskompetenzen führen, ohne dass sie dafür durch vermehrte Beteiligungsrechte entschädigt würden.¹⁵⁵

b) Föderalismusreform 2006

Die 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform beruhte auf einem Tauschgeschäft. Die Länder sollten durch eine Rückverlagerung von Bundes- oder gemeinsam wahrgenommenen Zuständigkeiten wieder einen größeren Spielraum in der Gesetzgebung bekommen und gleichzeitig auf Zustimmungsrechte im Bundesrat verzichten. Herrschte im zweiten Punkt weitgehend Einvernehmen,

¹⁵² Kilper und Lhotta 1996, 170 ff.

¹⁵³ Scharpf et al. 1976.

¹⁵⁴ Schatz et al. 2000.

¹⁵⁵ Den Ländern war es im Zuge der Neufassung des Europaartikels 23 allerdings schon vorher gelungen, weitreichende Beteiligungsrechte durchzusetzen.

so gingen die Meinungen über die Kompetenzverteilung deutlich auseinander. Unter den großen Ländern gab es starke Sympathien für ein Modell umfassender Abweichungs- oder Zugriffsrechte im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.¹⁵⁶ Sie wurden durch zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts beflügelt, die dem Bund in einer Neuauslegung der Erforderlichkeitsklausel untersagten, die Einführung sogenannter Juniorprofessuren und die Erhebung von Studiengebühren gesetzlich zu regeln. Der Bundesseite ging es deshalb in den Verhandlungen vor allem darum, möglichst viele der aus ihrer Sicht besonders wichtigen Materien von der Erforderlichkeitsklausel künftig auszunehmen. Dafür war sie im Gegenzug zu erheblichen Regelungsverzichten in anderen Bereichen bereit, die freilich gerade bei den kleineren und finanzschwächeren Ländern auf wenig Begeisterung stießen. So blieben am Ende sowohl die rückverlagerten Kompetenzen als auch die neu eingeführten Bereiche, in denen die Länder abweichend vom bestehenden Bundesrecht eigene Regelungen treffen können, im Umfang überschaubar; auch wenn sich darunter durchaus bedeutsame Materien wie die Beamtenbesoldung, der Strafvollzug oder das Umweltrecht befanden.¹⁵⁷

Das Ziel einer Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten hat die Reform mit den Rückverlagerungen und der Abschaffung von einigen der in den 1960er Jahren eingeführten Gemeinschaftsaufgaben zwar zum Teil erreicht, die eigentliche Kompetenzordnung ist durch sie aber eher komplizierter geworden.¹⁵⁸ Denn statt der früheren vier (ausschließliche Gesetzgebung des Bundes und der Länder, konkurrierende und Rahmengesetzgebung) kennt das Grundgesetz nunmehr fünf oder sogar sechs Gesetzgebungsarten, da sich zu den ausschließlichen Befugnissen des Bundes und der Länder gleich mehrere Varianten der konkurrierenden Gesetzgebung hinzugesellen (mit oder ohne Erforderlichkeitsklausel, mit vollem oder eingeschränktem Abweichungsrecht). Sollte die Idee der Reform darin bestanden haben, durch die Entflechtung legislativer Zuständigkeiten wieder eine klarere Zuweisung von Verantwortlichkeiten zu erreichen, so ist sie in diesem Punkt offenkundig gescheitert.

Als Erfolg verbucht werden konnte dagegen die Reduktion des Anteils der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat von gut 50 auf etwa 40 Prozent.

Erreicht wurde dieses Ziel, indem den Ländern die Befugnis eingeräumt wurde, von den unitarisierenden Verwaltungsvorschriften des Bundes unter bestimmten Bedingungen abzuweichen. Dass sich die Rolle des Bundesrates im Gesetzgebungsprozess deutlich gewandelt hat, liegt allerdings weniger daran als an der Entwicklung des Parteiensystems hin zu „bunteren“ Koalitionen und Zusammensetzungen des Bundesrates. Damit kommt es zu komplizierteren Willensbildungsprozessen. Gleichzeitig führt dies zumeist zu einer Vorverlagerung von Kompromissfindungen ohne formale Einschaltung des Vermittlungsausschusses.

¹⁵⁶ Decker 2011, 229 ff.

¹⁵⁷ Scharpf 2009.

¹⁵⁸ Kluth 2007.

Institutionelle Probleme wirft das durch die Pluralisierung der Parteienlandschaft eingetretene Übergewicht der „gemischten“ Koalitionen mit Blick auf die Abstimmungsregeln im Bundesrat auf. Sind die so regierten Länder über ihr Stimmverhalten, das laut Grundgesetz einheitlich zu erfolgen hat, uneins, werden sie durch ihre Koalitionsverträge zur Enthaltung verpflichtet. Da die Abstimmungsregeln des Bundesrates für alle Beschlüsse die absolute Mehrheit vorschreiben, führt das dazu, dass die Enthaltungen bei zustimmungspflichtigen Gesetzen de facto wie Neinstimmen wirken.¹⁵⁹ Mit dieser Zunahme an Vetospielerinnen und Vetospielern drohen insofern die Zunahme von Blockaden oder noch komplexere, wenig transparenter Verhandlungsarrangements zur Vermeidung derselben.

Von politik- und rechtswissenschaftlicher Seite liegen mehrere Vorschläge vor, um das Problem zu lösen (Einführung einer Koalitionsstimme, Verbot von Enthaltungen, Genügen einer relativen Mehrheit, Umkehrung der Abstimmungsfrage), die aber bisher allesamt chancenlos waren. Schon in der Föderalismusreform hatte man das Thema ausgeklammert. Auch andere Eigentümlichkeiten wie die unterschiedlichen Stimmregeln in Plenum und Ausschüssen stehen nicht zur Disposition.¹⁶⁰ Zwar gelingt es durch die oben beschriebenen Konsensmechanismen in vielen Fällen, Enthaltungen zu vermeiden. Dennoch bleiben die wenig transparenten Entscheidungsstrukturen und -prozesse aus demokratischer Sicht misslich, weil sie es den Wählern nahezu unmöglich machen zu erkennen und zu bewerten, wie die Parteien, die auf der Landesebene die Regierung stellen, ihre Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung jeweils wahrnehmen. Dem unterschiedlichen Abstimmungsverhalten liegen zwei unterschiedliche Prinzipien zu Grunde. Im Ausschuss gilt das Ressortprinzip. Das Abstimmungsverhalten resultiert aus der politischen Verständigung innerhalb der Landesregierung, also aller beteiligten Koalitionspartner.

c) Konsequenzen für die Landespolitik und die Rolle der Landesparlamente

Die Hauptleidtragenden der Entwicklung hin zu einem immer stärker verflochtenen, unitarischen Föderalismus sind nicht die Landesregierungen bzw. Landesexekutiven, sondern die Landesparlamente. Denn während die Regierungen den Verlust an Kompetenzen und eigener Gestaltungsmacht in den Ländern durch eine vermehrte Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung wettmachen konnten, blieb und bleibt den Landesparlamenten eine solche Kompensation versagt. Sie können auf das Verhalten „ihrer“ Landesregierungen im Bundesrat und in den unzähligen Bund-Länder-Gremien

¹⁵⁹ Decker 2011, 260 ff.

¹⁶⁰ Im Plenum, wo die Stimmen der Länder nach der Bevölkerungsgröße zwischen drei und sechs gewichtet sind, gilt die absolute, in den Ausschüssen, wo jedes Land über eine Stimme verfügt, die relative Mehrheit. Beides zusammengenommen kann dazu führen, dass die Ausschussempfehlungen von den Plenarbeschlüssen abweichen, was jeglicher Logik entbehrt. In der Praxis verursacht das freilich keine großen Probleme, da der weit überwiegende Teil der Ausschussempfehlungen nicht parteipolitisch geprägt ist, sondern Länderinteressen folgt (Müller u. a. 2020).

bestenfalls kontrollierend Einfluss nehmen, wobei sich die Kontrolle vielfach auf die nachträgliche Information seitens der Regierungen beschränkt.

Die Exekutivlastigkeit des deutschen Föderalismus spiegelt sich zum einen in der weltweit einzigartigen Struktur des Bundesrates als Vertretungsorgan der Länderregierungen wider.¹⁶¹ Der Bundesrat ist in struktureller Hinsicht keine zweite parlamentarische Kammer – trotz seiner legislativen Funktionen. Seine Mitglieder sind nicht Abgeordnete mit freiem Mandat, sondern delegierte Vertreter, die in der Stimmabgabe gebunden sind. In den Ausschüssen des Bundesrates sitzen ebenfalls die jeweiligen Fachminister bzw. – als deren Beauftragte – Beamte aus den Landesministerien und -verwaltungen.¹⁶² Zum anderen findet der Exekutivföderalismus seinen Ausdruck bei der Bund-Länder- und Länder-Länder-Kooperation. Auch hier sind es ausschließlich Vertreter der Exekutiven, die in den entsprechenden Konferenzen und Gremien zusammenkommen und die jeweiligen Beschlüsse treffen bzw. vorbereiten.

Im Zuge der Corona-Krise ist diese Entscheidungsstruktur neuerdings stark in die Kritik geraten bzw. sogar als undemokratisch und von „der Verfassung nicht vorgesehen“ bezeichnet worden. Hier ist indes darauf hinzuweisen, dass diese Exekutivlastigkeit ja nicht erst mit dieser Krise Einzug gehalten hat, sondern von jeher ein Wesensmerkmal des deutschen Föderalismus darstellt – zumal seit dem Ausbau der Politikverflechtung ab der zweiten Hälfte der 1960er Jahre.¹⁶³ Corona hat die Strukturen nur nach außen hin sichtbar gemacht und stärker in das öffentliche Bewusstsein treten lassen. Wenn daraus jetzt eine neue Diskussion über die Rolle der Landesparlamente im föderalen System entsteht, ist das grundsätzlich zu begrüßen.

Welche Ansatzpunkte gibt es unter diesen Bedingungen für eine Revitalisierung des Parlamentarismus in den Ländern? Bei der Antwort muss man zwischen Maßnahmen unterscheiden, die die Landesgesetzgeber innerhalb der bestehenden Strukturen schon heute von sich aus treffen können, und solchen, die eine punktuelle oder umfassendere institutionelle Neuordnung des Bund-Länder-Verhältnisses auf der gesamtstaatlichen Ebene voraussetzen. Wie die Entwicklungen der letzten Jahre gezeigt hat, sind zumindest punktuelle Änderungen nicht nur möglich, sondern gang und gäbe – nirgendwo ist das Grundgesetz häufiger geändert worden als im Bereich des Föderalismus –, während die Chancen für eine neue, umfassendere Föderalismusreform gering sein dürften.

Was die Kompetenzverteilung betrifft, liegt der wichtigste Hebel für die Länder in einer stärkeren Nutzung der bestehenden Abweichungsrechte. Die – allerdings lückenhaften – Auswertungen der Parlamente und wissenschaftlichen Literatur zeigen, dass diese bislang nur in sehr kleinem Um-

¹⁶¹ Sucht man nach Parallelen, kommt einem allenfalls der Europäische Rat bzw. Ministerrat in der Europäischen Union in den Sinn.

¹⁶² Reuter 2007, 346 f.

¹⁶³ Benz 2020, 256 ff.

fang genutzt werden. So hat man beispielsweise in Nordrhein-Westfalen nach einer Aufstellung der Landtagsverwaltung seit Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 nur in zehn Fällen von der Abweichungsmöglichkeit Gebrauch gemacht – davon vier Mal im Bereich der materiellen Gesetzgebung gemäß Artikel 72 Absatz 3 des Grundgesetzes und sechs Mal bei der Regelung des Verwaltungsverfahrens gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz. Erhebungen für die anderen Länder weisen ähnlich niedrige Zahlen aus. Hinweise, dass die großen, finanzstärkeren Länder von den Abweichungsrechten stärker Gebrauch machen als die kleineren, finanzschwächeren, gibt es nicht.

Nur bei einer stärkeren Ausschöpfung der bereits bestehenden Rechte könnten die Länder gegenüber dem Bund glaubhaft darauf dringen, den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung für weitere Abweichungsmöglichkeiten zu öffnen – eine solche Öffnung, die auch die für die Lebenswirklichkeit der Menschen besonders wichtigen Fragen des Wirtschafts- und Sozialrechts einbezogen hätte, war in den seinerzeitigen Beratungen der Föderalismus erwogen, am Ende aber wieder verworfen worden.¹⁶⁴ Eine pauschale Ausweitung der Abweichungsrechte wäre allemal sinnvoller als die heute vorherrschende punktuelle Regelungspraxis wie zuletzt bei der Grundsteuer oder den Abstandsregelungen für Windkraftanlagen.

Speziell im Zusammenhang der Corona-Krise ist eine Diskussion darüber angestoßen worden, ob und wieweit die Landesgesetzgeber die ihnen heute schon gemäß Artikel 80 Absatz 4 des Grundgesetzes eingeräumte Möglichkeit, ausführende Rechtsverordnungen (hier auf der Basis des Bundesinfektionsschutzgesetzes) durch gesetzliche Regelungen zu ersetzen, stärker nutzen könnten. Damit würde eine Grundlage für die von der Landesregierung im Einzelnen zu treffenden Corona-Schutzmaßnahmen geschaffen. Der saarländische Landtag hat einen entsprechenden fraktionsübergreifenden Gesetzentwurf inzwischen auf den Weg gebracht, der auch anderen Landesparlamenten als Anregung dienen könnte.¹⁶⁵

Noch einmal genauer hinzuschauen wäre hinsichtlich der Möglichkeiten, die Kontroll- und Informationsrechte des Landtages gegenüber der Regierung im Bereich der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung nennenswert zu stärken. In vielen Ländern dürften die entsprechenden Vorkehrungen hier jedoch schon weitgehend ausgereizt sein. Das gilt auch für Nordrhein-Westfalen, wo der auf Vorschlag Verfassungskommission 2016 novellierte Artikel 40 Absatz 1 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen die Landesregierung anhält, den Landtag über alle Angelegenheiten der Gesetzgebung, also auch solche des Bundes und der Europäischen Union, an denen sie mitwirkt, „frühzeitig und umfassend“ zu unterrichten. Viel mehr als diese Kontroll- und Informationsrechte auch im Rahmen öffentlichkeitswirksamer Debatten nach außen hin besser sichtbar zu machen, wird man in diesem Bereich vermutlich nicht machen können.

¹⁶⁴ Scharpf 2009.

¹⁶⁵ vgl. Behnke 2020; Landtag des Saarlandes 2020.

Deutlich ausgebaut werden könnte dagegen die Zusammenarbeit der Landesparlamente untereinander, um ein Gegengewicht zur vorherrschenden Exekutivkooperation zu bilden. Neben einer regelmäßigen Zusammenkunft der Landtagspräsidien wäre hier etwa an einen bei Bedarf einzuberufenden Konvent zu denken, in dem die Abgeordneten – wenn umfassendere Veränderungen anstehen – über Fragen der bundesstaatlichen Verfassung beraten. Eine Verstärkung der interparlamentarischen Zusammenarbeit würde vor allem mit Blick auf die eingangs erwähnte „Subsidiaritätskontrolle“ Sinn machen. Diese allein dem Bundesrat zu überantworten reicht nicht aus, weil die dort sitzenden Regierungsvertreter ein natürliches Eigeninteresse besitzen, sich in die Wahrnehmung ihrer Mitwirkungsaufgabe an der Bundesgesetzgebung von den Abgeordneten möglichst wenig hineinreden zu lassen.

3.1.2 Handlungsempfehlungen

3.1.2.1 Subsidiaritätskontrolle

76. Die Kommission empfiehlt – auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen der bisherigen Föderalismuskommission und ihrer Ergebnisse – Wege zur Sicherung der Kompetenzen der Länder und der Landesparlamente zu suchen. Die gilt insbesondere für die Gesetzgebungs- Aufgabenwahrnehmungs- und Finanzierungskompetenzen. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob und inwieweit ein Verfahren der „Subsidiaritätskontrolle“ für die Bund-Länder-Beziehungen in Fragen von Subsidiarität und föderaler Kompetenzordnung unter Einbeziehung der Parlamente entwickelt werden kann.

3.1.2.2 Kooperativer Föderalismus

77. In Artikel 72 Absatz 3 Grundgesetz wird die parallele Gesetzgebung zwischen dem Bund und den Ländern, die sogenannte Abweichungsgesetzgebung, festgehalten. Sie erlaubt es den Ländern, abweichend vom bestehenden Bundesrecht eigene Regelungen zu bestimmten Rechtsgebieten (u. a. Hochschulzulassung und -abschlüssen, Naturschutz und Landschaftspflege) zu treffen. Hierdurch erhalten die Länder die Möglichkeit, dem Bundesgesetz alternative gesetzliche Konzeptionen entgegenzusetzen.

- Die Enquetekommission empfiehlt dem Landtag, die bestehenden Abweichungsrechte nach Artikel 72 Absatz 3 Grundgesetz und Artikel 84 Absatz 1 Grundgesetz stärker zu nutzen.
- Die Enquetekommission empfiehlt die Prüfung, wie für weitere Rechtsgebiete die Ländergesetzgebungskompetenzen gestärkt werden können, insbesondere ob dieses im Rahmen einer Experimentierklausel ermöglicht werden kann oder eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich ist.

78. Der bundesdeutsche Föderalismus ist durch eine funktionale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern geprägt. Hinzu kommt der dominante Einfluss der Länderexekutiven in der Gesetzgebung. Die Enquetekommission empfiehlt vor diesem Hintergrund
- zu prüfen, wie Landesparlamente durch verstärkte Zielvorgaben gegenüber ihrer Landesregierung bei der Ausführung der Landesaufgaben und einer effizienteren Verwaltungsvollzugskontrolle gestärkt werden können.
 - dem Landtag, stärker am Erlass von Rechtsverordnungen und vergleichbaren Vorschriften mitzuwirken.
 - die parlamentarische Begleitung auch der notwendigen Instrumente der Bund-Länder-Koordination wie Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen. Hierzu sollte die Landesregierung das Parlament bzw. die Fachausschüsse des Landtags über diese Konferenzen proaktiv unterrichten und dadurch die Möglichkeit zur parlamentarischen Befassung erleichtern.
79. Die Länder stehen gleichermaßen – unabhängig von ihren politischen Interessenlagen und strukturellen Faktoren – vor der Herausforderung, ihren Einfluss gegenüber dem Bund und der Parlamente gegenüber der Regierung zu stärken.
- Die Enquetekommission empfiehlt den Ausbau interparlamentarischer Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Landtagen, um insbesondere bei umfassenden Veränderungen der föderalen Kompetenzordnung gemeinsame Positionen zu vertreten (siehe auch „[Subsidiaritätskontrolle](#)“).
 - Die Enquetekommission regt daher an, einen „Think-Tank“ für Landesparlamente zu etablieren. Diese Institution kann zum Dienstleister für die Landtage aufgebaut werden, mit dem Ziel einer grundsätzlichen und vergleichenden Beratung über Landesgrenzen hinweg. Zugleich könnte dieser „Think Tank“ als inhaltliche Austauschplattform für Parlamente und Abgeordnete dienen.
 - In diesem Zusammenhang könnten die für Verfassungsfragen oder Bund-Länder-Angelegenheiten zuständigen Ausschüsse der einzelnen Landtage untereinander Verfahren der Koordination und Kommunikation in Kompetenzfragen etablieren.
80. Das Verstehen von politischen Entscheidungsabläufen ist eine wesentliche Voraussetzung für einen bürgernahen Staat und seine Akzeptanz. Landtagsabgeordnete in Nordrhein-Westfalen sind Volksvertreterinnen und Volksvertreter in einer repräsentativen parlamentarischen Demokratie. Sie sind auf Zeit legitimiert, Entscheidungen zum Wohle des Landes Nordrhein-Westfalen zu treffen, auf der Grundlage unserer freiheitlich demokratischen Verfassung und unserer Gesetze. Damit sind sie im besten Sinne Volksvertreterinnen und Volksvertreter und Vertreterinnen und Vertreter einer demokratischen Herrschaftsform und sollten in diesem Sinne Vorbild und Multiplikator sein. Die Enquetekommission empfiehlt dem Landtag zu prüfen, durch welche neuen analogen und digitalen Maßnahmen

eine verbesserte Kommunikation zwischen den staatlichen Ebenen und im Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern über das Funktionieren des föderalen Staates erreicht werden kann. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass die Rolle der Landtagsabgeordneten und des Landtags als Mittler und Botschafter nachvollziehbar ist.

81. Kommunen sind durch einen gesetzlichen Rahmen und unterschiedliche Handlungsspielräume begrenzt. Zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und im Sinne des Ideenwettbewerbs befürwortet die Enquetekommission bei der Umsetzung landesrechtlicher Vorgaben auf kommunaler Ebene den stärkeren Einsatz von Experimentierklauseln. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse, das wechselseitige Lernen und die Verbreitung von Innovationen soll gefördert werden.

3.2 Handlungsbereich Finanzautonomie und Finanzausstattung

3.2.1 Problemaufriss

Die Finanzverfassung ist gerade in einem Bundesstaat ein regelrechtes Spiegelbild der Staatsverfassung, der Staatsform und der Grundkonzeption der Staatszwecke.¹⁶⁶

Historisch gesehen fühlte sich Bismarck unter der Geltung der Reichsverfassung von 1871 als „lästiger Kostgänger bei den Einzelstaaten“, während die Länder nach der Weimarer Reichsverfassung weitgehend auf Zuweisungen des Bundes angewiesen waren.¹⁶⁷

Der zentrale Ausgangspunkt für die Finanzverteilung in der Bundesrepublik Deutschland ist die Aufgabenwahrnehmung.^{168 169} Die Zuständigkeit für die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe führt nach dem in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerten Konnexitätsprinzip dazu, dass der jeweils Sachzuständige im Bund-Länder-Verhältnis auch die sich daraus ergebenden Ausgaben zu tragen hat, also finanzzuständig ist. Im Verhältnis der Länder zu den Kommunen gilt Vergleichbares; dabei tragen aber die Länder zusätzlich eine gewisse Finanzierungsverantwortung für die kommunalen Aufgaben (vgl. Artikel 78 Absatz 3 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen). Diese Verantwortung wird auf bundesstaatlicher Ebene in Artikel 106 Absatz 9 Grundgesetz nachvollzogen: aus Sicht der grundgesetzlichen Finanzverteilung gelten als „Einnahmen und Ausgaben der Länder [...] auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände)“. Letztlich

¹⁶⁶ So bezeichnet es Günter Schmölders, Finanzpolitik, 3. Aufl. 1970, S.21.

¹⁶⁷ Koriath 1997, S. 316; zu WeimarStern 2000, 583 f.

¹⁶⁸ vgl. Tappe und Wernsmann 2017, Rn. 99; Isensee und Kirchhof 2008, Rn. 18

¹⁶⁹ vgl. Tappe und Wernsmann 2017, S. 99; Arnim 2008.

folgt dies aus dem Zusammenhang der Finanzverfassung mit der staatsorganisatorischen Regelung: Im Bundesstaat des Grundgesetzes stehen sich Bund und Länder und die Länder untereinander gegenüber; die Kommunen sind staatsorganisatorisch den Ländern eingegliedert.

Die Finanzbedarfe von Ländern auf den verschiedenen Ebenen sind somit Folge der vorherrschenden föderalen Struktur und festgeschriebenen dezentralen Aufgabenwahrnehmung. Dabei ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben gem. Artikel 30 Grundgesetz Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Mit Blick auf die Finanzen wird die eigenständige Aufgabenwahrnehmung wiederum flankiert durch den Grundsatz einer selbstständigen und voneinander unabhängigen Haushaltswirtschaft (Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz).¹⁷⁰ Welchen Finanzbedarf die einzelnen Ebenen haben, richtet sich nach den von diesen jeweils wahrzunehmenden Aufgaben. Gleichzeitig hängt die Bedeutung und Eigenständigkeit der Länder im Bundesstaat (aber auch der kommunalen Ebene in den Ländern) ganz wesentlich von der Aufgaben- und Finanzverteilung ab.¹⁷¹ Regelungen zur ausgewogenen Zuordnung von Finanzierungsrechten und -pflichten sind daher Kernbestandteil der bundesstaatlichen Kompetenzordnung.

Die seit dem Jahr 1969 gültige Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland hat in der Vergangenheit durchaus Flexibilität beweisen müssen. Auch vor der COVID-19-Pandemie hat sich die Finanzverfassung in den letzten Jahren immer stärker vom Grundgedanken des Konnexitätsprinzips entfernt, nach dem Bund und Länder „gesondert die Ausgaben [tragen], die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben [...]“ (Artikel 104a Abs. 1 Grundgesetz). Ein Beispiel dafür ist die Finanzierung der frühkindlichen Bildung. Das politische Interesse des Bundes an der Entwicklung in diesem Bereich hat sich konkret etwa mit dem Betreuungsausbau für den U3-Bereich (Kinderbetreuung für unter 3-Jährige) im Rahmen des Kinderförderungsgesetzes¹⁷² und mit dem „Gute-Kita-Gesetz“¹⁷³ ausgewirkt. Der Betreuungsausbau der U3-Betreuung wurde hier also auf Bundesebene vorangetrieben, obwohl es sich eigentlich um eine klassische Aufgabe der Länder und nicht des Bundes handelt¹⁷⁴. Auch die Bewältigung der aktuellen COVID-19-Pandemie verstärkt dieses Grundtendenzen eher. Dies gilt sowohl für die finanzielle Abwicklung der Pandemiebewältigung selbst als auch für die Bewältigung der finanziellen Lasten der verschiedenen staatlichen Ebenen. Daran schließt sich auch das Finanzierungspaket für den „Digitalisierungsinfrastrukturfonds“ an. Die Folge sind sehr punktuelle und einzelfallbezogene Änderungen des Grundgesetzes, um die zwischen Bund und Ländern verhandelten Maßnahmen- und Finanzierungspakete verfassungsrechtlich zu ermöglichen (z. B. durch Änderung von Artikeln 104a und 143h Grundgesetz).¹⁷⁵

¹⁷⁰ Tappe 2020, Rn. 66;

¹⁷¹ vgl. Rehm und Matern-Rehm 2010, S. 69.

¹⁷² BGB I 10.12.2008, S. 2403.

¹⁷³ BGB I 19.12.2018, S. 2696.

¹⁷⁴ vgl. Scheller 2019, S. 223; Thöne 2014, 2014, 84.

¹⁷⁵ BGB I 29.09.2020, S. 2048.

Verteilung der Ausgaben und Einnahmen

Nach dem in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz festgehaltenen Grundsatz der Konnexität tragen Bund und Länder die Ausgaben gesondert, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Das Konnexitätsprinzip beschreibt den Zusammenhang zwischen sachlicher Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung. Die Aufgabenerledigung und -last sind in diesem Zusammenhang kausal verknüpft. Im Gesetz ist nämlich nicht nur die Finanzierungslast, sondern zugleich die Finanzierungsbefugnis geregelt.¹⁷⁶ Mit dem Gebot, die eigenen Ausgaben selbst zu tragen, korrespondiert das Verbot, sich an „fremden“ Ausgaben zu beteiligen (Verbot der Fremd- bzw. Mischfinanzierung).

Um Aufgaben selbstständig zu finanzieren, bedarf es staatlicher Einnahmen. Der moderne Staat bezieht seine Einnahmen im Wesentlichen über die Erhebung von Steuern. Das Grundgesetz regelt in seinen Artikeln 105 bis 108 dabei die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen für Steuern, wonach im bundesstaatlichen Finanzausgleich Steuereinnahmen verteilt werden. Die jeweilige Finanzausstattung von Bund und Ländern ergibt sich damit aus den originären (Steuer-) Einnahmen der jeweiligen Ebene, sowie der (Um-)Verteilung dieser Einnahmen im horizontalen bzw. den Zuweisungen im vertikalen Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen).

Diese beschriebene Situation bei der Verteilung von Aufgaben und Ausgaben führt dazu, dass es einer aufwändigen Einnahme(um)verteilung bedarf, um die Deckung der Ausgaben auf den verschiedenen Ebenen durch Einnahmen zu ermöglichen. Ziel dieses sog. Finanzausgleichs ist es, Bund und Länder mit den zur Aufgabenwahrnehmung nötigen Mitteln angemessen auszustatten.¹⁷⁷

Verflechtung und Vertikalisierung der Finanzbeziehungen seit 2009

In der Literatur herrscht weitgehend Übereinstimmung, dass die Föderalismusreform 2006 als Misserfolg betrachtet werden muss. Uneins ist man allerdings in der Bewertung. Die Befürworter einer stärkeren Entflechtung und Rückverlagerung von Zuständigkeiten auf die Länder führen das Scheitern vor allem darauf zurück, dass das Entflechtungsziel nur halbherzig umgesetzt wurde und die Neuordnung der Kompetenzen nicht von einer gleichlautenden Neuordnung der Finanzbeziehungen begleitet war).¹⁷⁸

Die im Jahr 2009 verabschiedete Föderalismusreform II beinhaltet als ein wesentliches Element die Reform des Artikels 109 Grundgesetz. Mit der Einführung einer sog. „Schuldenbremse“ in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz müssen Bund und Länder ausgeglichene Haushalte aufweisen. Für den

¹⁷⁶ Isensee und Kirchhof 2008, Rn. 54.

¹⁷⁷ Heller 2010; Decker 2011, 85 ff

¹⁷⁸ Sturm 2013

Bund bedeutet dies, dass seit 2016 die strukturelle Nettokreditaufnahme nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz auf maximal 0,35 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt limitiert ist. Die Länderhaushalte müssen seit 2020 ohne Kreditaufnahme ausgeglichen werden. Den Ländern steht es aber frei, die konkrete Ausgestaltung der Schuldenbremse in ihren Landesverfassungen zu regeln. In Nordrhein-Westfalen wurde davon kein Gebrauch gemacht. Sowohl das Grundgesetz wie auch die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerf NRW) erlaubten früher eine Kreditaufnahme bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen (sog. Goldene Regel), in Ausnahmeregelungen z. B. bei konjunkturellen Störungen, sogar darüber hinaus. Zur Regelung im alten Artikel 115 Grundgesetz („goldene Regel“), der mit dem Artikel 83 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen weitgehend identisch ist¹⁷⁹, wurde auch vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung BVerfGE 119, 96 (142) festgestellt: „Das Regelungskonzept [...] hat sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen. Eine übermäßige Staatsverschuldung und die damit verbundene wachsende Zinslast hemmen das langfristige Wachstum der Wirtschaft, verengen die aktuellen Handlungsspielräume des Staates und verlagern Finanzierungslasten in die Zukunft auf künftige Generationen. Vieles spricht deshalb dafür, die gegenwärtige Fassung des Artikel 115 Grundgesetz [...] nicht mehr als angemessen zu werten und verbesserte Grundlagen für wirksame Instrumente zum Schutz gegen eine Erosion gegenwärtiger und künftiger Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaats zu schaffen.“

Im verfassungsändernden Gesetzentwurf der Fraktionen von der CDU/CSU und SPD (BT – Drucksache 16/12410) wurde unter A. Problem und Ziel ausgeführt. „Die bislang geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme haben nicht verhindern können, dass die Schuldenlast von Bund und Ländern in der Vergangenheit stark angestiegen ist. Ziel der Grundgesetzänderungen im Bereich der Finanzverfassung ist es, im Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern.“ Sowohl im Bund als auch für das Land Nordrhein-Westfalen war die Verschuldung gestiegen.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Kamp 2020 Kamp, in Heusch/Schönbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 83 Rn. 1.

¹⁸⁰ Zur Entwicklung der Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden auch mit Zahlen für Nordrhein-Westfalen vgl. Statistisches Bundesamt 2020.

Kritiker der sog. „Schuldenbremse“ sehen durch das Neuverschuldungsverbot nach Artikel 109 Grundgesetz u. a. für die Länder den Verlust ihrer fiskalischen Autonomie¹⁸¹, da die Länder neben den Einnahmen aus den ertragreichen – ausschließlich in der Erhebungskompetenz des Bundes liegenden – Verbundsteuern letztlich nur über untergeordnete eigene Steuerhebungsrechte – z. B. Grunderwerbsteuer, oder der den Kommunen zufließenden Grund- und Gewerbesteuer, verfügen. Neben politischen Mehrheiten befindet aber auch die überwiegende Auffassung Vorschriften für verfassungsgemäß.¹⁸²

Obwohl Politikverflechtungen mit der Reform 2006 eigentlich hatten zurückgedrängt werden sollen, sind seitdem neue Gemeinschaftsaufgaben eingeführt worden. 2014 wurde die 2006 vorgenommene Entflechtung bei der Wissenschaftsförderung rückgängig gemacht und 2019 die Möglichkeit von Finanzhilfen des Bundes im Bereich der Schulinfrastruktur – einer kommunalen Aufgabe – neu und beim Sozialen Wohnungsbau wieder eingeführt. Mit der Verstärkung der Bundeshilfen ging eine Neuregelung des Finanzausgleichs einher. Das bisherige „bündische“ System des horizontalen Ausgleichs wurde hier auf Betreiben finanzstarker Länder wie Bayern durch ein vollständig vertikales System abgelöst, das die Ausgleichsfunktion nunmehr dem Bund zuweist. Nicht den Ländern, sondern ausschließlich diesem obliegt es seither, für möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu sorgen.¹⁸³

Die Überforderung der Länder bei der Wahrnehmung ihrer eigenen Aufgaben, die insbesondere die finanzschwächeren unter ihnen geneigt macht, Finanzhilfen des Bundes zu akzeptieren, selbst wenn sie dafür im Gegenzug auf eigene Gestaltungsmöglichkeiten verzichten müssen, ist nicht nur ein Problem der Einnahmenseite, sondern auch – und noch mehr – der Ausgabenseite. Weil das Gros der Ausgaben der Länder in der nachgelagerten Verwaltung besteht, also der Durchführung von Bundesgesetzen, ist der größte Teil der Ausgaben in ihren Haushalten von vornherein festgelegt, sodass für die Wahrnehmung der eigentlichen landespolitischen Aufgaben nur wenig Spielräume bleiben. Das Problem der notorischen Unterfinanzierung besteht besonders für die finanzschwächeren Länder. Auf der kommunalen Ebene stellen dabei nicht zuletzt die Altschulden eine kaum zu stemmende Belastung für viele Städte und Gemeinden dar. Ihre Ursachen liegen, jedenfalls in Nordrhein-Westfalen, sowohl in wirtschaftlichen Entwicklungen und daraus resultierenden Soziallasten, die von den Kommunen nicht oder nur zu einem geringen Teil selbst zu verantworten haben und in einer strukturellen Verringerung der Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes seit den 1980er Jahren, insbesondere durch die Absenkung des Verbundsatzes von 28 Prozent auf 23 Prozent. Auch die Verlagerung von Soziallasten vom Bund auf die Kommunen seit 1982 haben die Kommunalhaushalte strukturell und substanziell belastet und zum Teil überfordert. Hier bringt die Rückverlagerung eines Teils der Soziallasten auf den Bund in den letzten Jahren we-

¹⁸¹ Fassbender 2009, S. 740.

¹⁸² vgl. Waldhoff 2015, S. 8; Christ, 1338 f ff.

¹⁸³ Renzsch 2020

nigstens für die Zukunft eine teilweise Entlastung. Die Lösung der „Altschuldenproblematik“ steht allerdings noch aus.

In den letzten Jahren wurde in der politischen Debatte um mögliche Erleichterungen für die am stärksten betroffenen Städte gerungen. Einerseits wird argumentiert, dass niedrige Zinsen und die vom Bund im Juni 2020 beschlossenen Entlastungen (Beteiligung an den Kosten der Unterkunft für Hartz-IV-Empfänger) dazu führen, dass die Kommunen der Schuldenfalle entkommen könnten. Dieser Sichtweise steht gegenüber, dass bei der Altschuldenhilfe in erster Linie die betroffenen Länder in der Verantwortung stehen und mithilfe eines sogenannten Altschuldenfonds, in denen Tilgungsleistungen von Bund, Land und Kommune für die jeweilige Schuldenlast übernommen werden. Auch wenn es unterschiedliche politische Sichtweisen zur Lösungsfindung zu diesem äußerst komplexen Problem gibt, so verfolgen sie doch das gemeinsame Ziel, für gleichwertige Lebensverhältnisse in Nordrhein-Westfalen zu sorgen.

Die politische Auseinandersetzung über eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen bleibt ein aktuelles Problem. Insbesondere der Umgang mit Altschulden und auch die steigenden kommunalen Sozialausgaben bilden hier den Rahmen. Der Konnexitätsgrundsatz regelt das Land-Kommune-Verhältnis, die Aufgabenübertragung durch den Bund wird außer Acht gelassen. Aus verschiedenen Aufgaben resultiert ein Personalbedarf auf kommunaler Ebene, der kommunale Kosten nach sich zieht.

Die Kommunen haben bisher kaum bis kein Mitgestaltungsrecht bei ihren Finanzmitteln und -quellen. Die Gestaltung der jeweiligen Kommunalverfassung obliegt allein dem Landesgesetzgeber. Die anhaltend prekäre Finanzlage vieler Kommunen in Nordrhein-Westfalen spitzt sich seit Jahrzehnten immer weiter zu. Die Ermessensentscheidungen bei den kommunalen Finanzausstattungen wirken sich unweigerlich auf die Erfüllung der Aufgaben als Teil der organisierten Staatlichkeit aus. Hinzu kommen freiwillige kommunale Aufgaben, die für das bürgernahe Demokratieverständnis von unschätzbarem Wert sind. Beide Aufgabenfelder sind vom Gesetzgeber zu schützen und als gleichrangig anzusehen.

Die in den letzten Jahren immer zahlreicher gewordenen einzelnen fach- und länderspezifischen vertikalen Finanzströme geben Anlass darüber nachzudenken, ob und wie die bundesstaatliche Aufgaben- und Finanzverteilung ausgestaltet sein sollte, damit die Verantwortlichkeit der einzelnen Ebenen für bestimmte Aufgaben transparent gestaltet und gleichzeitig die damit einhergehende Finanzierungsverantwortung selbstständig übernommen werden kann. Hierbei ist sowohl die Verteilung der Aufgaben (siehe dazu auch Kapitel „[Handlungsbereich Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem](#)“), als auch die Zuordnung der Ausgaben und die Verteilung der Einnahmen in den Blick zu nehmen.

So könnte eine Entlastung der Länder zwar durch die Übernahme bestimmter (Verwaltungs-)Aufgaben durch den Bund erreicht werden. Jedoch ist die Aufgabenwahrnehmung durch den Bund nach der grundgesetzlichen Systematik die Ausnahme (Artikel 30 Grundgesetz), und die Ausführung der Gesetze grundsätzlich Aufgabe der Länder (Artikel 83 Grundgesetz). Denn dieser Gedanke der Subsidiarität, nach dem zunächst die dezentrale Ebene zuständig ist, soweit nicht Bündelungsvorteile (ökonomisch) oder das gesamtstaatliche Interesse (politisch) eine Übertragung an die zentrale Ebene rechtfertigen, stellt ein gewichtiges Konzept des föderalen Staatsaufbaus dar. Ansetzungspunkte ergeben sich deshalb bei der Verteilung der Ausgaben, also der Finanzierungsverantwortung für die Wahrnehmung der Aufgaben, sowie der Verteilung von (Steuer-)Einnahmen. Gleichwohl ist auch hier festzuhalten, dass die Umsetzung dieses in der Finanzverfassung des Grundgesetzes angelegten Grundgedankens in der Praxis vielfach schwierig ist und durch eher unitarische Tendenzen und Entwicklungen überlagert und/oder verdrängt wird.

3.2.2 Handlungsempfehlungen

3.2.2.1 Fragen der Konnexität

82. Die Kommunale Selbstverwaltung ist in der Verfassung garantiert. Deshalb müssen die Kommunen in die Lage versetzt werden, aus eigener Kraft ihre Aufgaben bewältigen und Zukunftsinvestitionen tätigen zu können. Daher empfiehlt die Enquetekommission, dass der Bund gemeinsam mit den Ländern und den Kommunen eine neue Gemeindefinanzreform anstrengen soll, um die Kommunalfinanzen künftig für alle Städte und Gemeinden und ihre besonderen Bedarfe auskömmlich auszugestalten. Die Enquetekommission empfiehlt die Prüfung, wie der Konnexitätsgedanke („Wer bestellt, bezahlt.“) zwischen Bund, Ländern und Kommunen verankert werden.
83. Es wird empfohlen, seitens des Landes stärker als bisher auf die Umsetzung von grundsätzlichen Finanzierungsregelungen hinzuwirken, wie sie im Deckungsquotenverfahren des Artikel 106 Absatz 3 Grundgesetz angelegt sind. Die zunehmende Bildung von meist befristeten Sondertöpfen ist wie die befristete Anschubfinanzierung von absehbar dauerhaften Aufgaben (wie zuletzt Ausbau und Betrieb zusätzlicher Kitas und Digitalpakt für die Schulen) systemfremd. Sie schafft mittel- wie langfristig Finanzierungsprobleme und Streit zwischen den staatlichen Ebenen. Vielmehr wäre es dringend notwendig, Antworten darauf zu geben wie dauerhafte Aufgaben über den Förderzeitraum hinaus finanziert werden können. Grundsätzlich sollte eine Finanzierung der kommunalen Pflichtaufgaben auch bei einer Zuweisung externer Aufgaben entsprechend dem Konnexitätsgedanken anwachsen.

3.2.2.2 *Finanzausstattung und Steuer*

84. Der Einfluss der Länder auf die Steuergesetzgebung ist begrenzt. Sie können zwar über den Bundesrat bei der Gesetzgebung im Bereich der Gemeinschaftssteuern mitwirken, haben aber – mit Ausnahme der Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer, Artikel 105 Absatz 2a Satz 2 Grundgesetz – keine eigenen Steuergesetzgebungskompetenzen. Allerdings obliegt den Ländern die Steuerverwaltung und Steuererhebung. Die Enquetekommission empfiehlt einen sog. „Steueradministrierbarkeits-TÜV“ – mit dem eine Praktikabilitätsprüfung mit Blick auf die landesseitige Umsetzbarkeit bereits in der Steuergesetzgebung des Bundes Berücksichtigung findet.

85. Die Bundesbeteiligung an den kommunalen Sozialausgaben wurde in den letzten Jahren aufgestockt. Zum Teil übersteigt sie den absoluten Anstieg der Sozialtransferaufgaben. Wird jedoch ein längerer Entwicklungszeitraum in den Blick genommen, ist der Ausgabenanstieg bei den Pflichtaufgaben der Kommunen bedeutend größer als die Bundesbeteiligung war. Mit den Bundeshilfen konnte aktuell der steile Anstieg lediglich begrenzt werden. Daher empfiehlt die Enquetekommission, dass die Landesregierung sich für eine stärkere Entlastung der Kommunen, durch mehr Bundeshilfen in den Bereichen der Sozial-, Migrations- und Integrationskosten einsetzt.

4. Schlagwortverzeichnis

Aleatorik; aleatorisch 24, 25, 68

Beutelsbacher Konsens 47

Debattenkultur III, V, VII, 17, 26, 34, 36, 61, 65, 77, **91**, 104, 116

Demokratie I, III, IV, V, VI, VII, IX, X, 15, 16, 17, 18, 25, 27, 36, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 60, 61, 62, **64**, 63, 65, 66, **67**, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 78, 80, 81, 82, 83, 86, 87, 90, 91, 93, 96, 98, 102, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 130, 136

- Direkte Demokratie; direktdemokratische Verfahren 65, **67 ff.**, **75**, 113 f.,
- Deliberative Demokratie; deliberative Verfahren 65, **67 ff.**, **75**, 82 f., 113 f.,
- Parlamentarische Demokratie VI, **67 ff.**, **75**, 80, 87, 109, 111 ff., 116

Digitalisierung, Digitales III, V, 15, 17, 33, 72 f., 76, **77 f.**, 86, **87 ff.**, 91 f, 98, 102 ff., 105, 112, 132

Digitale Gesellschaft 37, 86 f.

Digitale Lebenswelt 78

Digitale Moderne 79

Digitale Transformation 25, 77, **80**, 86, 88, 91

Digitale Öffentlichkeit 81

Ehrenamt 15, 64, 98, 107, 118

- Ehrenamt, kommunales, kommunalpolitisches III, V, VI, VII, 17, 21, 22, 23, 26 f., 66, 84 f., 95 ff., 110 f., 117 f.
- Ehrenamt, politisches 64, 84, 98, 117, 118, 145
- Ehrenamt, Professionalisierung 97

Fake News 17, 70, **83**, 86

Finanzausstattung VII, 23, **131**, 133, 136, 138

Finanzautonomie VII, 17, 23, 38, 39, 135

Föderalismus III, V, VII, 16, 38, 43, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 130

- Exekutivföderalismus 16, 119, 127
- Föderalismusreform 122, 124, 126 f., 133
- Kooperativer Föderalismus 119, 129, 145
- Wettbewerbsföderalismus 16, 119, 124, 148

Konnexität, Konnexitätsprinzip 121, 131 ff., 136 f.,

Legitimität, Legitimation V, 15, 25, 44, 62 ff., 83

- Input-Legitimation 42, **62**, 69
- Output-Legitimation 62

Mehrebenensystem VII, 23, 39, 95, 96, 119, 120, 136

Medien V, VII, 23, 49, 65, 77, 80, 81, 84 ff., 89 f., 116

- Digitale Medien 57, 81, 90
- Netzmedien, soziale Medien, Internetmedien III, 65, 69, 71, 77, 80, 83, 87, 115, 116

Medienkompetenz 60, 61, 90, 91

Nachwuchs, politischer 24, 27, 28, 96, 98, 99, 104

Netz 25, 70, 78 ff., 81, 83 ff., 92, 93

Partizipation (politische) III, V, VI, VII, 15, 16, 17, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 37, 38, 43, 44, 49, 52, 57, 61, 63, 64, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 76, 77, 79, 80, 81, 83, 87, 88, 89, 90, 95, 98, 99, 106, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118

- Digitale Partizipation 65, 69, 77, 80, 87 149
- Mikro-Partizipation 70
- Online-Partizipation 70, 71

Politische Bildung III, V, VII, , 23, 24, 27, 31, 32, 47, 48 ff., 55, 57 ff., 89, 110, 114, 115

- Außerschulischer Bereich 24, 48 ff., 57, 59, 60, 61, 114
- Erwachsenenbildung X, 49, 50, 52, 59, 60,
- Frühkindlicher Bereich 52 f., 59, 132
- Schulischer Bereich 24, 29, 50, 51, 52, 53, 56, 59, 60, 110

Rahmenbedingungen III, VI, 27, 58, 89, 90, 94, 95, 100, 102, 103, 108, 112, 113

Repräsentation, Unterrepräsentation VI, 21, 24, 27, 63, 64, 65, 66, 93, 94, 97, 98, 99, 105, 111, 112, 118

Resilienz 41, 42, 43, 44, 114

Ressource Zeit 61, 64, 66, 82, 96

- Selektivität 52, 62, 64, 65, 68

Subsidiarität V, VI, 15, 16, 17, 18, 43, 44, 115, 119, 120 ff., 129, 130, 137

Subsidiaritätskontrolle 121, 129, 130

Unitarischer Bundesstaat 119, 120, 122, 126, 137

Unterrepräsentation 64, 68, 95, 98

Vertrauen V, VI, 42, 62, 64, 65, 69, 74, 80, 115

5. Literaturverzeichnis

Abromeit, Heidrun (1992): Der verkappte Einheitsstaat. Opladen: Leske und Budrich.

Achour, Sabine (2018): Die „gespaltene Gesellschaft“. Herausforderungen und Konsequenzen für die politische Bildung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (13-14), S. 40–46.

Achour, Sabine; Wagner, Susanne (2019): „Wer hat, dem wird gegeben.“. Untersuchung zur politischen Bildung an Schulen – Zusammenfassung wesentlicher Erkenntnisse. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/15466.pdf>, zuletzt geprüft am 26.08.2019.

Arnim, Hans Herbert von (2008): §138 Finanzzuständigkeit. In: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts*, VI. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: C.F. Müller (VI), S. 837–874.

Becker, Helle; Brosi, Annabell; Klink, Marita (2019): Forschung und Praxis politischer Bildung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der politischen Erwachsenenbildung. Hg. v. Transfer für Bildung e.V. Essen.

Becker, Winfried (Hg.) (2002): *Lexikon der christlichen Demokratie in Deutschland*. Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh.

Behnke, Nathalie (2020): Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (35-37), S. 9–15.

Beisch, Natalie; Schäfer, Carmen (2020): Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2020. Internetnutzung mit großer Dynamik: Medien, Kommunikation, Social. In: *Media Perspektiven* (9), S. 462–481.

Benz, Arthur (2020): *Föderale Demokratie. Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG (Schriften zum Föderalismus, 7).

Bertelsmann Stiftung (2020): Spaltet Corona die Gesellschaft? Wie Demokratie sich in Zeiten von Corona bewähren kann. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Gütersloh. Online verfügbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Politalk_Dezember_2020.pdf.

BGB I (10.12.2008): Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG). KiföG, S. 2403–2409. Online verfügbar unter <https://dejure.org/extra/e0b23b1fb2e8bd3e5329662d2f400d6b>, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

BGB I (19.12.2018): Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung. KiQuTG, S. 2696–2699. Online verfügbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*%5B@attr_id=%27bgbl118s2696.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl118s2696.pdf%27%5D_1616420526167, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

BGB I (29.09.2020): Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h), S. 2048. Online verfügbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl120s2048.pdf%27%5D_1616426306562, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

Biedenkopf, Kurt H.; Bertram, Hans; Niejahr, Elisabeth (2009): *Starke Familie. Solidarität, Subsidiarität und kleine Lebenskreise*; Bericht der Kommission „Familie und demographischer Wandel“. Stuttgart: Robert-Bosch-Stiftung.

Bogumil, Jörg/ Kuhlmann, Sabine (Hg.) (2010): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. (2017a): *Das kommunale Ehrenamt in NRW. Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleichs kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeits-*

zeiten. Hg. v. Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. Ruhr-Universität Bochum. Bochum. Online verfügbar unter <https://omp.ub.rub.de/index.php/ZEFIR/catalog/view/96/86/569-1>, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. (2017b): Kommunale Mandatsträger: überaltert, überarbeitet und einflusslos? Neue Erkenntnisse zur Situation der lokalen Demokratie in Deutschland. In: GWP (4), S. 523–536. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.3224/gwp.v66i4.07>, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: Springer VS.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): Dritter Engagementbericht Zukunft Zivilgesellschaft: Junges Engagement im digitalen Zeitalter. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/blob/155410/04560e9eb80b450caf3e253bb77c200e/dritter-engagementbericht-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

Bundesverfassungsgericht (2004): Urteil des Zweiten Senats vom 26. Oktober 2004- 2 BvE 1/02.

Bürger, Tobias; Dorn-Fellermann, Esther (2014): Interaktion oder Partizipation – wo beginnt politische Partizipation im Netz. In: Jessica Einspänner-Pflock (Hg.): Digitale Gesellschaft – Partizipationskulturen im Netz. Berlin: Lit (Bonner Beiträge zur Onlineforschung, 4).

Burmester, Hanno (2018): Wettstreit der Weltbilder. Sechs Impulse zur Erneuerung der liberalen Demokratie. Hg. v. Das progressive Zentrum.

Christ, Josef: Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 1333 ff.

Christensen, Henrik (2011): Political activities on the Internet: Slacktivism or political participation by other means? (First Monday, 16). Online verfügbar unter https://www.researchgate.net/publication/223956345_Political_activities_on_the_Internet_Slacktivism_or_political_participation_by_other_means, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Decker, Frank (2011): Regieren im „Parteienbundesstaat“. Zur Architektur der deutschen Politik. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Decker, Frank (2014): Demokratiereform. Teil 1: Alte und neue Verfahren politischer Beteiligung auf dem Prüfstand. Bonn.

Decker, Frank (2019): Vertrauen und Demokratiezufriedenheit an Rhein und Ruhr. Diskussionspapier des Landesbüros NRW der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Decker, Frank; Best, Volker; Fischer, Sandra; Küppers, Anne (2019): Vertrauen in Demokratie. Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik? Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (Für ein besseres Morgen).

Decker, Frank; Lewandowsky, Marcel; Solar, Marcel (2013): Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation. Bonn: Dietz.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): Die Umsetzung ausgewählter OSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten und Demokratie in Deutschland. Unabhängiger Evaluierungsbericht anlässlich des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. Online verfügbar unter https://www.uni-marburg.de/de/fb21/erzwinst/arbeitsbereiche/soreha/personen/bilderunddateien/hendrik-trescher/evaluierungsbericht_die_umsetzung_ausgewaehlder_osze_verpflichtungen_zu_menschenrechten_und_demokratie_in_deutschland-2.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

Eckerl, Thomas; Hahn, Oliver (2018): Die Selfie-Seite der Macht: Instagram in der politischen Kommunikation in Deutschland. In: Michael Oswald und Michael Johann (Hg.): Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel. Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld. Wiesbaden: Springer VS, S. 237–257.

Egner, Björn u. a. (Hg.) (2013): Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Das Ratsmitglied, das unbekannte Wesen. Wiesbaden: Springer VS.

European Union Agency for Human Rights (FRA) (2019): Facial recognition technology: fundamental rights considerations in the context of law enforcement. Hg. v. European Union Agency for Human Rights (FRA). Wien. Online verfügbar unter https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-facial-recognition-technology-focus-paper-1_en.pdf, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Fassbender, Bardo (2009): Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder. Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer „Schuldenbremse“ für die Länder. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (12), S. 737–740.

Fletscher, Richard; Cornia, Alessio; Graves, Lucas; Nielsen, Rasmus Kleis (2018): Measuring the reach of “fake news” and online disinformation in Europe. Oxford: University of Oxford (Factsheet February 2018). Online verfügbar unter <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-02/Measuring%20the%20reach%20of%20fake%20news%20and%20online%20distribution%20in%20Europe%20CORRECT%20FLAG.pdf>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Florack, Martin; Korte, Karl-Rudolf; Schwanholz, Julia (Hg.) (2021): Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten. Frankfurt, New York: Campus Verlag.

Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2018): Faktenpapier der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Anpassung der Leistungen an Abgeordnete für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach dem Abgeordnetengesetz. Online verfügbar unter <https://www.monika-dueker.de/wp-content/uploads/2018/01/2018-01-16-Faktenpapier-Abgeordneten-und-Fraktionsgesetz.pdf>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Gladitz, P.; Schöttle, S.; Steinbach, M.; Wilker, N.; Witt, T. (2017): DIID Monitor Online-Partizipation – Zum Stand von Online-Bürgerbeteiligung in den Kommunen Nordrhein-Westfalens (*KommunalPraxis Wahlen*, 8(1), 30–34.).

Gleich, Uli (2020): Nachrichtennutzung im Internet. In: *Media Perspektiven* (1), S. 33–38. Online verfügbar unter <https://www.ard-werbung.de/media-perspektiven/fachzeitschrift/2020/detailseite-2020/nachrichtennutzung-im-internet/>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Golz, Hans-Georg; Kost, Andreas (2014): Die Bundeszentrale und die Landeszentralen für politische Bildung. In: Wolfgang Sander (Hg.): *Handbuch politische Bildung*. 4., völlig überarb. Aufl. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verl. (Reihe Politik und Bildung, 69), S. 156–164.

Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung (Hg.) (2004): Politische Bildung zwischen individualisiertem Lernen und Bildungsstandards. Schwalbach, Taunus: Wochenschau-Verl. (Schriftenreihe der Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung, Nr. 3).

Grunden, Timo (2012): Basislager der Demokratie. In: *Dossier Lokaljournalismus, Bundeszentrale für politische Bildung*. Online verfügbar unter www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/lokaljournalismus/151125/basislager-der-demokratie?p=all, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

Habermas, Jürgen (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Härtel, Ines: Kohäsion durch föderale Selbstbildung. Gemeinwohl und die Rechtsprinzipien Loyalität, Solidarität und Subsidiarität in der Europäischen Union. In: Ines Härtel (Hg.): *Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Berlin u. a.: Springer, S. 63–241.

Hedtke, Reinhold (Hg.) (2015): Was ist und wozu Sozioökonomie? Wiesbaden: Springer VS.

Hedtke, Reinhold (2016): Bildung zur Partizipation. Fachdidaktik als Auftragnehmerin der Politik? In: Jürgen Menthe, Dietmar Höttecke, Thomas Zabka, Marcus Hammann und Martin Rothgangel (Hg.): *Befähigung zu gesellschaftlicher*

Teilhabe. Beiträge der fachdidaktischen Forschung. Münster, New York: Waxmann (Fachdidaktische Forschungen Bd. 10), [9]-23.

Heinrich-Böll-Stiftung (2011): Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationserfahrung in deutschen Großstädten. Eine Studie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften. Hg. v. Heinrich-Böll-Stiftung. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin (SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE, Band 27). Online verfügbar unter https://heimatkunde.boell.de/sites/default/files/2011-12-vielfalt_sucht_rat.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

Heise, Daniel (2012): Neue Macht den Parlamenten! Die nationalen Parlamente in der Europäischen Union als Wächter der Subsidiarität? Marburg: Tectum-Verl. (Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum-Verlag : Reihe Politikwissenschaften).

Heller, Robert F. (2010): Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden. Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen. 2., völlig neu bearb. Aufl. Heidelberg: R. v. Decker.

Hennis, Wilhelm (1973): Amtsgedanke und Demokratiebegriff. In: Ulrich Matz (Hg.): Grundprobleme der Demokratie. Darmstadt, S. 323–346.

Hennis, Wilhelm (1962): Amtsgedanke und Demokratiebegriff. In: *Staatsverfassung und Kirchenordnung: Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Jan. 1962*, S. 51–70.

Hesse, Konrad (1962): Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe: Müller.

Hilz, Wolfram (1998): Subsidiaritätsprinzip und EU-Gemeinschaftsordnung. Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel des Maastricht-Prozesses. Opladen: Leske und Budrich.

Himmelmann, Gerhard (2004): Demokratie-Lernen: Was? Warum? Wozu? Berlin : BLK 2004, 22 S. – (Beiträge zur Demokratiepädagogik)

Hueglin, Thomas O. (2002): Föderalismus und Subsidiarität. In: Peter Blickle (Hg.): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft. Genese, Geltungsgrundlagen und Perspektiven an der Schwelle des dritten Jahrtausends. Berlin: Duncker & Humblot (Rechtstheorie Beiheft, 20), S. 325–336.

Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.) (2008): Handbuch des Staatsrechts. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: C.F. Müller (VI).

Jörke, Dirk (2012): Demokratietheorie ohne demos. In: Jürgen Nordmann, Katrin Hirte und Walter Otto Ötsch (Hg.): Demokratie! Welche Demokratie? Postdemokratie kritisch hinterfragt. Marburg: Metropolis-Verl. (Kritische Studien zu Markt und Gesellschaft, Bd. 5), S. 139–158.

Kaase, Max (1997): Vergleichende politische Partizipationsforschung. In: Dirk Berg-Schlosser (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 3., überarb. u. erg. Aufl. Opladen: Leske + Budrich (Uni-Taschenbücher), S. 159–174.

Kamp, Manuel (2020): Artikel 83. In: Andreas Heusch und Klaus Schönenbroicher (Hg.): Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Kommentar. Unter Mitarbeit von Carsten Günther, Manuel Kamp, Matthias Roßbach, Markus Söbbeke, Martin Stuttmann, Hans-Josef Thesling und Wolfgang Durner. 2. Auflage. Siegburg: Verlag Reckinger, S. 932–956.

Kersting, Norbert (2019): Online-Partizipation: Evaluation und Entwicklung – Status quo und Zukunft. In: Jeanette Hofmann, Norbert Kersting, Claudia Ritzi und Wolf J. Schünemann (Hg.): Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven. Bielefeld: transcript (Politik in der digitalen Gesellschaft), S. 106–122.

Kilper, Heiderose; Lhotta, Roland (1996): Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich (Grundwissen Politik).

Kirsch, Guy (2004): Neue Politische Ökonomie. München: UVK Lucius.

Klenner, Christina; Pfahl, Svenja (2001): (Keine) Zeit für's Ehrenamt? Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und ehrenamtlicher Tätigkeit. In: *WSI-Mitteilungen: Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung* 54 (3), S. 179–187.

Kluth, Winfried (Hg.) (2007): *Föderalismusreformgesetz : Einführung und Kommentierung*. Baden-Baden: Nomos.

Kommunalpolitische Vereinigungen der CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP (2019): Enquetekommission III Subsidiarität und Partizipation.. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive Stellungnahme 17/1409 vom 29.04.2019 zum Thema „Kommunalpolitisches Ehrenamt stärken“. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-1408.pdf>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Koriath, Stefan (1997): *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*. Tübingen: Mohr Siebeck (Jus Publicum, 23).

Kropp, Sabine (2010): *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Governance).

Krotz, Friedrich (2007): *Mediatisierung. Fallstudien zum Wandel von Kommunikation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Landesanstalt für Medien NRW (2019): *Hate Speech und Diskussionsbeteiligung im Internet. Zentrale Untersuchungsergebnisse der Hate Speech-Sonderstudie*. Düsseldorf. Online verfügbar unter https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Service/Veranstaltungen_und_Preise/Ergebnisbericht_Hate_Speech_Sonderstudie_LFMNRW.pdf, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Landesdatenbank NRW (2018): *Grundprogramm des Mikrozensus*. Landesdatenbank NRW. Online verfügbar unter <https://www.landesdatenbank.nrw.de/link/statistikTabellen/12211#abreadcrumb>, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2020): *Strategie für das digitale Nordrhein-Westfalen. Fortschrittsbericht 2020*. Hg. v. Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter <https://www.digitalstrategie.nrw/digitalnrw/de/home/file/fileId/546/name/Fortschrittsbericht%20Stand%2006.08.>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Landtag des Saarlandes (Hg.) (2020): *Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion, der SPD-Landtagsfraktion, der DIE LINKE-Landtagsfraktion, der AfD-Landtagsfraktion. Saarländisches COVID-19-Maßnahmengesetz*. Saarbrücken. Online verfügbar unter https://www.landtag-saar.de/Downloadfile.ashx?FileId=13320&FileName=Gs16_1475.pdf, zuletzt geprüft am 29.03.2021.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2019a): *Enquetekommission III Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive. Protokoll EKPr 17/11 der 11. Sitzung (öffentlich) vom 04.09.2019*. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMK17-11.pdf>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2019b): *Enquetekommission III Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive. Protokoll EKPr 17/14 der 15. Sitzung (öffentlich) vom 28.10.2019*. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMK17-14.pdf>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2019c): *Enquetekommission III Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive. Protokoll EKPr 17/15 der 17. Sitzung (öffentlich) vom 18.11.2019*. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMK17-15.pdf>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2019d): *Enquetekommission III Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive. Protokoll nÖEKPr 17/14 der 3. Sitzung (nichtöffentlich) vom 18.03.2019*. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2019e): Enquetekommission III Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive. Protokoll nÖEKPr 17/18 der 6. Sitzung (nichtöffentlich) vom 29.04.2019. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2019f): Enquetekommission III Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive. Protokoll nÖEKPr 17/44 der 19. Sitzung (nichtöffentlich) vom 02.12.2019. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2020a): Enquetekommission III Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive. Protokoll EKPr 17/61 der 22. Sitzung (nichtöffentlich) vom 15.06.2020. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2020b): Enquetekommission III Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive. Protokoll nÖEKPr 17/84 der 26. Sitzung (nichtöffentlich) vom 26.10.2020. Düsseldorf.

Lange, Dirk; Bredl, Patrick (2018): Politische Bildung der Bundes- und Landeszentralen. In: Rüdiger Voigt (Hg.): Handbuch Staat, S. 1097–1107.

Lange, Valerie (2018): Politische Bildung in der Schule – ein Statusbericht. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung der Kultusministerien. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Studienförderung (Netzwerk – Bildung).

Lietzmann, Hans J. (2019a): Repräsentation und politische Bildung. Welche Gruppen sind bei Entscheidungen auf kommunaler Ebene (verfasste und nicht verfasste Partizipationsformen) unterrepräsentiert und wie kann hier Abhilfe geschaffen werden? Wuppertal. Online verfügbar unter <http://landtag.portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-1409.pdf>, zuletzt geprüft am 29.03.2021.

Lietzmann, Hans J.; Mittendorf, Volker; Schmale, André; Martin, Christian (2019): Sozialstrukturelle Daten und Voraussetzungen für politische Partizipation auf kommunale Ebene in Nordrhein-Westfalen. Gutachten für die Enquetekommission III. Hg. v. Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung. Wuppertal. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-209.pdf>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Lietzmann, Hans J. u. a. (2019b): Politische Partizipation auf kommunaler Ebene. Sozialstrukturelle Daten und Voraussetzungen für Nordrhein-Westfalen. Gutachten für die Enquetekommission III. Wuppertal.

Limbourg, Peter; Grätz, Ronald (2018): Meinungsmache im Netz: Fake News, Bots und Hate Speech. Göttingen: Steidl.

Linders, Dennis (2012): From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media (Government Information Quarterly, 29 (12)). Online verfügbar unter <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X12000883>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Lindner, Ralf; Riehm, Ulrich (2011): Broadening participation through E-Petitions? An empirical study of petitions to the German parliament (Policy and Internet 3 (1)). Online verfügbar unter <http://www.psocommons.org/policyandinternet/vol3/iss1/art4>, zuletzt geprüft am 21.04.2021.

Lovink, Geert (2017): Im Bann der Plattformen. Die nächste Runde der Netzkritik. Bielefeld: transcript.

Lutter, Andreas (2014): Die Fächer der politischen Bildung in der Schule. In: Wolfgang Sander (Hg.): Handbuch politische Bildung. 4., völlig überarb. Aufl. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verl. (Reihe Politik und Bildung, 69), S. 127–135.

Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hg.) (2020): JIM-Studie 2019. Jugend, Information, Medien. Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger. Stuttgart. Online verfügbar unter https://www.mpfs.de/fileadmin/files/Studien/JIM/2019/JIM_2019.pdf, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Metz, Dirk; Metz, Manon (2019): Zwischen Bürgernähe und Netzhetze. Nutzung von und Einstellungen zu den sozialen Netzwerken in der Politik. Frankfurt am Main: Dirk Metz Kommunikation.

- Niedermayer, Oskar (2020): Die Rolle und Funktionen von Parteien in der deutschen Demokratie. In: *Dossier Parteien in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung*. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/42035/rolle-und-funktionen>, zuletzt geprüft am 22.03.2021.
- Oberhofer, Julia; Roth, Dieter; Stehlin, Julia; Sturm, Roland; Wille, Felix (2014): Regional citizenship in Germany. Solidarity and participation in a unitary federal state. In: A. Henderson, C. Jeffery und D. Wincott (Hg.): *Citizenship after the Nation State. Regionalism, Nationalism and Public Attitudes in Europe*. 1st ed. 2014. London: Palgrave Macmillan UK; Palgrave Macmillan (Comparative Territorial Politics), S. 80–108.
- Peña-López, Ismael (2012): Casual politics: From Slacktivism to emergent movements and pattern recognition. In: J. Padullés, A. Cerillo-i-Martinez, M. Peguera Poch, I. Peña-López, M. Pifarré de Moner und M. Vilasau Solana (Hg.): *Big data: Challenges and opportunities. Proceedings of the 9th international conference on internet, law & politics*. Barcelona, S. 339–356.
- Pitkin, Hanna F. (1967): *The Concept of representation*. Berkeley: University of California.
- Pohl, Kerstin (2015): Wie weit geht das Kontroversitätsgebot für die politische Bildung? Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/gesellschaft/kultur/politische-bildung/193225/kontroversitaet?p=all>, zuletzt geprüft am 21.04.2021.
- Politische und ökonomische Bildung (2017). In: *Gesellschaft • Wirtschaft • Politik* (1), S. 11–21.
- Renzsch, Wolfgang (2020) 70 Jahre deutscher Bundesstaat. In: Knüpling F., Kölling M., Kropp S., Scheller H. (eds) *Reformbaustelle Bundesstaat*. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-31237-4_10, zuletzt geprüft am 06.05.2021.
- Rehm, Hannes; Matern-Rehm, Sigrid (2010): *Kommunal Finanzen*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Reiser, Marion (2007): *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Retzmann, Thomas (Hg.) (2017): *Ökonomische Bildung in der Schule. Wirtschaftsdidaktische Schriften aus zwei Jahrzehnten (Wochenschau Wissenschaft)*.
- Reuter, Konrad (2007): *Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates*. 2., neu bearb. Aufl. Heidelberg: Müller.
- Roßteutscher, Sigrid; Schäfer, Armin (2016): Asymmetrische Mobilisierung. Wahlkampf und ungleiche Wahlbeteiligung. In: *Politische Vierteljahresschrift* (57 (3)), S. 455–483.
- Sachs-Hombach, Klaus; Zywiets, Bernd (Hg.) (2018): *Fake News, Hashtags & Social Bots. Neue Methoden populistischer Propaganda*. Wiesbaden: Springer VS.
- Sander, Wolfgang (2014a): Geschichte der politischen Bildung. In: Wolfgang Sander (Hg.): *Handbuch politische Bildung*. 4., völlig überarb. Aufl. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verl. (Reihe Politik und Bildung, 69), S. 15–30.
- Sander, Wolfgang (2014b): Kompetenzorientierung als Forschungs- und Konfliktfeld der Didaktik der politischen Bildung. In: Wolfgang Sander (Hg.): *Handbuch politische Bildung*. 4., völlig überarb. Aufl. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verl. (Reihe Politik und Bildung, 69), S. 113–124.
- Schäfer, Armin (2016): *Sinkende Wahlbeteiligung in Deutschland. Ursachen und Lösungsvorschläge. Ausarbeitung für den Deutschen Bundestag*. Berlin.
- Scharpf, Fritz W. (2009): *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt am Main u. a.: Campus-Verl. (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln).

Scharpf, Fritz Wilhelm; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Foederalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.: Scriptor-Verlag (Monographien Ergebnisse der Sozialwissenschaften).

Schatz, Heribert; van Ooyen, Robert Chr.; Werthes, Sascha (2000): Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.

Scheller, Henrik (2019): Jenseits von „Zentralisierung“ und „Vertikalisierung“: schleichende „Kommunalisierung“ des deutschen Föderalismus? In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2019: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 217–232.

Schiele, Siegfried; Fischer, Kurt Gerhard (Hg.) (1977): Das Konsensproblem in der politischen Bildung. Stuttgart: Klett (Anmerkungen und Argumente zur historischen und politischen Bildung, 17).

Schmid, Fabian (2019): Demokratie und Repräsentation in der Kommunalpolitik: eine repräsentative Befragung der Stadt- und Gemeinderäte in Bayern. In: Stadtforschung und Statistik : *Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker* (32 (2)), S. 103–113. Online verfügbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoa-64174-3>, zuletzt geprüft am 21.04.2021.

Schultz, Tanjev; Jakob, Nikolaus; Ziegele, Marc; Quiring, Oliver; Schemer, Christian (2017): Erosion des Vertrauens zwischen Medien und Publikum? In: *Media Perspektiven* (5), S. 246–259. Online verfügbar unter <https://www.ardwerbung.de/media-perspektiven/fachzeitschrift/2017/artikel/erosion-des-vertrauens-zwischen-medien-und-publikum/>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Statistisches Bundesamt (2020): Finanzen und Steuern. Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Publikationen/Downloads-Schulden/schulden-oeffentlicher-haushalte-2140500197004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Stember, Jürgen; Eixelsberger, Wolfgang; Spichiger, Andreas (Hg.) (2018): Wirkungen von E-Government. Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH. Wiesbaden: Springer Gabler.

Stern, Klaus (2000): Die geschichtlichen Grundlagen des deutschen Staatsrechts. Die Verfassungsentwicklung vom Alten Deutschen Reich zur wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland. München: Beck (Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, / von Klaus Stern ; Bd. 5).

Sturm, Roland (2013) „Jahrbuch für öffentliche Finanzen“ - nützliche Informationen zum Finanzföderalismus, in: [Jahrbuch des Föderalismus 2013, S. 547–548](#), [Jahrbuch für öffentliche Finanzen“: Nützliche Informationen zum Finanzföderalismus eBook \(2013\) / 978-3-8487-0952-6 | Nomos eLibrary \(nomos-elibrary.de\)](#), zuletzt geprüft am 06.05.2021.

Taddicken, Monika; Schmidt, Jan-Hinrik (2017): Entwicklung und Verbreitung sozialer Medien. In: Schmidt, Jan-Hinrik/Taddicken, Monika (Hg.): *Handbuch Soziale Medien*. Wiesbaden: Springer VS, S. 3–22.

Tappe, Henning (2020): Kommentierung: Art. 104a GG. In: Rudolf Dolzer (Hg.): *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*. Gegründet 1950. Heidelberg: C.F. Müller, (Loseblatt, 184. Erg.-Lfg., Mai 2017).

Tappe, Henning; Wernsmann, Rainer (Hg.) (2017): *Öffentliches Finanzrecht*. 2., neu bearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller (Jura auf den Punkt gebracht).

Tausendpfund, Markus (2008): Demokratie Leben Lernen. Erste Ergebnisse der dritten Welle: Politische Orientierungen von Kindern im vierten Grundschuljahr. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (Arbeitspapiere).

Tegmark, Max (2017): *Leben 3.0: Mensch sein im Zeitalter Künstlicher Intelligenz*. Berlin: Ullstein.

Terhechte, Jörg Philipp (2020): Europäische Verfassungsstudien. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Thimm, Caja (2017): Soziale Netzwerke als Arenen politischer Partizipation. Neue Optionen für Demokratie oder aber Datafication, Fragmentierung oder Radikalisierung? In: *MedienJournal – Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsforschung* 41 (2), S. 76–89. Online verfügbar unter <https://ejournals.facultas.at/index.php/medienjournal/article/view/1472>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Thimm, Caja; Bächle, Thomas Christian (Hg.) (2019): Die Maschine – Freund oder Feind? Mensch und Technologie im digitalen Zeitalter. Wiesbaden: Springer VS.

Thimm, Caja; Bürger, Tobias (2015): Digitale Partizipation im politischen Kontext – „Wutbürger“ online. In: Friedrichsen, Mike/Kohn, Roland A (Hg.): Digitale Politikvermittlung. Chancen und Risiken interaktiver Medien. 2. korrigierte Auflage. Wiesbaden: Springer VS, S. 285–304.

Thöne, Michael (2014): Kaskadierende Marginalisierung der Länder. In: Martin Junkernheinrich und Joachim Lange (Hg.): Föderale Finanzen: Neuordnung der Aufgaben und der zugehörigen Finanzströme. Auf dem langen Weg zu einer Reform ; [Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 31. März bis 2. April 2014. Rehburg-Loccum: Evang. Akad. Loccum (Loccumer Protokoll Politik, Recht, 14, 16), 79 ff.

Transferstelle politische Bildung (2017): Gemeinsam stärker!? Kooperationen zwischen außerschulischer politischer Bildung und Schule. Essen. Online verfügbar unter https://transfer-politische-bildung.de/fileadmin/user_upload/Transferstelle_Jahresbroschueren_PDF/Jahresbroschuere-2017-TpB-Kooperationen-web.pdf, zuletzt geprüft am 24.09.2019.

Trebbe, Joachim; Heft, Annett; Weiß, Hans-Jürgen (2010): Mediennutzung junger Menschen mit Migrationshintergrund. Umfragen und Gruppendiskussionen mit Personen türkischer Herkunft und russischen Aussiedlern im Alter zwischen 12 und 29 Jahren in Nordrhein-Westfalen. Berlin: VISTAS Verlag.

van Deth, Jan W. (2017): Demokratie lernen? Politische Bildung aus Sicht der empirischen Kulturforschung. In: Monika Oberle und Georg Weißeno (Hg.): Politikwissenschaft und Politikdidaktik, Bd. 53. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 103–117.

van Dijck, José; Poell, Thomas; Waal, Martijn de (2018): The Platform Society. Public Values in a Connective World. New York: Oxford University Press.

Verba, Sidney; Schlozman, Kay Lehman; Brady, Henry E. (1995): Voice and equality. Civic voluntarism in American politics. Cambridge Mass. u. a.: Harvard Univ. Press.

Vetter, Angelika; Remer-Bollow, Uwe (2017): Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung. 1. Aufl. 2017. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Grundwissen Politik).

Vetter, Angelika; Velimsky, Jan A. (2019): Soziale Selektivität bei Wahlen und direkt-demokratischen Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Deutschland. In: *Politische Vierteljahresschrift* 60 (3), S. 487–512. DOI: 10.1007/s11615-019-00176-8.

Waldhoff, Christian (2015): Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI16-249.pdf>, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

Waschkuhn, Arno (1995): Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“. Opladen: Westdt. Verl.

Weißeno, Georg (2014): Quantitative empirische Forschung in der Politikdidaktik. In: Wolfgang Sander (Hg.): Handbuch politische Bildung. 4., völlig überarb. Aufl. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verl. (Reihe Politik und Bildung, 69), S. 102–112.

Wiesendahl, Elmar (Hg.) (2017): Parteien und soziale Gerechtigkeit. Wiesbaden: Springer VS.

Wilmes, Bernhard (2018): Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten. In: *Dossier Migration. Bundeszentrale für politische Bildung*. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/247685/politische-partizipation?p=all>, zuletzt geprüft am 22.03.2021.

Zandonella, Bruno (2005): Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten. 1. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Pocket / Bundeszentrale für politische Bildung, 04).

Zeuner, Christine (2014): Institutionen der außerschulischen politischen Bildung. 136-144. In: Wolfgang Sander (Hg.): *Handbuch politische Bildung*. 4., völlig überarb. Aufl. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verl. (Reihe Politik und Bildung, 69).

Zimmermann, Fabian; Kohring, Matthias (2018): „Fake News“ als aktuelle Desinformation. Systematische Bestimmung eines heterogenen Begriffs. In: *Medien & Kommunikationswissenschaft (M&K)* (66, Nr. 4), S. 526–541. Online verfügbar unter https://www.researchgate.net/publication/329161275_Fake_News_als_aktuelle_Desinformation_Systematische_Bestimmung_eines_heterogenen_Begriffs, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Zúñiga, Gil de; Puig-I-Abril, Homero; Rojas, Honando (2009): Weblogs, traditional sources online and political participation: An assessment of how the internet is changing the political environment (*New Media & Society*). Online verfügbar unter <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1461444809102960>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

Weitere Materialien wie Gutachten, Stellungnahmen und Protokolle der Enquetekommission können Sie unter Verwendung des QR-Codes aufrufen:



