

**Roland Roth**

---

## **Demokratiepolitik – Erfolge und Herausforderungen in Deutschland**

### **Anmerkungen zum letzten Jahrzehnt<sup>1</sup>**

Wenn es Aufgabe von Demokratiepolitik ist, »einen Raum zu öffnen, der grundsätzliche Fragen zulässt« (Friedrichs/Lange 2016: 6), dann wurde dieser Raum auf Bundesebene höchst selten betreten. Eine im Koalitionsvertrag von 2017 angekündigte Demokratie-Kommission wurde nie berufen. Ob einzelne, demokratiepolitisch relevante Vorhaben der Ampel-Koalition von 2021 (Absenkung des Wahlalters, erleichterter Zugang zur Staatsangehörigkeit, Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung etc.) eine Umsetzungschance bekommen, bleibt abzuwarten. Eine generelle Überprüfung des demokratiepolitischen Handlungsbedarfs – etwa durch eine Bundestags-Enquete – ist nicht vorgesehen. Dies verwundert aus einer Reihe von Gründen:

- Mit der Etablierung der AfD im Bundestag und in den Landtagen hat sich auch in Deutschland eine autoritäre Tendenz breitgemacht, die immer wieder mobilisierend neue Themen – wie zuletzt die Pandemiepolitik – besetzt.
- Die regierende »Fortschrittskoalition« verspricht tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen (Klima, regenerative Energien etc.), die ohne demokratiepolitische Öffnungen in Sachen Partizipation und Engagement kaum gelingen dürften.
- Stattdessen macht sich eine demokratiepolitische Bescheidenheit breit. Geloste Bürgerräte soll es geben. Gegen solche Politikberatung ist nichts einzuwenden, aber sie sollte nicht mit wirksamer Bürgerbeteiligung verwechselt und als »billiger Jakob« eingesetzt werden.
- Die Parteien der Ampel stehen in ihrer Mehrheit nicht dafür, Regierungsfähigkeit demokratiepolitisch zu buchstabieren. Auch der Kanzler ist in dieser Hinsicht gänzlich unverdächtig. Die von ihm nach dem russischen Überfall auf die Ukraine ohne öffentliche Debatte verkündete und mit einem Sonderfond von 100 Milliarden Euro unteretzte sicherheitspolitische »Zeitenwende« passt zu einer exekutiven Führerschaft, die sich der Illusion hingibt, bedeutende Veränderungen gingen auch ohne die Beteiligung der Vielen.

---

<sup>1</sup> Der Beitrag stellt eine gekürzte und leicht bearbeitete Version eines gleichnamigen Artikels dar, der im Forschungsjournal Soziale Bewegungen 1/2022 erscheinen wird.

Demokratiepolitik lebt von der Überzeugung, dass eine fortlaufende, auf krisenhafte Entwicklungen reagierende Überprüfung und Vitalisierung demokratischer Praxis möglich, gewollt und machbar ist. Hoffnungsvolle und inspirierende demokratiepolitische Aufbrüche gibt es trotz der zitierten Verweigerungshaltung auf Bundesebene in vielen Politikfeldern und auf allen politischen Ebenen, selbst in einigen Bundesministerien.

## **1 Demokratiepolitische Handlungsfelder – Innovationen auf dem Weg zu einer vielfältigen Demokratie**

Auch wenn der Ampel-Start keine demokratiepolitische Innovationsbereitschaft ausstrahlt, gibt es zahlreiche Reformimpulse im föderalen politischen System der Bundesrepublik und in der Zivilgesellschaft. Besonders hervorzuheben ist die Erweiterung des demokratiepolitischen Horizonts. Im letzten Jahrzehnt konnte sich die Idee einer »vielfältigen Demokratie« etablieren, die den repräsentativen Formen des Regierens dialogische und direktdemokratische Beteiligung zur Seite stellt (Bertelsmann Stiftung/ Staatsministerium Baden-Württemberg 2014). Eine zusätzliche Erweiterung liegt nahe. Es macht es analytisch Sinn, Demokratiepolitik in sechs Handlungsfeldern zu untersuchen, auch wenn sie alltäglich mehr oder weniger stark miteinander verknüpft sind oder sich spannungsreich aufeinander beziehen. Dazu nachfolgend einige Merkmale und Herausforderungen aus den letzten Jahren:

### **Repräsentative Politik**

Gemessen an den Erschütterungen in anderen westlichen Demokratien ist Deutschland im letzten Jahrzehnt vergleichsweise stabil geblieben. Dennoch gibt es deutliche und sich vertiefende Erosionserscheinungen im Gefüge der repräsentativen Politik:

- Zwar konnte der Niedergang der Wahlbeteiligung gebremst werden, aber selbst die vergleichsweise niedrigschwellige Beteiligung an Wahlen wird sozial zunehmend exklusiver. Bei allen Wahlen ist zu beobachten, dass der Anteil der Wahlberechtigten, der/die von seinem/ihrem Wahlrecht Gebrauch macht, in Wahlbezirken mit einem höheren Anteil von Menschen, die von Transferzahlungen abhängig sind und nur über eine geringe Kaufkraft verfügen, deutlich unter dem der Bezirke von Bessergestellten liegt. Im Unterschied zu früheren Zeiten hat die »Partei der Nichtwähler« heute ein klares Sozialprofil.
- Diese Selektivität verstärkt sich durch die Zusammensetzung der Parlamente, die weit davon entfernt sind, ein getreues Abbild der Bevölkerung zu bieten. Die Unterrepräsentation von Frauen, jungen Menschen oder Menschen mit Migrationsgeschichte ist notorisch. Das Argument, eine deskriptive Repräsentativität sei kein sinnvolles Ziel, weil das »freie Mandat« dazu führe, dass auch unterrepräsentierte Interessen berücksichtigt werden, kann auch für Deutschland als widerlegt gelten. Themen und Entscheidungen der Parlamente vernachlässigen systematisch »schwache« Interessen (Elsässer 2018).

- Mit Blick auf die Parteimitgliedschaften ist trotz des Hinzukommens neuer Parteien auch in Deutschland »eine kontinuierlich abnehmende gesellschaftliche Verankerung des gesamten Parteiensystems zu beobachten« (Niedermayer 2020: 2). Waren Ende 1989 noch 3,6 Prozent der beitragsberechtigten Bevölkerung Mitglied einer Partei, so waren es Ende 2019 nur noch 1,7 Prozent. Dieser Schwund trifft die ostdeutschen Bundesländer besonders hart.
- In das Bild einer auseinanderdriftenden politischen Kultur passen auch die Wahlergebnisse. Bei den letzten Landtagswahlen war die AfD in allen östlichen Bundesländern die zweitstärkste Partei und erzielte in der Regel einen Stimmenanteil von über 20 Prozent. Die Zweitstimmenergebnisse bei den Bundestagswahlen von 2021 bestätigen diese Tendenz. Die AfD wird in Sachsen und Thüringen sogar stärkste Partei – trotz oder wegen der Dominanz des rechtsextremen »Flügels«. In den westlichen Bundesländern landet die AfD dagegen auf dem vierten bis sechsten Platz – mit einem Stimmenanteil von maximal 10 Prozent (Saarland) und sonst im einstelligen Bereich mit dem niedrigsten Wert in Hamburg (5 Prozent).
- Regelmäßige Ländermonitore – wie in Sachsen und Thüringen – machen auf politische Integrationsdefizite aufmerksam, die weit über die Wählerschaft rechtsextremer Parteien hinausreichen. Fast drei Viertel der Befragten des Thüringen-Monitors 2019 sehen sich und ihre Anliegen nicht mehr wirksam vertreten. Parteien wollten nur ihre Stimmen. Zwei Drittel der Befragten sind zudem überzeugt, keinen Einfluss auf das Regierungshandeln zu haben (Reiser u.a. 2019). Steffen Mau resümiert, ein »Heimisch-Werden und Einwurzeln vor Ort« habe in Ostdeutschland nicht so stattgefunden, dass Parteien zu strukturbildenden Meinungsforen geworden seien (Mau/Offe 2020: 379).

Schon diese wenigen Hinweise machen deutlich, dass sich unterhalb der recht stabilen Oberfläche – sozial und regional unterschiedlich – erhebliche Mängel in der Repräsentation, Responsivität, Verantwortlichkeit und Legitimation parlamentarischer Politik angesammelt haben. Sie lassen sich nicht durch ein Demokratiegelgesetz oder Förderprogramme ersetzen, die sich in erster Linie an die Zivilgesellschaft richten.

### **Direkte Demokratie**

Die Zeiten, in denen Formen direkter Demokratie große Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben, scheinen vorbei. Fast vergessen, dass ein erster bundesweiter Bürgerrat 2019 eine differenzierte Agenda für Volksentscheide auf Bundesebene vorgelegt hat. Die deutsche Vereinigung war ein wesentlicher Impulsgeber für die flächendeckende Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene und entsprechende Regelungen für Volksbegehren und Volksentscheide auf Länderebene, deren Barrieren seither etappenweise abgesenkt wurden. Zur Nutzung dieser Instrumente gibt der Verein »Mehr Demokratie« regelmäßig Berichte heraus, die deutlich machen, dass davon ein behutsamer und eher sparsamer

Gebrauch gemacht wird. Eine Ausnahme bildet lediglich Bayern, das für eine Mehrzahl der kommunalen Bürgerbegehren steht, nachdem durch einen Volksentscheid besonders niedrige Hürden durchgesetzt wurden.

Die Kommunen in ostdeutschen Bundesländern nehmen im Ost/West-Vergleich nur mittlere und hintere Plätze in der relativen Anwendungshäufigkeit ein, wobei die Anzahl der Gemeinden pro Bundesland sowie die Praxisjahre berücksichtigt werden. Für den Zeitraum von 2015 bis 2019 kommt Brandenburg auf 37 Verfahren, Sachsen auf 36, Sachsen-Anhalt auf 15, Thüringen auf 49 und Mecklenburg-Vorpommern auf 28 Verfahren. Spitzenreiter sind in diesem Zeitraum Bayern (580 Verfahren), Baden-Württemberg (226) und Nordrhein-Westfalen (164) (Mehr Demokratie e.V. 2020: 20). Außer in Bayern und mit Abstrichen in Baden-Württemberg dürfte dieses Instrument direkter Beteiligung nur von eingeschränkter demokratiepolitischer Bedeutung sein. Gleichwohl kann dieses Mittel ein wichtiges Korrektiv darstellen, zumal sich gängige Vorbehalte gegen eine bornierte Interessenpolitik und eine besondere soziale Selektivität von Abstimmungen nicht bestätigt haben (Vetter/ Velimsky 2019).

Differenzierter ist die Situation bei kommunalen Bürgerhaushalten und Bürgerfonds darzustellen. Nach einer kurzen Blüte befindet sich die deutsche Version des Bürgerhaushalts im Abwind. Das direktdemokratische Original wurde in Deutschland in der Regel zu einem unverbindlichen Vorschlagswesen transformiert – mit geringer Attraktivität in der Bürgerschaft. Die zuletzt berichtete Gesamtzahl von 78 Fällen (bei mehr als 11.000 Kommunen) für das Jahr 2017 macht deutlich, dass Bürgerhaushalte in Deutschland eine kommunale Randerscheinung geblieben sind.

Nachdem sich Bürgerhaushalte in ihrer deutschen Version oft als sperrig erwiesen haben, gibt es einen Aufschwung von Bürgerbudgets, wobei der Bürgerschaft ein fester Betrag vom Kommunalparlament zur Verfügung gestellt wird, aus dem Projekte und Vorhaben finanziert werden können, die von den Bewohnern vorgeschlagen und in demokratischen Abstimmungen ausgewählt werden. Der demokratische Charme solcher Budgets und Fonds, die inzwischen in vielen Politikfeldern und von unterschiedlichen Akteuren (neben der öffentlichen Hand auch von Stiftungen und Unternehmen) ausgelobt werden, besteht darin, dass sie Gestaltungsideen aus der Bürgerschaft mit einer Umsetzungsgarantie und einem Vertrauensvorschuss verbinden. Sie bieten ein Stück unmittelbarer direkter Demokratie, das angesichts des verbreiteten Misstrauens gegenüber parlamentarischer Politik mehr demokratiepolitische Aufmerksamkeit verdient (vgl. Roth 2020).

### **Dialogische und deliberative Demokratie**

Bislang ist die meiste Energie in dieses Beteiligungsformat geflossen. In den letzten Jahrzehnten sind rund um die Welt mehr als 200 Beteiligungsformate entwickelt und (wieder-)entdeckt worden. Im Zentrum stehen Meinungsbildungsprozesse und Politikberatung durch die Bürgerschaft. Stets wird dabei vorausgesetzt, dass politische Entscheidungsgremien beraten werden wollen, ein offenes Ohr für die Ergebnisse solcher Formen der Bürgerberatung haben und bereit sind, sie zumindest in Teilen umzusetzen bzw. zumindest zu begründen, weshalb dies nicht

erwogen wird. Auch wenn diese Erwartungen nicht selten enttäuscht werden, ist die Bereitschaft in der Bevölkerung vergleichsweise groß, solchen Beteiligungsangeboten auch dann zu folgen, wenn sie mit einigem Aufwand verbunden sind, wie dies z.B. für Zukunftswerkstätten oder geloste Bürgerräte in der Regel der Fall ist.

Der demokratische Nutzen dieses Engagements ist vielfältig. Die Aktiven lassen sich auf politische Debatten und Lernprozesse ein, die über die Tücken und Anforderungen kollektiver Meinungsbildung praktisch aufklären. Selten kommen die Akteure und ihre Meinungen so aus solchen Debatten heraus, wie sie eingebracht wurden. Auch ein vollständiger Meinungswandel kann in deliberativen Prozessen nicht ausgeschlossen werden. Gleichzeitig bieten konsultative Formate die Chance, bestimmte Themen und dezidierte Ansichten in den Politikprozess einzubringen, was bei Wahlen in der Regel nicht möglich ist. Die institutionelle Politik wird durch solche Beteiligungsprozesse klüger und kann – gut beraten – mit mehr Akzeptanz für ihre Entscheidung rechnen (vgl. Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014). Insgesamt kann durch solche Beteiligungserfahrungen, wenn sie nicht eine seltene Episode bleiben, das Vertrauen in die eigene politische Wirksamkeit und in das demokratische Regieren gestärkt werden. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn sich Landesregierungen (mit Verwaltungsvorschriften) und Kommunen (mit Beteiligungsleitlinien) zur Bürgerbeteiligung verpflichten.

Leider gibt es bislang keine empirisch verlässliche Studie zur Entwicklung der dialogischen oder informellen Bürgerbeteiligung in Deutschland. Ein indirekter Indikator ist die Bewertung der Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten vor Ort durch die Bürgerschaft. Dabei zeigt sich im Ländervergleich ein deutliches West/Ost-Gefälle: Bei den guten Bewertungen nehmen die westdeutschen Länder die ersten 7 Plätze ein, bei den schlechten Bewertungen rangieren die ostdeutschen Ländern auf den Plätzen 1 bis 5. In Baden-Württemberg zum Beispiel bewerten 63,1 % der Bürgerschaft ihre Beteiligungsmöglichkeiten mit eher gut oder gut, in Sachsen-Anhalt sind es lediglich 46,2 %. Umgekehrt bewerten 17,2 % der Befragten in Baden-Württemberg ihre Beteiligungsmöglichkeiten mit eher schlecht oder schlecht, während die Zustimmung auf die gleiche Frage in Sachsen-Anhalt 31,4 % beträgt (Brettschneider 2021).

Eine Datenbank mit 865 Kommunen in Baden-Württemberg hat für den Zeitraum von Juli 2017 bis März 2019 durchschnittlich ein Beteiligungsereignis pro Jahr erfasst, die zur Hälfte in größere Beteiligungsprozesse eingebettet sind. Die Unterschiede zwischen den Kommunen sind jedoch enorm – Städte wie Tübingen und Freiburg kommen in diesem Zeitraum auf mehr als 100 Beteiligungsprozesse. Die Verwaltung tritt in zwei von drei Fällen als Initiatorin in Erscheinung. Die Methoden- und Themenvielfalt ist beeindruckend, wobei Infrastrukturvorhaben dominieren. Entscheidend für den Ausbau der lokalen Beteiligungskultur sind – so die Studie – der politische Wille und die institutionelle Verankerung, während die ökonomische Situation der Kommune oder die parteipolitische Färbung des Gemeinderats nachrangig sind (Huesmann 2021).

## Proteste und soziale Bewegungen

Demokratie ist ohne Protest nicht denkbar. Meist ist sie durch Protest und Bürgerbewegungen entstanden, aber auch in konsolidierten Demokratien ist Protest an der Tagesordnung und dies mit zunehmender Tendenz. Seit mehr als zwei Dekaden erleben wir in Deutschland eine Normalisierung von Straßenprotesten. Die Möglichkeit, sich an solchen Mobilisierungen zu beteiligen, ist inzwischen fest im politischen Handlungsrepertoire einer Bevölkerungsmehrheit verankert. Aber nicht jeder Protest hat die Demokratie selbst zum Thema oder ist prodemokratisch.

Im vereinten Deutschland haben sich zwei Protestsektoren mit unterschiedlichen Profilen entwickelt, wobei der Osten, gemessen an der Bevölkerung, überproportional vertreten ist. Die Protestintensität nimmt in Ostdeutschland bis 2015 zu, während sie im Westen leicht rückläufig ist. Prodemokratische Proteste liegen in der Zeit von 1993 bis 2015 mit insgesamt 13,7 % nur noch knapp höher als die Contra-Position mit 12,3 % (Rucht 2021: 35). In allen Bundesländern gibt es Wellen von rechtsextremen und ausländergefeindlichen Protesten, aber auch von Gegenbewegungen, die sich auf der Straße artikulieren. Schon sehr früh verfestigt sich der Eindruck, dass im Osten die demokratischen Gegenbewegungen in der Regel schwächer sind als die Mobilisierungen von rechts.

Im Westen ist es meist umgekehrt. So lag der Anteil »ausländerfreundlicher« Proteste in den östlichen Bundesländern zwischen 1993 und 2015 bei 40 Prozent, in den alten Bundesländern waren es 58 % (Rucht 2021: 36). In dieses Bild passt auch, dass mit PEGIDA in Ostdeutschland ein starker Protestfokus entstanden ist, während die Resonanz von linken globalisierungskritischen Bewegungen und von »Fridays for Future« deutlich schwächer ausgefällt als im Westen der Republik. In der Protestpolitik zeigen sich somit ähnliche Ost/West-Unterschiede, wie sie schon für die institutionelle Politik beschrieben wurden. Die Politik »von unten« ist in den östlichen Bundesländern streitbar und lebendig, aber bislang nur sehr eingeschränkt ein Korrektiv antidemokratischer und autoritärer Entwicklungen. Aktuell wiederholt sich dieser Eindruck angesichts der Proteste gegen die staatliche Corona-Politik, wobei auch Tendenzen zur gesamtdeutschen Angleichung zu beobachten sind.

Aus demokratiepolitischer Perspektive werden Proteste dann produktiv, wenn ihre eigene Verfassung auf interne Demokratie setzt und ihr Auftreten von Gewaltfreiheit und Zivilität geprägt ist – was z.B. für eine Mehrzahl der »Querdenken«- und Corona-Proteste nicht gilt. Im Sinne einer vielfältigen Demokratie können Proteste und soziale Bewegungen besonders dann wirksam werden, wenn ihre Themen in der institutionellen Politik auf Resonanz treffen. Ein positives Beispiel ist die Beteiligung von Aktiven der »Fridays für Future«-Bewegung an der Ausarbeitung lokaler Klimapläne.

## **Bürgerschaftliches Engagement**

Ähnlichen Zuspruch wie die Politik auf der Straße erfährt auch das freiwillige Engagement. Nahezu vierzig Prozent der über 14-Jährigen engagieren sich freiwillig oder ehrenamtlich. Vereine, Bürgerstiftungen und Verbände bieten dafür einen organisatorischen Rahmen, aber es wächst auch das spontane und ungebundene Engagement (Simonson u.a. 2021). Gemeinsam ist diesem bunten Spektrum freiwillig Engagierter überwiegend, dass sie im Kleinen etwas gestalten wollen und damit das Gemeinwesen prägen.

Über welche Gestaltungskraft freiwilliges Engagement verfügt und wie groß die Bereitschaft dazu in der Bevölkerung ist, wurde im letzten Jahrzehnt besonders in Krisensituationen deutlich. Dies gilt für die dramatischen Hochwasserereignisse der Jahre 2013 und 2021, als ungebundene HelferInnen oft selbstorganisiert über digitale Plattformen in großer Zahl zur Katastrophenhilfe beigetragen haben. In der großen Flüchtlingszuwanderung von 2015 haben freiwillig Engagierte zunächst Nothilfe geleistet und sind eingesprungen, wo es an Unterkunft und Verpflegung fehlte. Ohne dieses Engagement hätte sich das »Wir schaffen das« der Kanzlerin blamiert. Auch nach dem Ankommen hat sich eine beeindruckende Zahl von Einheimischen – zunehmend auch von Zugewanderten selbst – für die Aufnahme und das Zusammenleben mit den Neubürger engagiert und so etwas wie eine Willkommenskultur geschaffen. Das wenig »bürgerschaftliche« Engagement gegen die Aufnahme von Menschen auf der Flucht soll jedoch nicht vergessen werden. Auch mit Beginn der Corona-Pandemie Anfang 2020 ist eine enorme Hilfsbereitschaft sichtbar geworden, die trotz Quarantäne und Ausgangsbeschränkungen Versorgungsnöte zu lindern vermochte. Erneut hat sich nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine die Zivilgesellschaft – im Unterschied zu vielen staatlichen Institutionen – als verlässliche Kraft in der Flüchtlingshilfe bewährt.

Das freiwillige Engagement in Vereinen und »Blaulichtorganisationen« oder die spontane Hilfe in Krisenlagen finden breite gesellschaftliche Anerkennung. Auf allen staatlichen Ebenen ist eine Engagementpolitik entstanden, die eine engagementstärkende Infrastruktur unterstützt. Die Erfolge lassen sich an der Stabilisierung und Weiterentwicklung der lokalen Freiwilligenagenturen (Speck u.a. 2021) und an der Einrichtung einer Bundesstiftung festmachen.

Demokratiepolitisch bedeutsam sind auch neue Verknüpfungen von Engagement, Dialog und Beteiligung im Umgang mit gesellschaftspolitischen Herausforderungen, die von einigen Bundesländern und Bundesprogrammen gefördert werden. Ein beachtliches Volumen haben inzwischen die Programme gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, die einen Schwerpunkt in der Stärkung lokaler Demokratie durch Jugendforen und Jugendbudgets haben. Neben Impulsen zu inklusivem Engagement und Beteiligung sind vermehrt Krisendialoge und Nachbarschaftsgespräche gefördert worden, die zur »Entgiftung« zivilgesellschaftlicher Konflikte beitragen sollen. Dazu gehören aktuell auch lokale Bürgerräte zu Corona.

Im Kontrast zu dieser Anerkennung der gesellschaftspolitischen Dimensionen freiwilligen Engagements gibt es eine starke politische Tendenz zur Vernachlässigung und Reduzierung freiwilliger Tätigkeiten auf das »Ehrenamt«, dem keine politisch gestaltende Rolle eingeräumt wird.

### **Alltagsdemokratie**

In den letzten Jahrzehnten haben sich, oft angestoßen durch Proteste und Alternativprojekte, viele Institutionen des Alltags für demokratische Mitgestaltung geöffnet. Dies beginnt in den Familien, die in Deutschland überwiegend zu »Verhandlungsfamilien« geworden sind, in denen alle Mitglieder etwas zu sagen haben und mitentscheiden können. Dass Kinder und Eltern etwas mitgestalten zu können, ist zu einem Qualitätsmerkmal von Kitas geworden. Die Schulgesetze der Länder betonen zunehmend die Bedeutung einer demokratischen Schulkultur. Heute gibt es kaum einen Lebensbereich, der sich dieser Tendenz in Richtung Alltagsdemokratie gänzlich entziehen kann (Dzur 2019).

Ihre demokratiepolitische Bedeutung ist erheblich. Langfristig werden im Alltag wichtige Grundlagen für demokratische Einstellungen und Verhaltensweisen geschaffen und immer wieder erneuert. Dazu können bewährte Programme wie die »Eltern-AG«, die demokratische Erziehungsstile fördert (Armbruster 2015), die »Kinderstube der Demokratie«, »Mitentscheiden und Mithandeln in der Kita« (Hansen 2020; Meinhold-Henschel u.a. 2021) oder »Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage« beitragen. An Programmen und Konzepten, die Alltagsinstitutionen demokratisch fit machen, herrscht kein Mangel. Dazu trägt auch eine demokratische Neubestimmung von Professionen bei (Dzur 2008).

## **2 Föderale und kommunale Aufbrüche**

Der Ausbau partizipativer Angebote konzentriert sich bisher weitgehend auf die kommunale Ebene und einige wenige Bundesländer. Dabei sticht Baden-Württemberg mit seiner Dekade der »Politik des Gehörtwerdens« seit 2011 besonders hervor. Das Land bietet sicherlich keine Blaupause, aber doch eine Fülle von nachahmenswerten Anregungen. Dazu gehören eine verpflichtende frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten des Landes (inklusive Verwaltungsvorschrift und Planungsleitfaden), lokale Bürgerdialoge bei umstrittenen Planungsprojekten, Nachbarschaftsgespräche zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts im Kontext der Fluchtzuwanderung, Bürgerforen zum Umgang mit der Corona-Pandemie, das Angebot zur Kommentierung von Gesetzesentwürfen im Internet und die Gründung einer gesellschaftlich breit getragenen »Allianz für Beteiligung«.

Zu dieser Praxis liegen zahlreiche Evaluationen vor, die zeigen, dass eine intensive und verpflichtende Beteiligungspolitik die Zufriedenheit in der Bürgerschaft deutlich erhöht und das Vertrauen in die Politik merklich steigert (Ackermann 2021; Brettschneider 2021; Eith/ Meier 2021). Die oft vorgebrachten Befürchtungen, dass mehr Bürgerbeteiligung notwendig zu Blockaden und zeitlichen Verzögerungen von Planungen führt, werden durch die Erfahrungen in Baden-Württemberg nicht bestätigt (Ziekow u.a. 2020).



Der größte partizipative Zugewinn lässt sich für die letzten Jahrzehnte auf kommunaler Ebene verbuchen. Dies ist nicht weiter verwunderlich, bietet doch die deutsche Tradition der Kommunalen Selbstverwaltung besondere Gestaltungsmöglichkeiten. Der kommunale Auftrag zur Bürgernähe trifft auf eine Einwohnerschaft, die sich vor Ort zunehmend als kompetent wahrnimmt und einmischt. Das vermutlich hervorstechendste Kennzeichen der aktuellen Phase kommunaler Bürgerbeteiligung ist das Bemühen, zu einer stärkeren Institutionalisierung von Beteiligungsansprüchen und -garantien zu kommen. Ziel ist eine neue kommunale Partizipationskultur, in der alle Beteiligten, nicht zuletzt auch die Bürgerinnen und Bürger erwarten können, dass wichtige lokale bzw. lokal wirksame Entscheidungen nur mit Bürgerbeteiligung gefällt werden.

Es geht um einen Weg aus einer weit verbreiteten Misstrauenskultur zwischen (Teilen der) Bürgerschaft einerseits, Politik und Verwaltung andererseits, der durch eine verlässliche und wirksame Beteiligungspraxis eröffnet werden soll. Dazu dienen u.a. die mehr als 100 kommunalen Beteiligungssatzungen und Beteiligungsleitlinien ([www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)), eine wachsende Zahl von Partizipationsbeauftragten in der Verwaltung) und die Vermittlung von Beteiligungskompetenzen in der Verwaltungsausbildung. Wie eine Evaluation der Heidelberger Erfahrungen zeigt, können Kommunen mit Beteiligungsleitlinien die Zufriedenheit mit der Stadtpolitik deutlich steigern (Vetter u.a. 2018).

Neu ist auch die Zuarbeit von Unternehmen. Von der Immobilienwirtschaft bis zur Energiebranche scheint heute selbstverständlich, dass ohne frühzeitige Bürgerbeteiligung keine größeren Vorhaben um- und durchsetzbar sind. Begleitet wird diese Entwicklung auch von wichtigen Berufsverbänden. So hat der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) 2014 zwei einschlägige Richtlinien für seine Mitglieder erarbeitet (VDI 7000 »Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten« und VDI 7001 »Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten«). Zusammengefasst ist dieser partizipative Aufbruch im Leitbild »Bürgerkommune«. Dabei geht es um die Verknüpfung von Bürgerbeteiligung, freiwilligem Engagement und kollaborativen Netzwerken von Zivilgesellschaft, lokaler Wirtschaft und Kommunalverwaltung (Roß/ Roth 2018).

### **3 Demokratiepolitische Erträge und Herausforderungen - eine Zwischenbilanz**

Zu den Erträgen der letzten Dekade gehört eine beachtliche Ausweitung des demokratiepolitischen Handlungsrepertoires. Dies gilt vor allem für dialogische und deliberative Beteiligungsformate, aber auch für neue direktdemokratische Formen wie Bürgerfonds und Budgets. Neue Leitbilder wie »vielfältige Demokratie« oder »Bürgerkommune« sind entstanden und wurden praktisch erprobt. Das Wissen um die praktischen Anwendungsbedingungen und Qualitätsmerkmale einzelner Formate ist immens gewachsen und ein professionelles Umfeld ist entstanden, das die Umsetzung solcher Innovationen in Politik und Verwaltungen unterstützen kann.

Auch über die kumulativen Effekte von kommunalen Beteiligungsleitlinien, das professionelle Profil von lokalen Partizipationsbeauftragten und die Wirkungen von Verwaltungsvorschriften

und Planungsleitfäden auf Landesebene wissen wir heute mehr. Selbst das politische Leitbild eines Landes, das in vielfältigen Formaten ein Jahrzehnt auf eine »Politik des Gehörtwerdens« gesetzt hat, ist insgesamt positiv evaluiert worden.

Gemeinsam ist den Befunden, dass eine partizipative Erweiterung repräsentativer Politik nicht nur erfolgreich machbar ist und gute Ergebnisse zeitigen kann, sondern auch den Bedürfnissen und Kompetenzen eines wachsenden Teils der Bevölkerung entspricht. Zugewinne an Vertrauen, Verantwortlichkeit und Legitimation der repräsentativen Institutionen sind zu verzeichnen.

Um diese experimentelle, evidenzbasierte Demokratiep Politik herum sind mehrere, teils international vernetzte professionelle Netzwerke entstanden, die weitere Innovationen und Lernprozesse versprechen.

Damit sind Umriss von demokratischen Ergänzungen und Reformen deutlicher geworden, die progressive Antworten auf die seit Jahrzehnten zu beobachtende Erosion des klassischen Gefüges repräsentativer Politik versprechen. Dies ist eine wichtige Errungenschaft der demokratiepolitischen Aufbrüche im letzten Jahrzehnt angesichts einer machtvollen autoritären Welle, die von den tiefgreifenden Krisen der Weltgesellschaft und einer wachsenden sozialen Ungleichheit profitiert, die das demokratische Versprechen politischer Gleichheit aushöhlt und obsolet erscheinen lässt.

Dass solche autoritären Regressionen nicht nur in den Nachbarländern zu beobachten sind, sondern sich auch in der politischen Kultur Deutschlands verfestigen konnten, gehört zum Gesamtbild der letzten Dekade (vgl. Roth 2022). Dies ist jedoch nicht dem demokratischen Experimentalismus anzulasten, sondern verweist vielmehr auf die beschriebenen strukturellen Barrieren eines nicht mehr allzu repräsentativen Regierens.

An dieser Stelle werden die Grenzen und Herausforderungen der demokratiepolitischen Aufbrüche besonders sichtbar. Es fehlt weithin an Krisenbewusstsein und einer breiten Aufbruchsstimmung. Es ist weiterhin eine durchaus überschaubare Anzahl von Städten und Gemeinden, die sich auf den Weg in Richtung Bürgerkommune bewegen. Baden-Württemberg ist mit seiner demokratiepolitischen Neubestimmung von Teilen der Landespolitik weitgehend alleine geblieben.

Eine offene Frage ist, wie eine Ausbreitung demokratischer Experimente gelingen kann. Das gute Vorbild alleine reicht offensichtlich nicht aus. Noch immer ist die Bereitschaft zu partizipativen Öffnungen auch krisengetrieben. Die Devise »mehr Fortschritt wagen«, mit der die neue Bundesregierung angetreten ist, hat (zumindest bislang) kein zureichendes demokratiepolitisches Fundament.

## Literatur

Ackermann, Kathrin u.a. 2021: Beteiligungspolitik unter Grün-Schwarz: Kontinuität und Wandel. In: Hörisch, Felix/Wurster, Stefan (Hg.): Kiwi im Südwesten. Eine Bilanz der zweiten Regierung Kretschmann 2016-2021. Wiesbaden, S. 405-446.

Armbruster, Meinrad 2015: Selbermachen! Mit Empowerment aus der Krise. Freiburg: Herder.

Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.) (2014): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Brettschneider, Frank 2021: Bürgerbeteiligung aus Sicht der Bürger\*innen in Baden-Württemberg. Stuttgart: Universität Hohenheim.

Dzur, Albert W. 2008: Democratic Professionalism. Citizen Participation and the Reconstruction of Professional Ethics, Identity and Practice. University Park: Pennsylvania State UP.

Dzur, Albert W. 2019: Democracy Inside. Participatory Innovation in Unlikely Places. Oxford: Oxford UP.

Elsässer, Lea 2018: Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland. Frankfurt/M: Campus.

Evers, Adalbert 2021: All together now? Die Zivilgesellschaft in den Parteiprogrammen zur Bundestagswahl. In: BBE (Hg.): Zivilgesellschaft und Bundestagswahl. Dossier Nr. 9. Berlin: BBE, S. 20-24.

Friedrichs, Werner/ Lange, Dirk 2016: Zugänge zu einer zukünftigen Demokratiep politik. In: dies. (Hg.) Demokratiep politik. Vermessungen - Anwendungen – Probleme – Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS, 3-7

Hansen, Rüdiger 2020: »Liberale Demokratie« in der Kita – Schutz und gleiche Freiheit für alle Verschiedenen. (<https://www.partizipation-und-bildung.de>)

Huesmann, Christian u.a. 2021: Einblicke in die Bürgerbeteiligungslandschaft Baden-Württembergs. Zahlen, Daten und Fakten aus 865 Kommunen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Mehr Demokratie e.V. (Hg.) 2020: Bürgerbegehrensbericht 2020. Berlin: Mehr Demokratie e.V.

Mau, Steffen/ Offe, Claus 2020: Vom Einheitsrausch zum AfD-Kater? In: Leviathan (48) 3, 358 – 380.

Meinhold-Henschel, Sigrid/Knauer, Raingard/Hansen, Rüdiger 2021. Mitentscheiden und Mit-handeln in der Kita. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Niedermayer, Oskar 2020: Parteimitglieder in Deutschland: Version 2020. Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 31. Berlin: Freie Universität.

Reiser, Marion/ Best, Heinrich/ Salheiser, Axel/ Fürnberg, Jörg/ Hebenstreit, Jörg/ Vogel, Lars 2019: Politische Kultur im Freistaat Thüringen. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2019. Jena: Universität.

Roß, Paul-Stefan/ Roth, Roland 2018: »Bürgerkommune«. In: Klie, Thomas/Klie, Anna Wiebke (Hg.): Engagement und Zivilgesellschaft. Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht. Wiesbaden: Springer VS, S. 163-268.

Roth, Roland 2020: Bürgerhaushalte, Bürgerbudgets und Beteiligungsfonds als Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): Direkte Demokratie. Chancen, Risiken, Herausforderungen. Bonn: Stiftung Mitarbeit, S. 121-156.

Roth, Roland 2022: Dunkle Seiten der Zivilgesellschaft – von 2001 bis 2021. In: Klein, Ansgar/ Sprengel, Rainer/ Neuling, Johanna (Hg.): 20 Jahre Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«. Jahrbuch Engagementpolitik 2022. Frankfurt/M: Wochenschau-Verlag, S. 124-143.

Schäfer, Armin/ Vehrkamp, Robert/ Gagné, Jérémie Felix 2013: Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Simonson, Julia u.a. (Hg.) 2021: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2019. Berlin: BMFSFJ.

Speck, Karsten/ Backhaus-Maul, Holger/ Krohn, Maud 2021: Freiwilligenagenturen in Deutschland. Die Befunde der dritten quantitativen Wiederholungsbefragung. Berlin: bagfa.

Vetter, Angelika u. a. 2018: Gesamtbericht der Evaluation der Bürgerbeteiligung in Heidelberg. Heidelberg: Stadtverwaltung.

Vetter, Angelika/ Velimsky, Jan A. 2019: Soziale Selektivität bei Wahlen und direkt-demokratischen Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift (60), S. 487-512.

Ziekow, Jan u.a. 2020: Evaluierung der Verwaltungsvorschrift »Öffentlichkeitsbeteiligung« und des damit zusammenhängenden »Leitfadens für eine neue Planungskultur« des Landes Baden-Württemberg (Abschlussbericht). Speyer: Verwaltungsakademie.

**Autor:**

**Prof. Dr. Roland Roth** ist Politikwissenschaftler – zuletzt am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal – und war Mitglied der Enquete-Kommission Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«.

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

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)