

Partizipation als Grundelement der Demokratie und gestalterischer Prozesse

Roland Roth

Seminar „Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen am gesellschaftlichen Wandel – Herausforderung für die Bildungsarbeit“

Friedberg bei Augsburg, den 15.11.2016

I. Was ist Partizipation?

Partizipation ist kein geschützter Begriff, sondern wird je nach Kontext und Zielsetzung unterschiedlich verstanden. Einmal geht es bei Beteiligung nur um Informationen und die Möglichkeit zur Meinungsäußerung oder um Anregungen, ein anderes Mal stehen Mitentscheiden, Verantwortungsübernahme und weitgehend selbstbestimmtes Handeln im Vordergrund. Begriffe wie „Erwerbsbeteiligung“ machen deutlich, dass es bei Beteiligung oft nur darum geht, in ein bestimmtes Handlungsfeld oder gesellschaftliches Subsystem eingebunden zu sein – völlig unabhängig von den realen Mitsprache- und Gestaltungsmöglichkeiten des bzw. der Einzelnen.

Angesichts dieser Unbestimmtheit ist es notwendig ein zeitgemäßes, historisch reflektiertes und bereichsspezifisch konkretisiertes Verständnis von Partizipation zu entwickeln. Dies soll nachfolgend für einige Themenfelder versucht werden.

II. Kinder- und Jugendbeteiligung

Die Debatte über Kinder- und Jugendbeteiligung ist durch eine Ambivalenz gekennzeichnet. Kinder und Jugendliche sind einerseits von zentralen Partizipationsrechten Erwachsener ausgeschlossen. Überall, wo in Verfassungen und Gemeindeordnungen von Bürgerinnen und Bürgern die Rede ist, sind junge Menschen nicht oder nur mit altersspezifischen Einschränkungen gemeint. Erst die Volljährigkeit und der Status Deutsche(r) zu sein, garantiert die vollen Beteiligungsrechte. Exemplarisch gilt das für das in Demokratien zentrale Beteiligungsangebot, das Wahlrecht. In dieser Perspektive kann die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen nur vorbereitenden Charakter haben. Sie sollen spielerisch oder durch kognitive Bildungsangebote lernen, ihre künftige Rolle als erwachsene StaatsbürgerInnen auszuüben. Diese Perspektive dominiert nicht nur den schulischen Sozial- bzw. Gemeinschaftskunde-Unterricht, sondern prägt auch die Praxis (noch) nicht wahlberechtigten jungen Menschen mit dem Wahl-O-Mat Probeabstimmungen zu ermöglichen oder durch Planspiele in Jugendlandtagen Parlamentsluft zu schnuppern.

Andererseits sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren privilegiert, denn sie sind die einzige Bevölkerungsgruppe, die mit einem umfassenden Beteiligungsrecht ausgestattet worden ist. Kinder und Jugendlichen haben das Recht *in allen sie berührenden Belangen* „gehört zu werden“ und mit dieser ihrer Meinung *berücksichtigt zu werden*. So steht es in Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) von 1989, die auch von der Bundesrepublik 1992 zunächst mit und inzwischen ohne Vorbehalt ratifiziert wurde. Eingeschränkt wird dieses Beteiligungsrecht für Kinder nur durch den Hinweis auf die Fähigkeit sich eine eigene Meinung bilden zu können. Dabei geht es im Sinne der KRK um „evolving capacities“, um die Schaffung von Lernchancen durch Beteiligung selbst.

KinderrechtsaktivistInnen, JugendforscherInnen und ExpertInnen des Deutschen Instituts für Menschenrechte bestehen darauf, dass diese Rechte für die Bundesrepublik unmittelbar gelten, auch wenn sie (noch) nicht ins Grundgesetz (wie in die Verfassungen anderer Staaten) oder in die Mehrzahl der Fachgesetze von Bund und Ländern Eingang gefunden haben (eine Ausnahme bildet das KJHG bzw. SGB VIII von 1991).

Seit Jahren wird über Musterklagen nachgedacht, weil die Umsetzung gerade der Beteiligungsnorm der KRK in Deutschland nur zögerlich vorankommt. Mit Baden-Württemberg hat im letzten Jahr, genau am 1.12.2015, erst das dritte Bundesland nach Schleswig-Holstein und Hamburg Jugendbeteiligung als kommunale Pflichtaufgabe in der Gemeindeordnung (§ 41a) verankert. Für die Kinder ist es allerdings – im Kontrast zur Kinderrechtskonvention, die für junge Menschen bis 18 Jahre gilt und keine Altersgrenze nach unten kennt - bei einer Kann-Bestimmung geblieben. Auch wenn in der Praxis die Beteiligungsnorm der KRK noch lange nicht zur Wirklichkeit geworden ist, handelt es bei der Forderung nach (mehr) Kinder- und Jugendbeteiligung in allen Lebensbereichen nicht um eine blasse Utopie oder eine auf Wohlwollen hoffende Bitte, sondern um das Einklagen einer bereits vertraglich akzeptierten und eigentlich gültigen Rechtsposition.

Wie es um die Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland bestellt ist, zeigen zwei gründliche empirische Untersuchungen, die zwar nicht mehr ganz aktuell sind, aber deren Befunde im Grundsatz weiterhin gültig sein dürften. Eine im Auftrag der ZDF-Sendung „Logo“ durchgeführte Befragung von Kindern zwischen 8-12 Jahre (– und parallel auch ihren Eltern – im Jahre 2009 kommt zu folgenden Resultaten (vgl. Schneider et al. 2011):

- Dass sie zu Hause viel bzw. sehr viel mitbestimmen können, gibt eine deutliche Mehrheit von 59,1 Prozent der Befragten an. Immerhin rund 40 % der befragten Kinder können – nach eigenen Aussagen – im Elternhaus nur wenig oder überhaupt nicht mitbestimmen.
- Mit Blick auf die Schule berichten rund 15 Prozent von guten oder sehr guten Mitbestimmungsmöglichkeiten, 85 Prozent sehen wenig oder gar keine Mitbestimmungsmöglichkeiten in der Schule.
- Am Wohnort ist die Mitbestimmung am geringsten - rund 10 Prozent. Mehr als die Hälfte gibt an, in ihrer Gemeinde bzw. ihrem Stadtviertel „überhaupt nicht“ mitzubestimmen.

Die Studie fragte auch danach, was die Chancen zur Mitbestimmung von jungen Menschen positiv beeinflusst. Generell beteiligen sich Kinder dann, wenn ihnen Mitbestimmung wichtig ist und sie positive Erfahrungen mit Mitbestimmung gemacht haben.

Für die Beteiligung in der Schule sind ein mitbestimmungsfreundliches Elternhaus, ein positives Schulklima und Freunde wichtig, die eine positive Meinung von Mitbestimmung haben bzw. sich selbst engagieren. Zusätzlich muss das Lernpensum Zeit für Beteiligung lassen und die Kinder müssen sich von Erwachsenen ernstgenommen fühlen.

Für die Beteiligung an ihrem Wohnort ist ausschlaggebend, ob sich Kinder gut informiert fühlen über vorhandene Mitwirkungsmöglichkeiten und ihre eigenen Eltern engagiert sind. Weitere günstige Faktoren sind die eigene Vereinsmitgliedschaft und ein partizipativer Erziehungsstil der Eltern.

Diese Zusammenhänge machen deutlich, dass es – im günstigen Fall sich gegenseitig verstärkende - Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Engagementfeldern gibt. Aber auch Eltern, Freunde und das Vereinsleben haben erheblichen Einfluss darauf, ob sich Kinder beteiligen. Schließlich kommt es

selbstverständlich darauf an, ob Beteiligung in den jeweiligen Lebensbereichen angeboten, erwünscht und ermöglicht wird.

Ein paar Jahre zuvor wurden in einer ähnlich aufgebauten repräsentativen Studie 12-18-Jährige befragt (Fatke/Schneider 2007). Für diese ältere Gruppe junger Menschen ergeben sich in der Abstufung sehr ähnliche Daten. In der Familie haben 74 Prozent der Befragten viel oder sehr viel Beteiligungsmöglichkeiten. In der Schule sehen sich 14,5 Prozent der Befragten gut beteiligt und am Wohnort liegt die Beteiligung noch unter dem Schulniveau. Generell bestätigen diese Ergebnisse eine deprimierende Diagnose des Bundesjugendkuratoriums zur öffentlichen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen: „zu selten, zu wenig und ohne Wirkung!“.

Unübersehbar ist jedoch ein Trend zur „Verhandlungsfamilie“. Kinder machen zuhause überwiegend die Erfahrung, dass sie dort gehört werden und mitbestimmen können. Sie lernen dort ihre Interessen zu artikulieren und Kompromisse mit den übrigen Familienmitgliedern zu finden. Diese urdemokratische Erfahrung wird in Schulen und im öffentlichen Raum nur unzulänglich genutzt, vielmehr erlebt die weit überwiegende Mehrzahl der jungen Menschen diese Lebensbereiche als mitbestimmungsfrei. Wenn sie gefragt werden, beschränkt sich dies allenfalls auf Randthemen. Für die Schule lässt sich z.B. festhalten: „Wenn es um Themen geht, die den Unterricht und die ureigenen pädagogischen Aufgaben der Lehrkräfte selbst betreffen, werden Schülerinnen und Schüler weit weniger in Entscheidungen einbezogen, als wenn es um eher nebensächliche Themen geht“ (Fatke/Schneider 2007: 83).

Zwei weitere Details dieser Studien sind für eine „Politik des Gehörtwerdens“ von Bedeutung: (1) Trotz des beschränkten Angebots hat für Kinder und Jugendliche Beteiligung nach eigenen Aussagen eine hohe Bedeutung. Sie passen sich zwar überwiegend an die beteiligungsarmen Rahmenbedingungen in der Schule und am Wohnort an, aber halten daran fest, gefragt werden zu wollen. Im Gegensatz zu der von Veranstaltern und Erwachsenen oft beklagten angeblich fehlenden Beteiligungsbereitschaft, geben Kinder und Jugendliche einen Mangel an ernsthaften und wirksamen Beteiligungsmöglichkeiten zu Protokoll. Die schulische und kommunale Beteiligungslücke ist grundsätzlich kein Nachfrage-, sondern ein Angebotsproblem.

(2) Während sich Kinder bzw. Jugendliche und ihre Eltern weitgehend über das vorhandene Beteiligungsniveau in der Familie einig waren, klafft diese Einschätzung zwischen dem befragten Lehrpersonal bzw. den kommunal Verantwortlichen und den jungen Menschen weit auseinander. Lehrerinnen und Lehrer, aber auch die kommunal Verantwortlichen geben sich selbst in der Regel weitaus bessere Noten in Sachen Beteiligung als die betroffenen Kinder und Jugendlichen. Zuweilen stellt sich die Frage, ob sie von der gleichen Schule oder Stadt reden. Diese Kluft verweist darauf, dass Beteiligung eine verbreitete und anerkannte Norm in Schulgesetzen und in der Jugendhilfe ist, gegen die sich nur wenige offen aussprechen. Gleichzeitig fehlt es offensichtlich an einer Bereitschaft, sich der kritischen Einschätzung der jungen Menschen auszusetzen und daraus auch Konsequenzen zu ziehen. Jugendstudien können diese Rückmeldung und Verständigung nicht ersetzen. Dort, wo Jugendinitiativen die Gelegenheit erhalten, starten sie nicht selten eigene Befragungen, um sich für angemessene Beteiligungsformate aussprechen zu können (vgl. zum Thema Nachhaltigkeit die Studie von Jacob et al. 2014).

In der Zusammenschau fällt auf, dass es trotz der Wechselwirkungen der verschiedenen Beteiligungsbereiche aufeinander, bislang kaum Konzepte gibt, sie miteinander zu verknüpfen. In der Regel gibt es abgeschottete bereichsspezifische Debatten - sei es nun über schulische Mitbestimmung oder über Partizipation in der

Jugendhilfe. Erst mit der Ausbreitung von Ganztagschulen hat das Thema der äußeren Öffnung mehr öffentliche Aufmerksamkeit erhalten. Dies steht nach den dargestellten Befunden auf der Tagesordnung. In den Debatten über das Konzept „Bürgerkommune“ oder kommunale Beteiligungsleitlinien spielt Kinder- und Jugendbeteiligung aktuell allenfalls eine marginale Rolle¹. Ihre Verankerung in kommunalen Beteiligungskonzepten steht noch aus.

III. Beteiligung in einer vielfältigen Demokratie

Beteiligung findet heute auch für Erwachsene nicht mehr ausschließlich im Wahlakt ihren Anfang und ihr Ende. Wir erleben einen Trend in Richtung „vielfältige Demokratie“, die aus fünf unterschiedlichen Elementen zu besteht:

1. Formen der repräsentativen Demokratie und ihrer Institutionen (Wahlen, Parteien, Parlamente etc.). Sie erfahren noch immer hohe Wertschätzung und produzieren weit mehr als 90 Prozent aller Entscheidungen. Aber sie können heute keinen Alleinvertretungsanspruch mehr geltend machen, wie die nachlassende Wahlbeteiligung oder die schrumpfende Parteimitgliedschaft verdeutlichen. Zudem hat deren Legitimationskraft deutlich gelitten. So werden zentrale Infrastrukturentscheidungen heute oft nur noch akzeptiert, wenn zusätzliche Formen der Beteiligung angeboten werden
2. Direktdemokratische Formen, die auf verbindliche Entscheidungen zielen (Sachvoten), wie z.B. Bürgerbegehren, Bürgerentscheide, aber auch in bestimmten Versionen des Bürgerhaushalts, wenn die Bürgerschaft über Budgets bzw. Teile davon (mit-)entscheiden kann. Sie erfreuen sich in der Bürgerschaft deutlich größerer Wertschätzung als bei den repräsentativen Entscheidungsträgern (vgl. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg 2014).
3. Dialogorientierte, deliberative Beteiligungsformen, die von der öffentlichen Hand, gelegentlich auch von privaten Vorhabenträgern *von oben* angeboten werden und in eingeschränkter Form auch rechtlich fixiert sind. Es geht um Anregungen, neuen Ideen und Prioritäten in der Entscheidungsvorbereitung. Sie sind bei allen Beteiligten oft mit großen Erwartungen verbunden, was die verbesserte Qualität der Entscheidungen, deren größere Interessenberücksichtigung und deren Akzeptanz betrifft (vgl. ebd.). Zu ihnen gehört auch eine sich entwickelnde Beteiligungskultur in öffentlichen Einrichtungen und Programmen (Kitas, Schulen, Jugendeinrichtungen aber auch Quartiersräte in Gebieten der sozialen Stadt oder Heimbeiräte in Alten- und Pflegeeinrichtungen) und Stiftungen (z.B. Kinderbeiräte).
4. Proteste, Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen sind als der eigentliche Motor auf dem Wege zu einer neuen Beteiligungskultur anzusehen. Mit ihrem Widerspruch, ihren Experimenten und Gegenentwürfen fordern sie *von unten* mehr Beteiligung ein, setzen neue Themen auf die Agenda, entwickeln Alternativen und erproben soziale Innovationen. Da dies in wachsender Zahl seit mehreren Jahrzehnten der Fall ist, können wir davon ausgehen, dass diese Beteiligungsoption in der Bürgerschaft gut verankert ist.

¹ Dies war in der ersten Phase der Entwicklung des Konzepts „Bürgerkommune“ Anfang der 2000er Jahre anders - vgl. die Veröffentlichung des Netzwerks Kommunen der Zukunft von Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und KGSt „Junge Kommune. Strategien für eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft“ (o.J.).

5. Bürgerschaftliches Engagement, das sich in vielfältigen Formen an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligt und dadurch ein demokratisches Mandat wahrnimmt. *Im Kleinen etwas gestalten können* lautet der größte gemeinsame Nenner, wenn es um die Motivation und die Ansprüche der Engagierten von heute geht (vgl. Gensicke und Geiss 2010, 101). Solche politischen Ansprüche werden ignoriert, wenn freiwilliges Engagement nur als vorpolitische Aktivität in der Sphäre der Zivilgesellschaft angesiedelt wird.

Die Idee der vielfältigen Demokratie trägt einem veränderten Politikverständnis Rechnung, das nicht nur um Entscheidungen im politischen System im engeren Sinne anspricht, sondern die Entfaltung von demokratischen Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten in allen Lebensbereichen thematisiert, sei es in zivilgesellschaftlichen Organisationen, in der Wirtschaft oder in staatlichen Einrichtungen (Kita-Satzungen, demokratische Schulkultur, beteiligungsfreundliche öffentliche Verwaltungen etc.). Vielfältige Demokratie lebt zudem von der Überzeugung, dass die neue Kombinatorik dazu dient, die demokratischen Handlungsmöglichkeiten der Bürgerschaft und die demokratische Qualität des Gemeinwesens zu steigern.

Innovative Beteiligungsformate werden gegenwärtig überwiegend – wissenschaftlich unterstützt (z.B. Smith 2005 und 2009) - durch weltweite Diffusionsprozesse verbreitet. Einzelne Partizipationsmodelle wandern um die Welt, oft werden diese unterstützt von internationalen Organisationen und Stiftungen. Ein Beispiel sind die unter anderem von der Weltbank unterstützten „partizipativen Haushalte“. Mit Blick auf die deutschen Bürgerhaushalte wird deutlich, wie sich Beteiligungsformate auf dieser Wanderschaft verändern und an die lokalen Bedingungen angepasst werden. Anstöße aus der internationalen Politik haben wichtige Impulse geben. Der Weltgipfel in Rio 1992 und die dadurch angestoßenen lokalen Agenda-21-Prozesse haben vielerorts partizipative Spuren hinterlassen. Ähnliche Impulse sind vom ersten Weltsozialforum 2001 in Porto Alegre ausgegangen. Für eine Weile schien die Ausbreitung des Sozialforum-Konzepts auf regionaler, nationaler und subnationaler Ebene unvermeidlich. Der Klimawandel ist aktuell einer der wichtigen Impulsgeber. Auch internationale Verträge und Abkommen können Beteiligungsprozesse fördern. Dies gilt für die Bildung einer *National Coalition* in der Umsetzung der Kinderrechtskonvention oder der Anti-Rassismus-Konvention, aber auch in der Menschenrechtspolitik insgesamt („Forum Menschenrechte“). Das Wachstum erfolgt dabei nach einer einfachen Logik. Mit dem Beitritt zu völkerrechtlich verbindlichen Verträgen ist meist ein Umsetzungsmechanismus verbunden, der Länderberichte der Regierungen, aber auch zivilgesellschaftliche Stellungnahmen (Gegenberichte etc.) einschließt. An dieser Stelle sei an die *child-friendly cities* als ein Umsetzungsmechanismus der Kinderrechtskonvention erinnert – ein Beispiel, das international die Bildung lokaler Kinderrechtsgruppen und Jugendvertretungen stimuliert hat.

IV. Partizipation in Nachhaltigkeitsprozessen

In den sozialwissenschaftlichen und politischen Debatten herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die großen Herausforderungen ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit nur durch eine möglichst breite Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure erfolgreich angepackt werden können. Wissenschaftliche Expertise und staatliches Handeln allein reichen nicht aus, um die als notwendig erkannten gesellschaftlichen Veränderungen zu bewirken. Wirtschaft und Zivilgesellschaft müssen mit ins Boot geholt werden. Nicht zuletzt kommt es auf die

Bereitschaft der Vielen an, ihre Lebensweisen zu überprüfen und – wo immer nötig und möglich – so zu ändern, dass sie einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung nicht entgegenstehen, sondern ihr zuarbeiten. Diese ganzheitliche Perspektive, die durch globale ökologische und soziale Herausforderungen (Klimawandel, Millenniumsziele, etc.) an Überzeugungskraft und Dringlichkeit, aber auch an Komplexität gewonnen hat, lässt unterschiedliche strategische Antworten und Gewichtungen zu. Letztlich befinden wir uns in einer experimentellen, von Unsicherheit geprägten Situation, in der unter erheblichem Zeit- und Problemdruck von den Kommunen über die Länder und den Bund bis zur transnationalen Ebene (EU, UN etc.) erfolgreiche Strategien in Richtung Nachhaltigkeit gesucht werden. Die notwendigen Transformationen erfordern prinzipiell unabgeschlossene demokratische Suchprozesse (WBGU 2011). Besonders die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 entwickelte sich zu einem Laboratorium für neue Teilnehmungsformate. In zahlreichen Orten avancierten Nachhaltigkeitsthemen zu Treibern für eine neue Teilnehmungskultur. Auch wenn dieser Boom längst vorüber ist, hat sich in einer Reihe von Kommunen eine gefestigte Teilnehmungspraxis in Sachen Nachhaltigkeit etablieren können.

Partizipation gehört noch heute zu den zentralen *Qualitätskriterien* und *Gelingensbedingungen* für erfolgreiche Nachhaltigkeitsstrategien. Bereits die Agenda 21 des Erdgipfels von Rio 1992 forderte, dass nationale Nachhaltigkeitsstrategien „mit möglichst großer Teilnehmung entwickelt werden“ sollten. Im Vorfeld des Weltgipfels von Johannesburg wurde der Begriff der Nachhaltigkeitsstrategie präzisiert: „The process encompasses situation analysis, formulation of policies and action plans, implementation, monitoring and regular review. It is a cyclical and interactive process of planning, participation and action“ (UNDESA 2002:1). Teilnehmung gehört auch zu den sieben zentralen Prinzipien des Standards setzenden European Sustainable Development Network (ESDN) für die Ausgestaltung von Nachhaltigkeitsstrategien: „5. Partizipation: Nachhaltigkeitsstrategien sollten in partizipativen Prozessen mit unterschiedlichen Stakeholdern entwickelt, umgesetzt und weiterentwickelt werden, wobei das Spektrum der partizipativen Ausgestaltung breit angesetzt ist (Konsultationen, Stakeholder-Dialoge, Online-Tools, Beiräte etc.)“ (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013: 19).

Mit unterschiedlichen Teilnehmungsformaten soll für die Bekanntheit und Unterstützung von Nachhaltigkeitszielen geworben, für Transparenz sowie die Einbeziehung aller politischer Ebenen und Akteure gesorgt werden. Nicht zuletzt geht es um konkrete Umsetzungsschritte, auf die sich die Teilnehmenden verständigen und verpflichten. Partizipation wird in der Nachhaltigkeitsdebatte somit nicht nur für eine Phase, etwa die vorbereitender Konsultationen, sondern für den gesamten Politikprozess geltend gemacht. Teilnehmung beginnt im Idealfall bei der Problemwahrnehmung und Problemdefinition und setzt sich fort im Agenda-Setting, in der Politikformulierung und der Strategieentwicklung (Leitbild, Ziele, Prioritäten etc.). Als tragende Säule erleichtert und bereichert Teilnehmung die Umsetzung bzw. Implementierung einmal gewählter Strategien durch zivile Innovationen (z. B. urbane Gemeinschaftsgärten), Koproduktion (etwa durch Energiegenossenschaften) und bürgerschaftliches Engagement (z. B. in Umweltinitiativen). Teilnehmung ist gefordert, wenn es um die Wirksamkeit, das Monitoring und die Weiterentwicklung bzw. Revision von Nachhaltigkeitsstrategien geht, schließlich können die Betroffenen von Nachhaltigkeitskonzepten erwünschte und unerwünschte Folgen oft am besten beurteilen. Diese partizipative Grundorientierung von Nachhaltigkeitsstrategien zielt zunächst auf die Teilnehmung von Stakeholdern und zivilgesellschaftlichen

Organisationen, aber sie strebt auch eine möglichst breite Beteiligung der Bevölkerung an (Skalierung der Ansätze, Aufklärungskampagnen etc.). Partizipative Formate steigern die demokratische Legitimation und Akzeptanz von Nachhaltigkeitspolitik. Sie können zusätzliche Ressourcen mobilisieren, indem sie mit einiger Aussicht auf Erfolg eine aktive und kooperationsbereite Bürgerschaft einbeziehen und zum Engagement ermutigen. Das durch Beteiligung aktivierte und anerkannte bürgerschaftliche Engagement stellt eine wichtige zusätzliche Ressource für Nachhaltigkeitsstrategien dar, die nur begrenzt durch Recht und Geld ersetzt, sondern durch Überzeugung und Selbstwirksamkeitserfahrungen gefördert werden kann.

Beteiligung wird umso wichtiger, je mehr Nachhaltigkeitsstrategien auf alltägliche Einstellungs- und Verhaltensänderungen angewiesen sind, die ein erhebliches Maß an Bildung, Wissen und Einsicht voraussetzen. Beteiligung kann deshalb auch als wesentlicher Teil eines Lernprozesses aller gesellschaftlichen Akteure verstanden werden. Partizipation und Selbsttätigkeit sowie die damit verbundene Erfahrung der Selbstwirksamkeit gehören heute zu einem aufgeklärten Bildungsverständnis, das auf Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit setzt (vgl. Olk/Roth 1997: 52ff.). Diese Überzeugung prägt auch viele konzeptionelle Überlegungen und Praxisprojekte, die weltweit in großer Zahl in der 2014 zu Ende gegangenen UN-Dekade „Bildung für Nachhaltige Entwicklung“ (BNE) entwickelt wurden. Nur durch Beteiligung kann eine epistemische Gemeinschaft („epistemic community“) mit gemeinsamen Überzeugungen, Werten und Zielen entstehen, die als zentrale Voraussetzung für koordiniertes Handeln ansonsten voneinander unabhängiger Akteure anzusehen ist. Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen gelten als bevorzugte Orte, an denen sich solche professionellen Wissensgemeinschaften bilden können (Haas 1992). In jüngerer Zeit erfährt auch der „unterschätzte Laie“ eine deutliche Aufwertung (Finke 2014). Durch breite Beteiligung kann neues Wissen – Klaus Töpfer spricht von „Bürgerwissen“ – entstehen, können innovative Lösungswege gefunden werden, die den interaktiven und zyklischen Prozess der Nachhaltigkeitspolitik auf ein neues Niveau heben.

Schon diese wenigen Hinweise zeigen, dass die Debatte über Nachhaltigkeitsstrategien von ambitionierten Beteiligungserwartungen beflügelt wird. Dabei haben sich die Schwerpunkte des Beteiligungsdiskurses immer wieder verschoben. Nach einem Start vor mehr als 20 Jahren, der mit der Lokalen Agenda 21 stark auf kommunale Beteiligungslandschaften setzte, dominierte ein Jahrzehnt später eine Stakeholder-Perspektive, die auf die Beteiligung und Verantwortungsübernahme durch starke Akteure und Interessenverbände setzte (Meadowcroft 2004). Aktuell zeichnet sich eine Konjunktur von sozialen Innovationen ab, die alltagstaugliche Nachhaltigkeitsalternativen in den Mittelpunkt rücken. Gleichzeitig hat sich das Anspruchsniveau an Beteiligungsprozesse deutlich gesteigert. Es geht nicht nur um bekannte Themen wie Information, Deliberation, Legitimation, Akzeptanz, Verantwortlichkeit, bürgerschaftliches Engagement und Koproduktion im Kontext einer bestehenden Strategie, sondern gleichzeitig um die kreative Produktion jenes Wissens durch eine praktizierte „Wissensdemokratie“ (in t' Veld 2010), das für die Revision und Weiterentwicklung.

Es ist nicht zu vermuten, dass dieses breite Spektrum von Erwartungen bereits irgendwo dauerhaft und wirksam umgesetzt worden ist. In realen Beteiligungsprozessen sind zudem Schwerpunktsetzungen unvermeidlich (Alcántara et al. 2013). Gleichwohl bilden sie einen Möglichkeitshorizont, der es erlaubt, die vorhandene Beteiligungspraxis zu kartieren, Schwachstellen zu identifizieren und Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.

V. Zur besonderen Bedeutung der Kinder- und Jugendbeteiligung für Nachhaltigkeitsprozesse

Unabhängig von umfassenden und weitgesteckten Beteiligungserwartungen kommt der Partizipation von Kindern und Jugendlichen in Nachhaltigkeitsstrategien eine konzeptionelle Schlüsselrolle zu. Schließlich gilt *Generationengerechtigkeit* als ein wesentliches Ziel von Nachhaltigkeitsprozessen. Wenn es um die Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen gehen soll, liegt es nahe, zumindest die jüngeren Menschen der nachwachsenden Generation zu beteiligen. Da Nachhaltigkeitsstrategien im Namen und im wohlverstandenen Interesse künftiger Generationen formuliert werden, gilt für sie uneingeschränkt die Parole der Kinderrechtsbewegung „Nichts für uns, ohne uns!“, wenn sie glaubwürdig sein wollen. Bereits im Abschlussdokument des Rio-Gipfels wird die besondere Bedeutung der Beteiligung von jungen Menschen an der Nachhaltigkeitspolitik in einem eigenen Kapitel (25 „Kinder und Jugendliche und nachhaltige Entwicklung“) hervorgehoben: „Es ist unbedingt erforderlich, dass Jugendliche aus allen Teilen der Welt auf allen in Betracht kommenden Ebenen aktiv an der Entscheidungsfindung beteiligt werden, weil diese ihr Leben heute beeinflusst und Auswirkungen für die Zukunft besitzt. [...] Jedes Land sollte in Absprache mit seiner Jugend und deren Organisationen einen Prozess in Gang bringen, der den Dialog zwischen der Jugend und der Regierung auf allen Ebenen fördert, und Mechanismen einsetzen, die der Jugend den Zugriff auf Informationen ermöglichen und ihr Gelegenheit geben, ihren Standpunkt zu Regierungsentscheidungen – einschließlich der Umsetzung der Agenda 21 – darzulegen.“

Die in der „Bonner Erklärung 2014“ festgehaltenen Empfehlungen zum Ende der UN-Dekade Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE) verdeutlichen, dass gerade für die Beteiligung von jungen Menschen an den Nachhaltigkeitsstrategien noch erheblicher Entwicklungsbedarf besteht: „Kinder und Jugendliche sollen befähigt und ermutigt werden, eigeninitiativ Verantwortung für BNE zu übernehmen. Sie sollen vielfältige, innovative und von ihnen mitzugestaltende Lernangebote und Freiräume erhalten. Sie müssen mehr Mitsprache in den nationalen Gremien und Foren der deutschen Umsetzung des Weltaktionsprogramms erhalten, um ihren Bedarf an eine Bildung bzw. an Lerngelegenheiten zu artikulieren, die ihrer wichtigen und bereits aktiven Rolle als Akteur nachhaltiger Entwicklung gerecht werden; wo möglich, sollten auf den unterschiedlichen Ebenen selbstorganisierte Jugendbeiräte eingerichtet werden. Es bedarf besserer Strukturen und Prozesse, damit Kinder und Jugendliche sich beteiligen und mitwirken können, auch unter Nutzung digitaler Medien. Alle BNE-Akteure sind aufgerufen, die nachfolgende Generation zur Mitbestimmung und Mitgestaltung zu befähigen und selbstgestaltete BNE-Aktivitäten zu unterstützen. Wo möglich, sollten Jugendliche für ihre Projekte Budgetverantwortung erhalten“ (Deutsche UNESCO-Kommission 2014: 9 f.). Deutlich ist, dass diese Beteiligungsempfehlungen nicht nur für BNE gelten.

Mit dem Fokus Generationengerechtigkeit stehen Nachhaltigkeitsstrategien jedoch vor einer besonderen partizipativen Herausforderung. Sie können weder auf die Repräsentation und Interessenaggregation durch Parlamente – Kinder und Jugendliche unter 16 bzw. 18 Jahren haben kein Wahlrecht – noch auf die üblichen Formen der Interessenvermittlung durch Verbände, Gewerkschaften und politische Parteien bauen. Kinder und Jugendliche erleben sich noch immer, wenn es um politische Debatten und Entscheidungen geht, als weitgehend ausgeschlossen aus der Welt der Erwachsenen. Sie werden häufig in separate, einflussarme und ressourcenschwache Partizipationsnischen abgedrängt. Dennoch kommt es immer

wieder zu eigensinnigen Beteiligungsinitiativen oder Kindern und Jugendlichen gelingt es, bestehende Beteiligungsnetzwerke von Nutzen zu machen. Dies bedeutet zusätzlichen Aufwand, der partizipative Gestaltungsmöglichkeiten, aber auch die Gefahr der selektiven Fremdnutzung verstärkt.

Mit der institutionell eher marginalen Ausgestaltung und der meist lockeren Verknüpfung mit den Nachhaltigkeitsstrategien der Erwachsenenwelt werden in der Praxis der Kinder- und Jugendbeteiligung zwei weitere Klippen sichtbar. Zum einen droht das ohnehin schon vage und breite Konzept der Nachhaltigkeit (in t' Veld 2013) noch weiter an Konturen zu verlieren. Übrig bleiben jugendliche Beteiligungsinitiativen ohne oder mit geringem Bezug zur Nachhaltigkeitsstrategie. Zum anderen wächst die Gefahr der Selektivität. Schon mit Blick auf die begrenzten Ressourcen liegt es nahe, sich auf leicht erreichbare und bereits hoch engagierte Gruppen bzw. handverlesene Einzelne zu beschränken. Je kleiner und exklusiver die Auswahl der beteiligten Jugendlichen ausfällt, desto geringer dürfte jedoch ihr Beitrag zur Legitimation, Akzeptanz und Verbreitung der Nachhaltigkeitsstrategie sein. Wenn es allerdings nicht um umfassende Beteiligung, sondern um Politikberatung, eine zielgruppengerechte Ansprache und Sensibilisierung für die Belange von jungen Menschen geht, können kleine Beteiligungsgruppen durchaus erfolgreich arbeiten. Nicht erst Jugendliche, sondern bereits *Kinder* (inklusive Elternhaus, Kita, Grundschule etc.) sollten an Nachhaltigkeitsstrategien beteiligt werden. Dafür gibt es – jenseits der KRK-Beteiligungsnorm – eine Reihe von weiteren Gründen:

□ Kinder können sich schon früh und kompetent mit Themen der Nachhaltigkeit befassen. Was Kinder in ihrer jeweiligen Altersstufe können oder zumindest lernen können, wird von Erwachsenen noch immer in der Regel unterschätzt. Neuere Studien zeigen, dass bereits Kita-Kinder über das nötige Einfühlungsvermögen, über kognitive Kompetenzen, moralische Standards und normative Orientierungen verfügen, die sie in die Lage versetzen, ihren Gruppenalltag verantwortlich mitzugestalten und Gruppenkonflikte zu bearbeiten (Hansen/Knauer/Sturzenhecker 2011). Grundschüler erwerben bereits zu Beginn ihrer Schulzeit erste Grundlagen politischer Urteilskraft (Abendschön 2010). Entscheidende Dispositionen für die spätere Berufswahl, z. B. die Fixierung auf „typische Frauenberufe“, aber auch die Bereitschaft zur Diskriminierung prägen sich bereits in der Grundschulzeit aus.

Kinder sind inzwischen ein bevorzugtes Objekt in der „Erziehung“ zum Konsumenten (von Markenartiklern, Reiseanbietern etc.) und dies mit enormen Wirkungen auf die Lebensstile von Familien (fast food, soft drinks, coole Klamotten u.v.a.m.). Gleichzeitig zeigen sich Kinder besonders sensibel, wenn es um ethischen Konsum geht. Schon in früher Jugend gibt es eine Offenheit für eine Politik der Lebensstile – vom Konsumentenboykott bis zum Vegetarismus. Junge Menschen können somit früh für nachhaltige Lebensstile gewonnen werden. Die erweiterten kognitiven Kompetenzen von Jugendlichen machen es zwar im Prinzip leichter, diese Altersgruppe mit Nachhaltigkeitsthemen anzusprechen. Aber habituell, verstärkt durch peers und Jugendcliquen, dürften sich dann milieuspezifische kulturelle Orientierungen so verfestigt haben, dass Verhaltensänderungen erschwert sind.

Als nachwachsende Generation sind junge Menschen keineswegs qua später Geburt nachhaltiger orientiert als ältere Menschen. Nachhaltige Orientierungen setzen vielmehr Lernprozesse voraus, zu denen Erwachsene als Vorbilder oder Impulsgeber in Bildungseinrichtungen erheblich beitragen können. Sie schaffen und prägen Institutionen, die entsprechende Lernchancen eröffnen oder blockieren. Umweltlernen, Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) und Demokratielernen (Burandt et al. 2013) haben in dieser Lebensphase einen besonderen Stellenwert und können zur Identitätsbildung beitragen. Dazu bedarf es nachhaltiger

Lernprozesse, die nur erfolgreich sein können, wenn sie in den Alltag der Kinder und Jugendlichen eingebettet sind. Beteiligungsprozesse, die auf Selbsttätigkeit setzen und Selbstwirksamkeit erfahrbar machen, können dazu einen erheblichen Beitrag leisten. Sie können Verhaltensdispositionen beeinflussen und die Weichen für eine Engagementbiografie stellen. Gleichzeitig bieten sie z. B. die Chance, konfligierende Konsummuster und Lebensstile sichtbar und aushandelbar zu machen. Produktive Antworten und neue Ideen sind vor allem dann zu erwarten, wenn Beteiligungsprozesse alltagsnah mit Freiräumen und Gestaltungsmöglichkeiten verbunden sind.

Auch wenn es modische und zeitbedingte Schwankungen im Interesse von Kindern und Jugendlichen an Themen wie Ökologie, Klimawandel und Nachhaltigkeit gibt, sind diese Themen in der jungen Generation durchaus anschlussfähig (Thio/Göll 2011; Gebhardt-Eßer 2013). Eine übergroße Mehrheit von 80 Prozent der befragten Jugendlichen zwischen 12 und 25 Jahren der vorletzten Shell-Studie nehmen z. B. die Herausforderungen des Klimawandels ernst. Nur 14 Prozent glauben, dass Wissenschaft und Technik Lösungen hervorbringen werden, die keine Verhaltensveränderungen nötig machen (Shell 2010: 179). Auch eine im Juli 2011 durchgeführte Befragung zeigt, dass 68 % der 15- bis 24-jährigen ein Bewusstsein für nachhaltige Entwicklung haben und nahezu die Hälfte der jungen Menschen damit eigene Handlungsabsichten verfolgen (Michelsen et al. 2013).

Umweltbewusstsein ist in der nachwachsenden Generation Mainstream. Allerdings ist die Kluft zwischen den unterschiedlichen Bildungsmilieus erheblich. Besonders Jugendliche aus bildungsfernen Schichten finden nur schwer Zugang zu Nachhaltigkeitsthemen oder lehnen sie pauschal ab. Nötig ist deshalb eine differenzierte Kommunikation, die sich auf die unterschiedlichen Motive der jungen Menschen und ihre Kommunikationsformen und Partizipationspotentiale einlässt.

Im Kontrast zu Erwachsenen sind Jugendliche in ihren Nachhaltigkeitsorientierungen konsequenter und eindeutiger als die Erwachsenengeneration. Diese Aussage kann sich u.a. auf eine forsa-Befragung von Erwachsenen und Jugendlichen 2013 zum Thema Industrieakzeptanz und Bürgerbeteiligung stützen, die für den Wirtschaftskongress „Wirtschaften in NRW – Beteiligung weiter denken“ im Kontext des „Dialog schafft Zukunft“ der Landesregierung. Erwachsene akzeptieren eher industrielle Produktionsstätten in der Nachbarschaft als Jugendliche dies tun (63 % / 45 %). Bei Projekten der Energiewende kehrt sich jedoch das Bild um. Jugendliche akzeptieren stärker den Bau von Windrädern (84 % / 70 %) und Stromtrassen (77 % / 69 %) als Erwachsene („Industriebild NRW“, abrufbar: www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de).

Ein Fünf-Länder-Vergleich (Kanada, Deutschland, Israel, Südkorea, USA) der ökologischen Philanthropie und des Umweltverhaltens von Studierenden kommt zu dem Ergebnis, dass sich deutsche Studierende wesentlich weniger als ihre US-amerikanischen, koreanischen und kanadischen Kommilitonen in Umweltorganisationen engagieren oder für sie spenden (Katz-Gerro et al. 2014). Auch ihr persönliches Umweltverhalten rangiert lediglich im Mittelfeld, obwohl die öffentliche Debatte über Umwelt- und Klimafragen in Deutschland ausgeprägter ist als in der Mehrzahl der Vergleichsländer. Die Autorinnen und Autoren der Studie führen diese Unterschiede nicht zuletzt auf die in Deutschland eher geringe Präsenz von Umweltorganisationen und -initiativen auf dem Campus zurück. Es braucht offensichtlich Gelegenheitsstrukturen und eine institutionelle Nachhaltigkeitskultur in Bildungseinrichtungen und anderen gesellschaftlichen Institutionen, um globale Umweltthemen in Verhalten und Engagement zu übersetzen.

Diese guten Gründe dürfen jedoch nicht über die besonderen Herausforderungen hinweg täuschen, vor denen eine frühzeitig ansetzende Kinder- und Jugend-

beteiligung steht. Sie kann grundsätzlich nicht mit den Kontinuitäten und Zeiträumen rechnen, die für das Engagement von Erwachsenen erwartet werden, weil Kinder und Jugendliche in einer biografischen Phase beschleunigter Veränderungen und vielfältiger, rasch wechselnder Entwicklungsaufgaben leben. Die Zeitstrukturen mehrjähriger parlamentarischer Vertretungen und Gremienarbeit sind darauf jedenfalls nicht zugeschnitten. Dies hat Konsequenzen für die Ergebnisorientierung der Beteiligung. Kurzfristige Veränderungen und Erfolge sowie rasche Anerkennung sind die „Währung“, die für erfolgreiche Kinder- und Jugendbeteiligung zählt – es sei denn, das Engagement ist in die dauerhafteren Gruppenzusammenhänge der Peers eingebettet. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb die kurzfristig auf Produkte und Ergebnisse zielende Projektorientierung in der Kinder- und Jugendbeteiligung eine herausragende Rolle spielt.

Kinder- und Jugendbeteiligung erfordert in der Regel Erwachsene oder zumindest ältere Jugendliche, die dies wollen und unterstützen. Der Unterstützungsbedarf variiert je nach Alter und Art bzw. Anspruch des Beteiligungsvorhabens.

Kontinuierliche Beteiligungsprozesse auf Länderebene benötigen eine permanent vorhandene unterstützende Infrastruktur, die über genügend Know-how und Ressourcen verfügt, um das Beteiligungsgeschehen am Laufen zu halten und zu moderieren.

Ohne auf einzelne Formate einzugehen, lassen sich mit Lansdown (2010: 20f.) folgende, den Normen der Kinderrechtskonvention entsprechende Stufen der Kinder- und Jugendbeteiligung unterscheiden:

□ Konsultative Partizipation: Erwachsene organisieren und bestimmen die Rahmenbedingungen der Beteiligungsprozesse von jungen Menschen, nehmen deren Wissen, Erfahrungen und Sichtweisen auf und erkennen deren Expertise an, ohne sie direkt an Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

□ Kooperative Partizipation: Sie bietet ein größeres Maß an Partnerschaft. Kinder und Jugendliche können sich in jeder Phase eines Entscheidungsprozesses, eines Projekts etc. einmischen, deren Verlauf und Ergebnis beeinflussen.

□ Selbstbestimmte Partizipation: Sie findet dann statt, wenn sich Kindern und Jugendlichen die Gelegenheit eröffnet bzw. von ihnen geschaffen wird, eigene Ziele, Vorhaben, Projekte anzugehen und unabhängige Entscheidungen zu treffen. Prototypisch sind von Jugendlichen geführte Initiativen und Organisationen (child-led oder youth-led organizations), in denen sich Erwachsene auf unterstützende und ermöglichende Beiträge beschränken.

Deutlich ist, dass jede dieser Partizipationsstufen unterstützende und ermöglichende Erwachsene in unterschiedlichen Rollen erfordert. Die Aus- und Weiterbildung von Beteiligungsmentoren in allen gesellschaftlichen Bereichen ist deshalb eine zentrale Voraussetzung für die Verbreitung von Partizipationsangeboten.

In der Debatte über Kinder- und Jugendbeteiligung wird häufig die Vielfalt kindlicher und jugendlicher Lebenswelten, Jugendkulturen und Milieus unterschätzt (kritisch: Thio/Göll 2011; Calmbach et al. 2012). Dies gilt auch und gerade für Nachhaltigkeitsthemen, wie Grunenberg et al. (2013) eindrücklich zeigen. Alter, Geschlecht und Peers machen selbst in bildungshomogenen Schulklassen einen erheblichen Unterschied (Leitner 2011). In Jugendszenen sind weitere vertikale und horizontale Ungleichheiten, Abgrenzungen und Barrieren eingeschrieben, die sich durch undifferenzierte Beteiligungsangebote nicht überwinden lassen, sondern je spezifische Kommunikationsformen und Formate erfordern. Nicht nur mit Blick auf die wachsende Zahl von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sind dabei interkulturelle Kompetenzen und Zugänge gefragt. Wirklich repräsentative Formen der Beteiligung sind deshalb auch für Kinder und Jugendliche nur schwer zu

realisieren (Wyness 2009). Meist wird z. B. in Kinder- und Jugendparlamenten oder Jugendbeiräten nur ein kleiner Ausschnitt der vor Ort existierenden Jugendszenen aktiv. Für Jugendbeiräte und Jugendforen in Nachhaltigkeitsstrategien der Länder werden in der Regel ausschließlich besonders engagierte Jugendliche angesprochen. Dies in Richtung faire Repräsentation zu ändern, erfordert beachtlichen zusätzlichen Aufwand (zielgruppengerechte Ansprache, passende Formate, kontinuierliche Unterstützung etc.). Auch wenn deshalb auf repräsentative Formen verzichtet wird, kommt es in erfolgreichen und fairen Partizipationsprozessen auf eine Vielfalt unterschiedlicher zielgruppenorientierter Beteiligungsformate an, damit möglichst viele Kinder und Jugendliche erreicht werden. Die Rede von jugendgemäßen Formaten und Kommunikationsformen läuft Gefahr, diese Vielfalt und die daraus erwachsenden Anforderungen an inklusive Beteiligungsprozesse zu verfehlen.

VI. Beteiligungsferne Milieus und politische Ungleichheit

Eine zentrale demokratiepolitische Herausforderung der aktuellen Beteiligungsdebatte lässt sich in folgender Frage zuspitzen: Ermöglichen die partizipativen Erweiterungen der repräsentativen Demokratie eine neue Beteiligungskultur, die dazu beiträgt, die wachsende politische Distanz und Entfremdung von bestimmten Bevölkerungsgruppen (junge Menschen, Menschen mit Migrationshintergrund Bewohnerinnen und Bewohner in benachteiligten Quartieren etc.) zu verringern? Hierfür spricht zum Beispiel die besondere Wertschätzung, die themen- und entscheidungsorientierte Beteiligungsformate gerade bei politisch abgehängten Bevölkerungsgruppen erfahren. Oder führt mehr Beteiligung notwendig zu weniger Demokratie im Sinne politischer Gleichheit, weil die neuen Ansätze vielfältiger Demokratie die bereits bei allgemeinen Wahlen zu beobachtende soziale Schieflage verstärken und vor allem bildungs- und beteiligungsaffinen Bevölkerungsgruppen zusätzliche Einflussmöglichkeiten verschaffen?

Die pauschalen Aussagen über die soziale Selektivität von dialogorientierten und direktdemokratischen Formen der Beteiligung sind durch empirische Befunde nur unzureichend gedeckt und verdienen intensivere Untersuchungen. Bisher existieren für die Bundesrepublik keine repräsentativen Daten zur dialogorientierten Beteiligung und folglich auch nicht zur sozialen Zusammensetzung der Involvierten (vgl. Roth 2014). Aufgrund der geringen Anzahl von Menschen, die bereits an Beteiligungsprozessen teilgenommen haben, geben die üblichen repräsentativen Befragungen zur politischen Partizipation keine soliden Hinweise. Die generellen Aussagen zur sozialen Selektivität neuer Beteiligungsformate stützen sich meist auf einige wenige Einzelfälle.

Wenn die quantitative Beteiligung an Wahlen gegen die an Sachvoten oder informellen Beteiligungsangeboten ausgespielt wird, werden Äpfel mit Birnen verglichen. Bei Wahlen geht es um *generalized support*, um die allgemeine Unterstützung einer politischen Richtung oder von Führungspersonen. Bei direkten Beteiligungsangeboten geht es dagegen um spezifische Themen und Entscheidungen, die in der Regel nicht alle betreffen und nicht alle interessieren. Die Beteiligungsquoten liegen deshalb – von sehr zugespitzten übergreifenden Themen einmal abgesehen – zwangsläufig niedriger als bei allgemeinen Wahlen. Uwe Serdült hat für Schweizer Kantone zudem zeigen können, dass der Blick auf die Beteiligung an einzelnen Abstimmungen trügt (vgl. Serdült 2013). Finden in einer Region mehrere Abstimmungen statt, liegt zwar die Beteiligung an den einzelnen Abstimmungen in der Regel unter der von allgemeinen Wahlen, aber insgesamt

machen über einen längeren Zeitraum mehr als 80 % der Wahlbevölkerung von dieser Möglichkeit direkter Beteiligung Gebrauch.

Gerade für neue Beteiligungsangebote gilt, politische Gleichheit als wichtige Entwicklungsaufgabe in der Ausgestaltung des jeweiligen Formats zu begreifen. Die Forderung „No citizen left behind“ (so der programmatische Titel einer einschlägigen Studie von Levinson 2012) verweist darauf, dass sich das soziale Beteiligungsprofil in deliberativen und direktdemokratischen Verfahren verbessern lässt. Aufsuchende und dezentrale Formen oder alltagsnahe Themen können z.B. dazu beitragen, dass sich sozial benachteiligte Gruppen sogar überproportional beteiligen, wie dies zum Beispiel für einige Bürgerhaushalte in Brasilien belegt ist (Hernandez-Medina 2010; Bertelsmann Stiftung 2011). Auch die dialogischen Formen der Bürgerbeteiligung können repräsentativ ausgestaltet werden, z.B. durch Losverfahren und andere Formen der Zufallsauswahl (wie bei Bürger-Räten, Planungszellen oder mini-publics). Schließlich kann über die Vorschläge, die in Bürgerforen und Bürgergutachten erarbeitet wurden, auch so abgestimmt werden, dass sich möglichst alle Betroffenen beteiligen können. Wer in einer Kommune einen annähernd repräsentativen Kinder- und Jugendrat haben will, wird deren Vertreter z.B. in Quartieren bzw. Schulen wählen lassen. In vielen dialogorientierten Verfahren ist zudem der Legitimationsbedarf deutlich geringer als in allgemeinen Wahlen und Abstimmungen, geht es doch lediglich um Vorschläge, über die dann in möglichst repräsentativ besetzten Parlamenten oder direkt-demokratisch zu entscheiden ist. Es wird nicht zuletzt darauf ankommen, ob die neuen Beteiligungsformate selbst dafür genutzt werden können, diese Agenda zu entwickeln und zu stärken (vgl. Lee et al. 2015). Dabei ist daran zu erinnern, dass viele der neuen Beteiligungsformate einmal entwickelt und vorgeschlagen wurden, um abgehängten Bevölkerungsgruppen und randständigen Milieus eine politische Stimme zu verschaffen. Soziale Bewegungen und Proteste haben verdeckte und vernachlässigte Formen der sozialen Ungleichheit entlang von Geschlecht, Alter, sexuellen Orientierungen etc. auf die Tagesordnung gesetzt und beteiligungsferne Gruppen aktiviert (Marien et al. 2010). Mit der Normalisierung von Protest und Bewegungspolitik haben sich seit den 1970er Jahren nicht nur die Themen erweitert, sondern auch die sozialen Trägergruppen (Lahusen und Bleckmann 2015). Die Zielsetzung, sozial schwächere Bevölkerungsgruppen zu stärken, hat lange Zeit die entwicklungspolitische Debatte geprägt, deren differenzierte Konzepte zur *sozialen Inklusion durch politische Partizipation* stärkeres Interesse verdienen (Canal 2010).

Die sozial ungleiche Mitwirkung an den neuen demokratischen Beteiligungsformen ist kein unausweichliches Naturgesetz, sondern eine Folge wachsender gesellschaftlicher Ungleichheiten, die sich auf alle Formen sozialen Engagements auswirken. Hierfür ist in erster Linie die Politik in den etablierten Institutionen repräsentativer Demokratie verantwortlich, die über die gesellschaftliche Entwicklung in den letzten Jahrzehnten weitestgehend entschieden, zumindest sie zu verantworten hat. Die Folge ist eine schleichende Aushöhlung repräsentativer Institutionen und es ist offen, ob es innerhalb dieser Institutionen gelingen kann, eine Trendwende einzuleiten. Jedenfalls scheint es gegenwärtig an überzeugenden politischen Strategien und Angeboten zu fehlen (Offe 2013).

Wahrscheinlicher ist eine Entwicklung, in der die neuen Beteiligungsformate einer vielfältig gewordenen Demokratie Impulse aufnehmen und verstärken, die zu mehr sozialer und politischer Gleichheit beitragen können. Eine Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass in den Beteiligungsformaten selbst politische Gleichheit und soziale Inklusion als Gestaltungsaufgabe thematisiert und praktische Antworten gefunden

werden. Gute Ansätze und vielversprechende Beispiele existieren – aber bislang nur in einer Nussschale.

VII. Partizipatives Lernen / Beteiligung lernen

Die bisherigen Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, dass Partizipation gelernt werden muss. Am besten geschieht dies in realen Beteiligungsprozessen, die pädagogisch unterstützt und gefördert werden. Die Ansprüche an die kognitiven und sozialen Fähigkeiten der Beteiligten erscheinen erdrückend und sie steigen mit den eingeräumten und garantierten Beteiligungsmöglichkeiten in allen Lebensbereichen. „Aktive Bürgerschaft“ ist ein sehr anspruchsvolles Konzept. Aber es relativiert sich etwas, wenn bedacht wird, dass auch in Beteiligungsprozessen gelernt wird. Oft bieten sie – im Vergleich mit der schulischen Anstaltsbelehrung – „ideale“ Lernorte. In den pädagogischen Berufen und noch stärker in der Bildungsforschung dominiert eine expertokratische Grundhaltung, die kein Vertrauen in curricular nicht disziplinierbares, selbstorganisiertes und selbstgestaltetes Lernen setzt. Für ein von Belehrung geprägtes Bildungsverständnis ist die Partizipation der Lernenden ein unkalkulierbarer Störfaktor. Informelles und non-formales Lernen findet keine Anerkennung.

Glücklicherweise trifft das gerade skizzierte Bild einer beteiligungsfreien Anstaltsschule nur noch eingeschränkt zu. Ohne auf die vielen Projekte und Initiativen einzugehen, die z.B. dazu geführt haben, dass Engagementförderung („Projekt Verantwortung“) oder „Klassenräte“ selbstverständliche Bestandteile einiger Schulen geworden sind, sei auf ein Impulspapier des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) „Schule der Bürgergesellschaft“ vom Okt. 2014 verwiesen, das diese Reformimpulse konzeptionell bündelt. Das BBE-Papier tritt ein für

- die innere (hin zu Schülern, Eltern, Lehrern) & äußere Öffnung der Schulen (hin zur Zivilgesellschaft),
- neue Formen der Kooperation und Vernetzung der Schulen mit dem Gemeinwesen,
- Entwicklung und Etablierung von wirksamen Modellen des Erlernens demokratischer und bürgerschaftlicher Kompetenzen,
- Verankerung demokratischer Teilhabe und gesellschaftlicher Verantwortung als ein Kernelement des Bildungsauftrags von Schulen.

Leitbild des Impulses ist „civic education“, verstanden als Erziehung und Bildung zum kompetenten und mündigen Bürger. Für konkrete Handlungsansätze wird ein konzeptioneller Dreiklang vorgeschlagen: tatsächliche Verantwortungsübernahme, Erfahrung eigener Wirksamkeit und Anerkennungskultur.

Es geht nicht nur um eine neue Leitidee, die von außen an Schulen herangetragen wird, sondern um kreative Antworten auf aktuelle Herausforderungen innerhalb des Bildungssystems. Dazu gehört die pädagogische Ausgestaltung von Ganztags-schulen und die Bearbeitung von Übergangsproblemen etwa bei der Einschulung, der beruflichen Bildung, bei höheren Bildungsgängen oder beim Übergang zur Hochschule. Das Denken in regionalen Bildungslandschaften soll verschiedene Bildungsorte zusammenbringen und aufeinander abstimmen. PISA aber auch die lokale Bildungsberichterstattung haben die Probleme im Umgang mit Vielfalt und wachsenden sozialen Ungleichheiten auf die Agenda gesetzt. Gemeinsam ist diesen Herausforderungen, dass sie in einem geschlossenen Rahmen „Schule“ nicht bearbeitet werden können. Sie erfordern zudem ein verändertes, ganzheitliches Bildungsverständnis, das formales (curriculares), non-formales (Weiterbildung,

Kurse, VHS-Angebote etc.) und informelles Lernen (in Vereinen, mit peers etc.) verknüpfen kann, wie dies bereits in einigen kommunalen Bildungsberichten versucht wird (z.B. die Stadt Herne).

Die Berliner Rütli-Schule und das Projekt „Ein Quadratkilometer Bildung“ machen deutlich, wie eng diese Herausforderungen miteinander verknüpft sind und wie produktive Antworten aussehen können.

Auch die rasante Ausbreitung der digitalen Kommunikation rüttelt an Mauern der Anstaltsschule und macht sie poröser, auch wenn die schulischen Antworten darauf sehr unterschiedlich ausfallen. Jedenfalls gehören WLAN-Hotspots zu den zentralen Forderungen von Schülerinnen und Schülern, wenn sie die Gelegenheit bekommen, über eine schülergerechte Ausstattung von Schulen nachzudenken, wie dies z.B. mit dem Modell „Schülerhaushalt“ versucht wird, das bereits bundesweit in mehr als einem Dutzend Schulen praktiziert wird. Das Modell ist einfach. Die Schülerschaft einer Schule hat ein festes Budget zur Verfügung - bei den ersten Versuchen waren dies 7.000 Euro, die je zur Hälfte von den Schulen und der Kommune bereit gestellt wurden. Damit konnten sie ihre Schule entlang eigener Wünsche zu gestalten. Dazu entwickeln sie Projektidee, über die dann die gesamte Schülerschaft abgestimmt wird. Die Gemeindeverwaltung unterstützt die Umsetzung und der Rat der Stadt lädt Schülervereine ein, die über die umgesetzten Vorschläge berichten.

Ein ganz anderes Beispiel für Lernprozesse, die sich aus der Öffnung der Schule nach außen ergeben können, sind die zahlreichen Patenschaften, die Schulklassen im letzten Jahr für die ankommenden jungen Flüchtlinge übernommen haben.

Diese Beteiligungs- und Engagementformen versprechen jedenfalls eher als der schulische Normalbetrieb den Erwerb der drei OECD-Schlüsselkompetenzen für dieses Jahrhundert, die in langwierigen bildungspolitischen Abstimmungsprozessen festgehalten worden sind:

(1) Interaktive Anwendung von Medien und Mitteln (z.B. Sprache, Technologie)

(2) Interagieren in heterogenen Gruppen - dies schließt die Fähigkeit ein, gute und tragfähige Beziehungen zu anderen Menschen zu unterhalten, erfordert

Kooperationsfähigkeit und die Fähigkeit zur Bewältigung und Lösung von Konflikten

(3) Autonome Handlungsfähigkeit/eigenständiges Handeln, das sich an der Fähigkeit zum Handeln im größeren Kontexten zu bewähren hat, an der Fähigkeit,

Lebenspläne und persönliche Projekte zu gestalten und zu realisieren, sowie der Fähigkeit zur Wahrnehmung von Rechten, Interessen, Grenzen und Bedürfnissen.

Diese äußerst anspruchsvollen Schlüsselkompetenzen sollten auch ein Maßstab sein, um Beteiligungsprozesse zu konzipieren. Dazu abschließend einige Hinweise:

- Es gilt Beteiligung als unabgeschlossenen demokratischen Lernprozess zu begreifen und (sich) dafür Zeit zu geben. Wie alles im Leben kann auch Beteiligung schiefgehen und die besten Absichten können ohne Unterstützung bleiben. Aber es gibt stets die Möglichkeit, neu zu beginnen.
- Auch Beteiligung will gelernt sein, aber sie kann von allen gelernt werden. „Beteiligungserfahrene“ sind eine wichtige Bedingung für die Kontinuität von Beteiligungsprozessen (s. die Moderatorenausbildung von „mitWirkung!“ und die DKHW- Angebote). Wer Beteiligung will, muss sich auf (mehr) Konflikte einstellen.
- Auch die beste Beteiligung kann zu neuen Kontroversen führen. Moderation, Kompromisse finden, faire Konfliktlösungen suchen, gehören zum kleinen Einmaleins von gelingenden Beteiligungsprozessen.
- „Niemanden zurücklassen!“ sollte eine zentrale Devise sein. Geflüchtete, Menschen mit Behinderungen, Kinder und Erwachsene aus bildungsfernen

Schichten können in Beteiligungsprozessen dabei helfen, dass es nicht zur exklusiven Demokratie von Beteiligungseliten kommt.

- Auf Mitsprache bei „harten“ Themen drängen. Beteiligung macht sich auf die Dauer lächerlich, wenn sie randständig bleibt. Es geht z.B. für Kinder und Jugendliche auch um die Beteiligung an Schulreformen, am Haushalt, an der Unterrichtsgestaltung oder an schulischen Curricula.
- Nicht zuletzt gilt es, die demokratischen Herausforderungen unserer Zeit im Blick zu behalten. Positiv: die Tendenz zu vielfältigen Demokratie, negativ: der wachsende Rechtspopulismus und dessen Kampf gegen eine vielfältige und offene Gesellschaft.

Literatur

Wer Interesse am Weiterlesen hat, findet die genauen Literaturangaben in folgenden Texten:

Roth, Roland 2014: Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation. In: Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 233-293

Roth, Roland 2015: Impulse zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendbeteiligung in den Nachhaltigkeitsstrategien der Bundesländer. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln – Impulse für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 327-403

Roth, Roland 2016: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. In: Glaab, Manuela (Hg.): Politik mit den Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 367-388

Roth, Roland 2016: „Mehr Beteiligung bedeutet weniger Demokratie“. Ein unlösbares politisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte? In: Glaab, Manuela (Hg.): Politik mit den Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 59-74

Schneider, Helmut/Stange, Waldemar/Roth, Roland 2011: Kinder ohne Einfluss? Eine Studie der ZDF-Medienforschung zur Beteiligung von Kindern in Familie, Schule und Wohnort in Deutschland 2009. In: Schächter, Markus (Hrsg.): Ich kann. Ich darf. Ich will. Chancen und Grenzen sinnvoller Kinderbeteiligung, Baden-Baden: Nomos, S. 114-152