

Prof. Dr. Roland Roth

---

### **Aktueller und drängender denn je: eine Demokratie-Enquete im nächsten Bundestag**

Seit mehreren Legislaturperioden liegt die Forderung nach einer Demokratie-Enquete des Bundestags auf dem Tisch. Trotz breiter Unterstützung ist ihre Umsetzung bislang nicht gelungen. Wenn erneut dazu aufgerufen wird, sich gründlich mit den vielfältigen Herausforderungen für die repräsentative Demokratie der Bundesrepublik und ihrer zentralen Institutionen zu befassen und darauf demokratiestärkende Antworten zu finden, geht es nicht um eine gebetsmühlenhafte Wiederholung. Vielmehr sind die demokratischen Fragen, auf die Antworten gefunden werden müssen, drängender denn je. In vielen Bereichen verändert sich das Gesicht der Demokratie, so wie wir es lange kannten.

#### **Zwischen Aufbruch und Abbau**

Weithin akzeptiert ist die Zeitdiagnose, dass wir uns *in Sachen Demokratie* in einer *offenen und ambivalenten Situation* befinden. Einerseits gibt es demokratische Zugewinne: ein gestiegenes politisches Interesse auch bei jungen Menschen, wachsende Partizipationsbereitschaft in der Bevölkerung, starkes bürgerschaftliches Engagement, wie es zuletzt eindrucksvoll in der Unterstützung von Geflüchteten sichtbar wurde, sowie eine breite gesellschaftliche Anerkennung demokratischer Werte. Hinzu kommt die Tendenz zu einer vielfältigen Demokratie: Viele Bürgerinnen und Bürger drängen jenseits von Wahlen darauf, bei politischen Entscheidungen gefragt und gehört werden, sie wollen mehr Mitbestimmung und Mitentscheidung.

Andererseits verfestigen sich in bestimmten Milieus und Bevölkerungsgruppen Distanz und Abkehr von den bestehenden politischen Institutionen – im Osten Deutschlands stärker als im Westen. Der Aufschwung rechtspopulistischer Parteien hat in vielen westlichen Ländern bereits zum Zerfall der alten Parteienkonstellationen geführt und dies durch Wahlen und in Parlamenten – zuerst Anfang der 1990er Jahre in Italien, zuletzt in den USA, in Frankreich und mit starker Tendenz auch in Österreich, wo sich die ÖVP als „Liste Kurz“ zur führerorientierten Bewegung transformiert. Auf den ersten Blick mag Deutschland als demokratische „Stabilitätsinsel“ erscheinen. Aber auch hierzulande gibt es Erosionserscheinungen, deren sichtbarster Ausdruck der Aufstieg einer sich radikalisierenden AfD ist, die offensiv gegen demokratische Grundwerte antritt. Migration, Flucht, wachsende soziale und politische Ungleichheiten und andere Globalisierungsfolgen, aber auch nationalistische Gegenbewegungen à la Brexit und Trump drohen das „Modell Deutschland“ alter Prägung von außen und von innen auszuhöhlen. Hinzu kommen die Destabilisierung zentraler ökonomischer Wachs-

tumspfeiler – von der Deutschen Bank bis zur deutschen Automobilbranche – und wachsende regionale Disparitäten.

In dieser ambivalenten Situation ist vor Zweierlei zu warnen: vor einer Politik des Weiter-so, die Stabilitätserfahrungen einfach verlängert und die benannten Herausforderungen ignoriert, aber auch vor Untergangsszenarien à la „Postdemokratie“, die jede Hoffnung auf eine demokratische Erneuerung ausschließen.

### **Stärkung vielfältiger Demokratie als Chance**

Auf der Tagesordnung steht vielmehr eine kreative und gestaltende Demokratiepoltik, demokratisches Engagement und Partizipation finden heute nicht mehr ausschließlich im Wahlakt ihren Anfang und ihr Ende. Positiver Ausgangspunkt ist ein Trend in Richtung „vielfältige Demokratie“, die aus fünf unterschiedlichen Elementen besteht:

1. Formen der repräsentativen Demokratie und ihrer Institutionen (Wahlen, Parteien, Parlamente, das etablierte System intermediärer Interessenvermittlung 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 und sozial selektive 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.
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, neue 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. 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). Hinzu kommen eine wachsende Zahl von kommunalen Beteiligungssatzungen und -leitlinien ([www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)), Partizipationsbeauftragten in der Verwaltung, lokalen Handbüchern Bürgerbeteiligung und verbesserten rechtlichen Regelungen (Verwaltungsrichtlinien zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen, die Absenkung

der Hürden für direktdemokratische Teilteilungsformen und neue Transparenzgesetze).

4. Proteste, Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen sind als der eigentliche Motor auf dem Wege zu einer neuen Teilteilungskultur anzusehen. Mit ihrem Widerspruch, ihren Experimenten und Gegenentwürfen fordern sie *von unten* mehr Teilteiligung ein, setzen neue Themen auf die Agenda, entwickeln Alternativen und erproben soziale Innovationen. Da dies verstärkt seit mehreren Jahrzehnten der Fall ist, können wir davon ausgehen, dass diese Teilteiligungsoption in der Bürgerschaft gut verankert ist.
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 Erwartungen der Engagierten von heute geht. Solche politischen Ansprüche werden ignoriert, wenn freiwilliges Engagement nur als vorpolitische Aktivität in der Sphäre der Zivilgesellschaft angesiedelt wird. Das überraschend intensive und anhaltende freiwillige Engagement für Geflüchtete zeigt zudem, dass die Befunde der Freiwilligensurveys zu einer generell angewachsenen Bereitschaft zum Engagement in der Bevölkerung belastbar sind. Bei entsprechenden Herausforderungen engagieren sich offensichtlich Menschen, die bisher keinen Anlass oder keine Gelegenheit für sich gesehen haben. Und sie tun dies eben nicht in erster Linie aus geselligen, beruflichen oder gemeinschaftlichen Motiven im Nahbereich, denn Engagement für Flüchtlinge setzt Empathie und Verständnis für „Fremde“, d.h. für Menschen aus fernen Kulturen und Ländern voraus.

Die Praxis der vielfältigen Demokratie verdeutlicht ein verändertes Politikverständnis, das nicht nur um Entscheidungen im politischen System im engeren Sinne umfasst, sondern die Entfaltung von demokratischen Teilteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten in allen Lebensbereichen thematisiert, sei es in zivilgesellschaftlichen Organisationen, in der Wirtschaft oder in staatlichen Einrichtungen (Kita-Satzungen, demokratische Schulkultur, teilteiligungsfreundliche öffentliche Verwaltungen etc.).

Mit dieser Tendenz zur vielfältigen Demokratie sind zahlreiche Herausforderungen verbunden. Bislang dominiert eher ein Neben- und Gegeneinander der verschiedenen Formen. Zentral ist aber ein anerkennendes und produktives Zusammenspiel.

Zudem steht jede der Formen vor eigenen Herausforderungen, die es zu bearbeiten gilt. Schwächen lassen sich nicht einfach wechselseitig kompensieren. So kann etwa mehr direkte Demokratie die Repräsentationsprobleme von Parlamenten nicht kompensieren. Zahlreich sind auch die gemeinsamen Herausforderungen. Dazu gehören wachsende politische Ungleichheiten, die Einbindung „stiller Gruppen“ und „schwacher Interessen“, die politische Integration von Zugewanderten und die Eindämmung demokratiefeindlicher Einstellungen.

## Eine mögliche Agenda

Diskussionsstoff gibt es also genug. Und die demokratiepolitischen Debatten sollten gerade auch in Parlamenten geführt werden. Enquete-Kommissionen, die aus Abgeordneten und Sachverständigen gebildet werden, bieten die Möglichkeit, wichtige politische Fragen, die über eine Legislaturperiode hinausreichen, intensiv und orientiert an Handlungsvorschlägen für den Gesetzgeber zu erörtern. Sie können ein Themenfeld weiterentwickeln und dauerhafte Wirkung erzielen, wie dies der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ vor fünfzehn Jahren gelungen ist. Unterstützt wird die mehrjährige Enquete-Arbeit von vielfältigen Anhörungen, öffentlichen Debatten und wissenschaftlichen Expertisen. Das Thema Demokratieentwicklung legt eine beteiligungsorientierte Ausgestaltung der Enquete-Arbeit nahe. Dazu können z.B. begleitende lokale und regionale Bürgerforen und andere Dialogformate, aber auch eine interaktive Internetpräsenz beitragen. Ziel wäre eine aktuelle Bestandsaufnahme der unterschiedlichen demokratischen Praxisformen und ihrer Verknüpfungen, die weitere Klärung von Problemzonen (integrierte Beteiligung, Transparenz, breite Beteiligung etc.) und die Erarbeitung eines Handlungskatalogs, der in den nachfolgenden Legislaturperioden abgearbeitet werden kann. Konkret sollte es z.B. um die Ausweitung des Wahlrechts in einer Einwanderungsgesellschaft, die Beteiligungsrechte von Kindern- und Jugendlichen, Chancen und Risiken, aber auch Gestaltungsmöglichkeiten von Volksabstimmungen auf Bundesebene, Einsatzmöglichkeiten digitaler Beteiligungsformen und die Verankerung von Beteiligungskompetenzen in der Verwaltungsausbildung gehen. An Themen herrscht also kein Mangel.

Zu den möglichen Resultaten könnten institutionelle Innovationen und Gesetzesvorschläge gehören, wie z.B.

- eine Neufassung der Artikel 20,2 und 28,1 und 28,2 des Grundgesetzes, die ein eher antiquiertes und beteiligungsarmes, auf Wahlen fixiertes Bild der Volkssouveränität aus den späten 1940er Jahren konservieren,
- Vorschläge zur Institutionalisierung von Beteiligungsformaten in der Gesetzgebung und in der Umsetzung von Einzelgesetzen auf Bundesebene,
- Qualitätsmaßstäbe für die verschiedenen Beteiligungsformate und ihre Abstimmung aufeinander,
- Standards für die Beteiligungspraxis des Bundestags, der aktuell nur wenig in die Beteiligungsverfahren der einzelnen Ministerien eingebunden ist,
- Unterstützung des Bundes bei der Sicherung der Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement und Schaffung einer Engagementstiftung, die den Engagierten und zivilgesellschaftlichen Organisationen stärkeren Einfluss auf die Ausgestaltung der Engagementpolitik sichert,
- die breite und inklusive Beteiligung als Kondition in Förderprogrammen des Bundes,

- Einrichtung eines Monitors „Vielfältige Demokratie“ verbunden mit der Berufung einer Sachverständigenkommission, die regelmäßig über die Demokratieentwicklung in Deutschland berichtet,
- Handlungsvorschläge für die Länder- und die kommunale Ebene.

Ein einschläfernder Wahlkampf sollte nicht mit demokratischer Stabilität verwechselt werden. Wir brauchen demokratische Antworten auf die aktuellen Herausforderungen. Dies gilt sowohl für diejenigen, die mehr Demokratie und Beteiligung wollen, wie auch für die wachsende Zahl derer, die in Distanz zur repräsentativen Politik verharren oder autoritäre Lösungen verlangen.

### **Autor**

***Prof. Dr. Roland Roth** lehrte bis Ende 2014 Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er war sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Bundestags „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagement“ und der Expertengruppe des 2. Freiwilligensurveys von 2004. Er ist Mitbegründer von „DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration“ und arbeitet u.a. in der Steuerungsgruppe des Arbeitskreises „Bürgergesellschaft und Demokratie“ der Friedrich-Ebert-Stiftung.*

**Kontakt:** [roland.roth1@gmx.de](mailto:roland.roth1@gmx.de)

### **Redaktion**

#### **BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland**

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

[newsletter@b-b-e.de](mailto:newsletter@b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)