



verein für demokratische kultur in berlin –
initiative für urbane demokratieentwicklung e.v.

*Redebeitrag von Roland Roth, Werkstattgespräch „Vitalisierung der Demokratie –
Potentiale von Demokratie-Audits“ am 16. Dezember 2010*

Demokratie-Audits als Methode zur Vitalisierung der Demokratie¹

1. Was ist ein Demokratie-Audit?

Audits gehören heute als eine Form der Leistungsmessung und des Leistungsvergleichs zum Standardrepertoire des öffentlichen und privaten Sektors. Leistung und Verantwortung werden nicht mehr als selbstverständliches Resultat angesehen, sondern zum Gegenstand von Überprüfungen. In dem Maße, wie generalisiertes Vertrauen in die Leistungsfähigkeit öffentlicher und privater Einrichtungen zu einem knappen Gut geworden ist, gewinnen Verifikationen an Bedeutung. Legitimation kann nicht einfach vorausgesetzt werden, sondern sie bedarf der empirischen Bekräftigung. Auf Schritt und Tritt sind wir mit einer solchen Fülle von Leistungsvergleichen konfrontiert, dass kritische Stimmen bereits vor mehr als einem Jahrzehnt vor einem Weg in die „Audit-Gesellschaft“ gewarnt haben (Power 1997). Gewarnt wird vor dieser Entwicklung u.a. deshalb, weil Auditing selbst zu einem Ritual zu werden droht, das Vertrauens- und Legitimationsverluste von Institutionen und Akteuren nur begrenzt auffangen kann.

Auditing ist eine Methode der gezielten Qualitätsentwicklung entlang eines systematischen Kriterienkatalogs, der zur Grundlage regelmäßiger Anhörungen und Befragungen bzw. wiederholter Beobachtung (monitoring) gemacht wird. Eingesetzt wird es zumeist als externe oder interne Begutachtung auf freiwilliger Basis. Seine wesentlichen Grundlagen sind Gespräche und Befragungen. Da die befragten Akteure selbst an der Entwicklung und Bewertung von Zielen teilhaben sollten, können Audits auch als Form der aktivierende Befragung begriffen werden, d.h. die befragten Personen sind Beteiligte (Auditoren), die einem gemeinsam festgelegten Ziel näher kommen wollen. Es wird nicht abstrakt nach vorgefertigten professionellen Maßstäben „gemessen“, sondern die Befragten setzen eigene Standards z.B. in der Beurteilung der Qualität einer Dienstleistung. Solche Qualitätsdialoge stellen eine Form des Audits dar, die sich in zahlreichen Handlungsfeldern bewährt hat.

Demokratie-Audits stehen in dieser Tradition. Sie gehen davon aus, dass die Legitimation und Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen und Verfahren nicht einfach als gegeben vorausgesetzt werden kann, sondern selbst der Überprüfung

¹ Teile dieses Beitrags greifen auf eine umfangreichere Expertise „Handlungsoptionen zur Vitalisierung der Demokratie“ zurück, die ich 2009 für die Bertelsmann Stiftung angefertigt habe (download: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DF8A8405-AECD555D/bst/xcms_bst_dms_29175_29176_2.pdf).

bedürfen. Im Unterschied zu sozialwissenschaftlichen Demokratie-Messungen, deren Maßstäbe sich wissenschaftlichen Theorietraditionen und Debatten verdanken, setzen Demokratie-Audits auf die Beratung und Deliberation durch die Bürgerinnen und Bürger selbst (citizen audit). Dass nicht Experten die Demokratie-Standards festlegen, sondern diese Ergebnis eines bürgerschaftlichen Konsultationsprozesses sind, ist ein entscheidendes Merkmal, das den demokratiepolitischen Nutzen von Demokratie-Audits ausmacht. Es geht um einen Evaluationsprozess,

- der umfassend und nicht-selektiv ist,
- der Partizipation voraussetzt und zur Grundlage macht,
- der nicht theorie- und hypothesenzentriert vorgeht, sondern auf Prozessverbesserungen aus ist.

Ausgangspunkt ist eine Vorstellung von Demokratiequalität, die sich aus der Begutachtung des Ist-Zustands, des Abstands zwischen geteilten Normen und aktueller Praxis ergibt. Zu den Prämissen zählt, dass in der Bürgerschaft die Fähigkeit und Bereitschaft vorhanden ist, demokratische Praxisformen zu entwickeln, die geeignet sind, diesen Abstand zu verkleinern. Dies gilt besonders für bürgerschaftliches Engagement und zivilgesellschaftliche Praxisformen, aber auch für institutionelle Reformen, die neue Formen der direkten Beteiligung und Entscheidung ermöglichen. Getragen werden Demokratie-Audits von der Überzeugung, dass Demokratie kein fester Zustand, sondern ein offener, gestaltbarer Prozess ist, d.h. Demokratiepoltik ist möglich und wünschbar. Mit der Hilfe von Audits kann festgestellt werden, wie zufrieden oder unzufrieden die Bürgerschaft mit ihren demokratischen Einfluss-, Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten ist, wo Defizite beklagt werden und der Verbesserungsbedarf am größten ist. Damit wird eine wichtige Vorbedingung deutlich, die über den Sinn und Nutzen von Demokratie-Audits bereits im Vorfeld entscheidet. Vorausgesetzt ist die Bereitschaft von einflussreichen Akteuren des politischen Systems, die Ergebnisse als Impulse für demokratische Reformen aufzugreifen. Wenn diese Reformbereitschaft nicht gegeben ist, können Audits auch zur politischen Entfremdung und Demokratieentleerung beitragen.

2. Demokratiekonzepte

Wer von „Vitalisierung der Demokratie“ spricht, sollte wissen, dass es für die demokratische Qualität eines Gemeinwesens keine allgemein akzeptierten und verbindlichen Maßstäbe gibt. Es bedarf der Entscheidung für einen normativ ausgewiesenen Zugang zum Thema. Davon kündigt bereits die anhaltende Auseinandersetzung um angemessene Demokratiekonzepte, die von den lange Zeit dominierenden, relativ anspruchlosen „realistischen“ Modellen einer durch die „demokratische Methode“ geregelten Elitenzirkulation in der Tradition von Joseph A. Schumpeter bis zu anspruchsvollen Visionen einer „starken“, auf ein demokratisches Gemeinschaftsleben („civic culture“) gegründeten Demokratie reichen (Barber 1994), die sich gerne auf Alexis de Tocquevilles Reiseberichte „Über die Demokratie in Amerika“ aus dem 19. Jahrhundert berufen (zu dieser Tradition vgl. Wolin 2001). Die nach dem Ende des Kalten Krieges eingetretenen Entwicklungen („dritte Welle“ der Demokratisierung, aber auch Rückbildungen sowohl in den neuen wie den konsolidierten Demokratien) haben eine neue Runde demokratietheoretischer Debatten ausgelöst. Konsens dürfte lediglich darin bestehen, dass weder das „schlanke“ Modell der „demokratischen Methode“ (d.h. vor allem durch regelmäßige

allgemeine Wahlen zustande gekommene Regierungen) noch das basisdemokratische Modell der zivilgesellschaftlich fundierten „starken Demokratie“ ausreichen, um auf die aktuellen politischen Herausforderungen in neuen, aber auch konsolidierten Demokratien angemessene Antworten zu geben.

Bereits die wissenschaftliche Bewertung von Demokratiequalität ist stark von den gewählten Konzepten abhängig, wobei klassisch prozedurale (auf Verfahren setzende) und substanzielle Ansätze (z.B. mit Blick auf die Qualität der Repräsentation) konkurrieren. An Verfahren orientierte Konzepte lassen sich wiederum unterscheiden in ihrer Präferenz für repräsentative, direkt-demokratische oder deliberative Demokratieformen (Lauth 2008: 33 ff.). An Versuchen und Ansätzen zur vergleichenden Demokratiebewertung herrscht in der wissenschaftlichen Debatte kein Mangel, wobei sich eine Tendenz zu komplexen Messbatterien abzeichnet, die sich stark an quantifizierenden Wissenschaftsidealen der vergleichenden Politikwissenschaft orientieren. Ihr aufklärender Wert und praktisch-politischer Nutzen nimmt allerdings mit wachsender szientifischer Komplexität ab (vgl. die Synopse in Beetham et al. 2008: 306). Die Präzisierung der Messinstrumente und Indikatoren sollte zudem nicht darüber hinweg täuschen, dass es immer auch um „subjektive“ Bewertungen durch die jeweilige Bevölkerung, um ihre Demokratiezufriedenheit geht. Zudem gibt es unterschiedliche institutionelle Ausprägungen und damit auch Qualitäten von (westlicher) Demokratie, die ein kontextsensibles Vorgehen erfordern und es verbieten, auf ein Raster für alle Staaten zu setzen (Abromeit 2004).

Demokratie-Audits können dazu beitragen, diese Fallstricke wissenschaftlicher Demokratiemessung zu vermeiden, indem sie den „Souverän“ selbst zum Sprechen bringen. Seine Ansprüche und Maßstäbe finden Ausdruck und können so in Reformprozessen zur Geltung gebracht werden. Dass sich dabei auch die Bewertungen und Maßstäbe verändern können und werden, liegt auf der Hand. Die Befürchtung, der Appetit komme beim Essen, lässt besonders konservative Regierungen vor solchen Audits zurückschrecken. Sie flüchten stattdessen lieber in scheinbar ewige Verfassungsordnungen, mit denen jeder demokratische Veränderungsanspruch abgeschmettert werden soll - der deutsche Rekurs auf eine scheinbar fest stehende „freiheitliche demokratische Grundordnung“ ist eine solche Fluchtbewegung.

3. Das britische Vorbild: „democratic audits“ und die Standards von IDEA

Das zuerst in Großbritannien entwickelte und dann international aufgegriffene Demokratie-Audit bietet den gegenwärtig wohl interessantesten Ansatz für die deutsche Debatte, weil er die Bewertung von Demokratiequalität mit praktischen Reformabsichten verknüpft. Die grundlegende Definition lautet: „Unter Demokratie-Audit versteht man...ein Analyseinstrument, welches ausgehend von einer präzise operationalisierten Definition des Basiskonzepts Demokratie und davon abgeleiteten Beurteilungskriterien Regierungssysteme und ihre Bestandteile, d.h. korporative Akteure, Institutionen und Verfahren der politischen Meinungs- und Willensbildung sowie Entscheidungsfindung auf ihren Demokratiegrad prüft und Defizite diagnostiziert“ (Kaiser/Seils 2005: 133f.). Demokratie-Audits wurden inzwischen in rund 20 Ländern in verschiedenen Regionen der Welt und für die Europäische Union vorgenommen. Sie finden seit 1993 als Orientierungsrahmen für unterschiedliche Projekte zur Erforschung der Demokratiequalität ganzer Nationen Anwendung, werden aber auch zu kleinteiligen Assessments von verschiedenen institutionellen

Bereichen und Handlungsfeldern (von der Parteien- und Wahlkampffinanzierung bis zur Korruptionsbekämpfung), zur Bewertung von Reformregierungen (z.B. der Blair-Agenda in Großbritannien) oder der demokratischen Qualität von wichtigen Einzelentscheidungen genutzt, etwa solchen außenpolitischen Weichenstellungen wie dem Eintritt in die „Koalition der Willigen“ im Kontext des „war on terror“ und dessen innenpolitische Rückwirkungen auf Demokratie und Bürgerrechte in Großbritannien.

Dieses zuerst von David Beetham, Stuart Weir u.a. in reformpolitischer Absicht (im Kontext der britischen Charta 88) entwickelte Konzept hat beachtliche Resonanz vor allem in den angelsächsischen Ländern, aber auch z.B. in Italien, den Niederlanden und in Schweden gefunden. Das seit 2002 geförderte australische Demokratie-Audit zum Beispiel stellt sich neben dem Anspruch, verbesserte Methoden der Demokratiebewertung zu entwickeln, auch die Aufgabe durch internationale Vergleiche benchmarks für Demokratiereformen zu gewinnen und dadurch die Reformdebatte in Australien zu beleben.

Demokratie-Audits müssen sich, wie das australische Beispiel zeigt, keineswegs auf staatliches Handeln und politische Kerninstitutionen beschränken. Zu den veröffentlichten Reports gehört z.B. auch eine Studie über die Repräsentation von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in der australischen Politik durch Nichtregierungsorganisationen (<http://democratic.audit.anu.edu.au>). Auch die Bewertung von neuen direktdemokratischen Formen ist möglich.

Von den üblichen Formen der Demokratiemessung, die sich stark an neuen Demokratien und ihren Konsolidierungsproblemen ausrichten, unterscheidet sich das Demokratie-Audit dadurch, dass es ein hinreichend differenziertes Instrumentarium anbietet, um auch demokratisch bedeutsame Veränderungen und Unterschiede in entwickelten westlichen Demokratien zu erfassen und zu bewerten. Es wendet sich nicht in erster Linie an ein wissenschaftliches Publikum, sondern an demokratische politische Reformkräfte in der Bevölkerung, in Regierungen, Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Interessant scheint besonders die Variante der Selbstevaluation der Demokratiequalität nach niederländischem Vorbild. Im Jahre 2006 haben die Niederlande einen Bericht „The State of Our Democracy“ (Ministry 2006) vorgelegt, dessen Aufbau sich an den Untersuchungsfragen des Stockholmer „International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)“ orientiert.

Diese internationale Organisation hatte dem britischen Team von „democratic audit“ die Chance gegeben, die gemachten Erfahrungen für ein transnational anwendbares Handwerkszeug auszuarbeiten. Im Unterschied zu anderen Demokratiemessverfahren (vgl. Lauth 2008) richten sich die IDEA-Fragenkataloge nicht an ein wissenschaftliches Publikum, sondern stehen direkt den Bürgerinnen und Bürgern eines Landes zur Verfügung, die im Sinne eines „Gesundheitschecks“ die Qualität der Demokratie in ihrem Lande beurteilen und eine entsprechende Reformagenda entwickeln wollen. Die Ergebnisse dieser Bemühungen wurden im letzten Jahr in Form eines Praxishandbuchs (Beetham u.a. 2008) und in einer Überblicksbroschüre (Landman 2008) zusammengefasst. Das Verfahren wurde zwar auch in der deutschsprachigen Politikwissenschaft – überwiegend positiv –

wahrgenommen (Kaiser/Seils 2005; Lauth 2004 und 2008), allerdings ist es bislang nicht reformpolitisch genutzt worden².

Im Zentrum des Demokratie-Audits stehen zwei demokratische Schlüsseldimensionen, die als relativ unumstritten gelten können: politische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger in der Einflussnahme auf die Regierungspraxis (political equality) und die öffentliche Kontrolle staatlichen Handelns (popular control). Auch die aktuelle Agenda von „International IDEA“ setzt dort an: Politische Entscheidungen können von allen Bürgerinnen und Bürgern beeinflusst und kontrolliert werden, und alle Bürgerinnen und Bürger haben die gleichen politischen Rechte. Aus diesen Prämissen ergibt sich implizit ein demokratischer Sollwert: Ein demokratisches politisches System ist inklusiv, partizipatorisch, repräsentativ, verantwortlich, transparent und reagiert auf Wünsche und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger. Zwischen diesen Prinzipien können Spannungen bestehen, die besonders bei Reformvorschlägen zu berücksichtigen sind, wenn Interdependenzen und Rückwirkungen nicht zu unbeabsichtigten Nebenfolgen führen sollen.

Am Anfang von Länderbeobachtungen steht deshalb ein möglichst umfassendes Audit, denn Schwerpunktsetzungen sollen nicht (allein) die Aufgabe von Wissenschaftlern, sondern Ergebnis der Präferenzen in der Bevölkerung und/oder Ausdruck von benchmarks sein, die durch internationale Vergleiche gewonnen werden. Ihre Konkretisierung erfahren die demokratischen Grundprinzipien in verschiedenen Varianten. Für die deutsche Debatte dürfte die jüngste zusammenfassende Version von International IDEA die interessanteste sein. Aus den beiden Grundprinzipien öffentliche Kontrolle und politische Gleichheit werden sieben Mittlerwerte abgeleitet: Partizipation, Autorisierung, Repräsentation, Verantwortlichkeit, Transparenz, Responsivität und Solidarität (Landman 2008: 11), die als Maßstäbe für die Untersuchung von vier Säulen demokratischer Gemeinwesen geltend gemacht werden:

- Bürgerstatus, Gesetze und Rechte
 - i. Nationaler Rahmen und Bürgerstatus
 - ii. Rechtsstaatlichkeit und Zugang zu Gerichten
 - iii. Zivile und politische Rechte
 - iv. Ökonomische und soziale Rechte

- Repräsentative und verantwortliche Regierung
 - i. Freie und faire Wahlen
 - ii. Demokratische Rolle politischer Parteien
 - iii. Effektive und responsive Regierung

² Immerhin wurden ähnlich gerichtete Audits für die demokratische Schulentwicklung oder den Umgang mit gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit entwickelt und eingesetzt (vgl. Eikel 2009).

- iv. Demokratische Effektivität des Parlaments
 - v. Zivile Kontrolle von Militär und Polizei
 - vi. Integrität des öffentlichen Lebens
- Zivilgesellschaft und öffentliches Engagement
 - i. Demokratische Medien
 - ii. Politische Partizipation
 - iii. Dezentralisierung
 - Demokratie jenseits des Staates
 - i. Externe Einflüsse auf die Demokratie des Landes
 - ii. Die demokratische Wirkung des Landes im Ausland

Aus dieser Struktur ergeben sich 15 übergreifende Fragen, die durch 75 spezifische Auswertungsfragen ergänzt werden (Landman 2008: 25ff.). All diese Fragen sind inzwischen im Rahmen von Länderstudien durch eine Serie von empirischen Indikatoren konkretisiert (und oft auch den jeweiligen nationalen Gegebenheiten angepasst) worden, die zudem Anschluss an die üblichen Demokratiemesskonzepte halten (Beetham et al. 2008: 70-282).

Gleichzeitig betonen die Vertreter des Demokratie-Audits, dass es sich dabei selbst um ein demokratisches Verfahren („democratic audit“) handeln muss (aktuelle Informationen auf: www.democraticaudit.com). Die Qualität der Bewertung von Demokratie lebt davon, dass sie sich auf eine möglichst breite öffentliche Beteiligung stützen kann und dabei möglichst detailliert die Vorstellungen der Bevölkerung aufgreift, wie eine qualitative Verbesserung der Demokratie aussehen könnte und sollte. Die Chance, dass Demokratie-Audits zu demokratischen Reformprozessen beitragen können, steigt in dem Maße, wie bereits der Prozess der Bewertung gesellschaftlich getragen und von wichtigen Nichtregierungsorganisationen sowie anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützt wird, d.h. nicht ausschließlich in der Hand einer Regierungskommission oder wissenschaftlichen Expertengruppe bleibt.

Mit dem Prozess der Demokratie-Bewertung ist in jedem Fall eine *Selbstaufklärung über die Stärken und Schwächen* der aktuellen demokratischen Verfassung verbunden. Der Einfluss von Demokratie-Audits auf den demokratischen Prozess ist umso größer, je stärker eine *allgemeine Reformbereitschaft* in einem Land zu spüren ist. Zu einer Reflexion und Stärkung der demokratischen Ansprüche der Zivilgesellschaft und zu einer Vitalisierung der Demokratie können solche Demokratie-Audits, so eine Zwischenbilanz der gemachten Erfahrungen (Beetham et al. 2008: 285ff.), längerfristig auf jeden Fall beitragen.

Die vorliegenden Audits verdeutlichen den Nutzen einer umfassenden Demokratiemessung und Demokratiebewertung durch die Bevölkerung. National spezifische Stärken und Schwächen können deutlicher hervorgehoben werden. Die Kluft zwischen den großen Krisendiagnosen einerseits und oft sehr pragmatischen Reformvorschlägen mit geringer Reichweite andererseits, die sich zudem meist auf einzelne Instrumente konzentrieren, wird zumindest sichtbar. Bei *wiederholten Bewertungen* lässt sich zudem überprüfen, ob die realisierten *Reformen* den erwarteten *demokratischen Mehrwert* erbracht haben. Zudem wird in den Studien sichtbar, dass Demokratisierungsprozesse gerade in „alten“ Demokratien in nationale Pfade eingebettet sind und voller Widersprüche stecken. Steigerungen der demokratischen Qualität in einer Dimension können durch Rückbildungen in anderen Dimensionen konterkariert werden – von den regelmäßig zu erwartenden nicht-intendierten Folgen einmal ganz abgesehen.

Es dürfte deutlich geworden sein, dass ein beteiligungsorientiertes Demokratie-Audit selbst ein wichtiger Beitrag zur Vitalisierung von Demokratie sein kann. Es konzentriert sich nicht nur auf eine Leistungsbilanz der bestehenden politischen Institutionen und der sie tragenden Zusammenschlüsse, sondern nimmt auch die demokratische Verfassung der Zivilgesellschaft in den Blick. Zudem wird die zunehmend bedeutende Frage des Einflusses transnationaler Institutionen und regionaler Zusammenschlüsse (EU) auf den nationalen Politikprozess gestellt, ohne wiederum dessen transnationale Wirkungen zu vernachlässigen.³

4. Deutsche Erfahrungen

Im Unterschied zu den Nachbarländern Niederlande und Österreich (Campbell/Schaller 2002) gibt es für die Bundesrepublik bislang kein umfassendes Demokratie-Audit. Immerhin verfügen wir durch Einzelstudien und internationale Vergleiche über eine Fülle von Informationen zu einzelnen Dimensionen eines solchen Audits (von den Resultaten der Parteien- und Wahlforschung über die Protest- und Bewegungsforschung bis zu den Ergebnissen der Freiwilligensurveys). Sie sind jedoch nicht eingebunden in einen Reformprozess, der auf eine möglichst breite Beratung und Bewertung der Bürgerschaft setzt und damit dem Anspruch eines demokratischen Audits genügen könnte.

Zudem fällt auf, dass es enorme Wahrnehmungs-, Wissens- und Bewertungslücken gibt. Zum Beispiel liegen die letzten Versuche, die Praxis von Bürgerinitiativen systematisch zu erfassen (Themen, Aktionsformen, Teilnehmerstruktur, Erfolge etc.) und in ihren demokratischen Wirkungen zu bewerten, bereits drei Jahrzehnte zurück, obwohl wir auch heute davon ausgehen können, dass in solchen Initiativen regelmäßig mehr Menschen engagiert sind als in den politischen Parteien. Dabei dürfte nicht nur die Zahl der Initiativbürger von Interesse sein, sondern gerade auch die demokratische Qualität ihres Engagements – eine Frage, die nicht erst durch das Vordringen rechtsextremer Kräfte in Heimatvereinen oder Bürgerinitiativen gegen Moschee-Bauten an politischer Brisanz gewonnen hat (s. Häusler 2008).

Diese Abstinenz in Sachen Demokratie-Audit ist erstaunlich, gibt es doch zahlreiche Gründe, den Zustand der Demokratie in Deutschland genauer auszuloten und nach Reformansätzen zu suchen. Das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit gewählter

³ Die übergreifende Fragestellung lautet: „Ist die Wirkung externer Einflüsse unterstützend für die demokratische Entwicklung des Landes?“. Und umgekehrt: „Trägt die Außenpolitik eines Landes dazu bei, globale Demokratie zu stärken?“ (Landman 2008: 30)

Regierungen befindet sich ebenso auf einer Talfahrt wie der Legitimationsglaube der Bevölkerung, die in ihrer Mehrheit an der Gemeinwohlorientierung der politischen Repräsentanten zweifelt. Gleichzeitig wächst der Anspruch, intensiver an politischen Entscheidungen beteiligt zu werden. Waren es im letzten Sommer noch knapp die Hälfte der Befragten, so sind es angesichts von Stuttgart 21, dem Super-GAU von Fukushima und einer wieder erstarkten Anti-Atom-Bewegung nach einer jüngsten Emnid-Umfrage über 80 Prozent, die mehr Beteiligung einfordern. Diese Befunde decken sich mit internationalen Befunden, die darauf aufmerksam machen, dass die Bürgerschaft nicht nur an der einen oder anderen Stelle kritischer geworden ist, sondern zunehmend mit einer „minimalistischen“ Version von Demokratie unzufrieden ist. Gefragt sind tiefgehende politische Reformen, die dem entleerten repräsentativen Gefüge direkt-demokratische, deliberative und assoziative Stützen verschafft.

Dies gilt für alle Ebenen der Staatsorganisation. Während der Bund keine positive Resonanz auf eine demokratisch anspruchsvollere Bürgerschaft zeigt, gibt es auf Landesebene bereits mutmachende Versuche. So hat Rheinland-Pfalz seine Verwaltungs- und Kommunalreform mit einem bisher einmaligen Aufwand an demokratischer Beteiligung vorgebracht (Beck/Ziekow 2011) – allerdings ohne sich auf ein themenübergreifendes und umfassendes Demokratie-Audit zu stützen. Einige östliche Bundesländer (Thüringen, Sachsen-Anhalt) haben ein regelmäßiges Berichtssystem (Monitoring) entwickelt, das mehr oder weniger detaillierte Auskünfte zur Demokratiezufriedenheit der Bevölkerung erhebt. Es ist jedoch nicht in partizipative Prozesse mit reformpolitischer Zielsetzung im Sinne des „democratic auditing“ eingebunden.

Die größte Nähe zu den demokratiepolitischen Intentionen von Demokratie-Audits lässt sich bei verschiedenen kommunalpolitischen Initiativen feststellen. Zwei Anknüpfungspunkte verdienen besondere Aufmerksamkeit:

(1) Im Zusammenhang mit verschiedenen Netzwerken von „bürgerorientierten Kommunen“ (dem von Bertelsmann betreuten „Civitas-Netzwerk“, dem der Böckler-Stiftung „Kommunen der Zukunft“ und dem regionalen Städtenetzwerke in NRW), die bereits vor mehr als einem Jahrzehnt entstanden, wurde auch die skandinavische Tradition „kleiner Demokratiebilanzen“ aufgegriffen. Im Zentrum steht dabei die Leistungsfähigkeit kommunaler Einrichtungen und politischer Vertretungen, aber auch die Zufriedenheit mit den Möglichkeiten politischer Einflussnahme vor Ort insgesamt. Einige Kommunen haben mit einer Reihe solcher lokalen Demokratie-Bilanzen praktische Erfahrungen gesammelt (Viernheim, Heidelberg, Leipzig, Nürtingen, Weyarn etc.) und sie zur Grundlage kommunaler Reformprozesse gemacht (s. www.buergerorientierte-kommune.de/schwerpunkte/demokratiebilanz.html). Qualität und Ansprüche der Studien sind sehr unterschiedlich, ebenso die Ausdauer, mit der sie betrieben wurden. Für eine Studie zu Viernheim gab es auch eine nationale Vergleichsuntersuchung, die benchmarks zur Verfügung stellen sollte (Gensicke). In den letzten Jahren hat es vor allem in lokalen Bürgerhaushalten umfassendere Beteiligungs- und Bewertungsverfahren gegeben, in denen die lokale Bürgerschaft ihre Prioritäten zum Besten gegeben hat.

Während der Beginn der Reformnetzwerke stark unter den Vorzeichen des „neuen Steuerungsmodells“ stand und der demokratischen Eigentätigkeit der Gemeindebürger wenig Aufmerksamkeit widmete, können heute manageriell orientierte Reformansätze wenig überzeugen. Allerdings ist mit der tiefen Finanzkrise der Kommunen nicht nur der Steuerungsoptimismus geschwunden. Ihre

demokratische Handlungsfähigkeit steht insgesamt zur Disposition (vgl. DStGB 2010).

(2) Demokratie ist zu einem zentralen Fokus kommunaler Strategien gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit geworden, die seit einem Jahrzehnt auch durch Bundesprogramme gefördert werden. Dies gilt besonders für die „Lokalen Aktionspläne“ (LAPs), die inzwischen in beachtlicher Zahl seit mehreren Jahren gefördert werden. Es wäre zu prüfen, in welchem Umfang und mit welchen Ausformungen das Demokratiepостulat der LAPs ernst genommen worden ist (anspruchsvolle positive Beispiele bieten Dessau-Roßlau oder Wiesbaden). Die Maßnahmeförderung der Bundesprogramme ist besonders in Berlin durch umfangreiche Sozialraumanalysen unterstützt worden. Innovativ sind sicherlich auch die „Sozialraumanalysen zum Zusammenleben vor Ort“ (SoRA-ZO) mit dem Fokus auf soziale Desintegration und Engagementbereitschaft gegen Rechtsextremismus. Während die LAPs in der Regel eher pragmatisch angelegt sind, gehen die Sozialraumanalysen stark theoriegeleitet vor. Beide Ansätze lassen den Deutungen der Befragten jedoch wenig Raum und beleuchten nur einen kleinen, wenn auch wichtigen Ausschnitt des demokratischen Geschehens vor Ort.

5. Vorläufiges Fazit

Das demokratiepolitische Potential von Demokratie-Audits ist in der Bundesrepublik bislang kaum genutzt worden. Ob dies an einer notorisch überheblichen Selbstzufriedenheit im politischen Betrieb und/oder einer politikwissenschaftlichen Begleitforschung liegt, die sich von den in der Bevölkerung angestauten Unzufriedenheiten mit der real existierenden Demokratie nicht ankränkeln lässt, mag hier offen bleiben. In ihrer Abschiedsrede hat die professionell angesehene Politikwissenschaftlerin Heidrun Abromeit (2007) diese Überanpassung an den politischen Betrieb gerade in der Frage der demokratischen Maßstäbe einer (selbst)kritischen Inspektion unterzogen. Dennoch sind Spekulationen über eine Leerstelle in der Regel müßig.

Zu demokratischen Audits wird es vermutlich nur kommen, wenn das Unbehagen sich in Gestalt von „Wutbürgern“ verstärkt und eine Ausweitung demokratischer Mitsprache und Mitentscheidung demonstrativ eingefordert wird. Nach vorliegenden Erfahrungen geschieht dies am wahrscheinlichsten auf kommunaler Ebene, weil sie in der Reichweite der meisten Bürgerinnen und Bürger liegt. Die Demokratiebilanzen der Bürgerkommunen kommen den Absichten des britischen Vorbilds der „democratic audits“ vermutlich am nächsten. Dass es nur bei einigen Dutzend Kommunen geblieben ist, die sich auf diesen Weg begeben haben, dürfte an den erheblichen Widerständen liegen, auf die nachhaltige Formen der demokratischen Beteiligung gerade auch in den Kommunen stoßen (vgl. Roth 2009). Dass die Impulse aus einzelnen Institutionen (demokratische Schulen und Kindergärten) und Politikfeldern (Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus in LAPs) kommen, verweist auf vorhandene Potentiale. Sie machen gleichzeitig die Wegstrecke deutlich, die noch zu bewältigen ist, um zu umfassenden Demokratie-Audits auf allen politischen Ebenen zu kommen.

Literatur

- Abromeit, Heidrun: Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontextes. In: Politische Vierteljahresschrift 45 (2004) 1, S. 73-93
- Abromeit, Heidrun: Gesellschaft ohne Alternativen. Zur Zukunftsunfähigkeit kapitalistischer Demokratien. Darmstadt: TU, 2007
- Barber, Benjamin: Starke Demokratie. Berlin: Rotbuch, 1994
- Beck, Kurt/Ziekow, Jan (Hg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wiesbaden: VS Verlag, 2011.
- Beetham, David/Carvalho, Edzia/Landman, Todd/Weir, Stuart: Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide, Stockholm: IDEA, 2008
- Campbell, David/Schaller, Christian: Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven. Opladen: Leske + Budrich, 2002
- Deutscher Städte- und Gemeindebund: Rettet die lokale Demokratie! Berlin: DStGB, 2010
- Eikel, Angelika: Demokratie und Partizipation lernen in der Schule. In: Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 5 (2009), S. 1-10
- Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 2008
- Häusler, Alexander (Hg.): Rechtspopulismus als „Bürgerbewegung“. Kampagnen gegen Islam und Moscheebau und kommunale Gegenstrategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008
- Kaiser, André/Seils, Eric: Demokratie-Audits. Zwischenbilanz zu einem neuen Instrument der empirischen Demokratieforschung. In: Politische Vierteljahresschrift 46 (2005) 1, S. 133-143
- Landman, Todd (ed.): Assessing the Quality of Democracy. An Overview of the International IDEA Framework. Stockholm: IDEA, 2008
- Lauth, Hans-Joachim: Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag, 2004
- Lauth, Hans-Joachim: Demokratieentwicklung und demokratische Qualität. In: Gabriel/Kropp 2008, S. 33-61
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations: The State of Our Democracy 2006. The Hague, 2006
- Power, Michael: The Audit Society. Rituals of Verification. Oxford: Oxford UP, 1997
- Roth, Roland: Die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (2009) 3, S. 123-130
- Wolin, Sheldon S.: Tocqueville between two worlds. The making of a political and theoretical life. Princeton: Princeton University Press, 2001