

Nachhaltige Demokratiebildung

Vortrag von Prof. Dr. Roland Roth

Über den Text

Der hier veröffentlichte Text ist das Manuskript eines Vortrages von Prof. Dr. Roland Roth beim Stiftungsnetzwerk Bildung in Niedersachsen am 03. September 2019 zu Gast bei der NEULAND Stiftung in Wolfsburg. Prof. Dr. Roth konstatiert den Zerfall des „dominanten liberalen Demokratiemodells der Nachkriegszeit“ und gibt praktische Hinweise zur Entwicklung einer „Vielfältigen Demokratie“ mit dialogischen Beteiligungsverfahren auf Landes- und kommunaler Ebene, in Ministerien, in Stiftungen und bei Projekten von Wirtschaftsunternehmen. Dazu bedürfe es einer „nachhaltigen Demokratiebildung“, die formale, non-formale und informelle Bildung einschließt.

Zum Autor: Prof. Dr. Roland Roth ist emeritierter Politologe und lehrte bis 2014 an der Hochschule Magdeburg-Stendal. In seinen Forschungen und Publikationen konzentrierte er sich auf die Themen Soziale Bewegungen, Bürgerschaftliches Engagement und Beteiligungsmöglichkeiten in der Demokratie.

Quellenangabe

Roland Roth: Nachhaltige Demokratiebildung, Vortrag beim Stiftungsnetzwerk Bildung des Netzwerkes Stiftungen und Bildung in Niedersachsen am 03. September 2019

Über das Netzwerk Stiftungen und Bildung

Das Netzwerk Stiftungen und Bildung verfolgt das Ziel, bundesweit Wegweiser für zivilgesellschaftliches Engagement zu sein, Bildungsallianzen zu fördern und Stiftungen sowie weitere Bildungsakteure aus der Zivilgesellschaft in ihrer Bildungsarbeit zu unterstützen. Das Netzwerk setzt dabei auf Kooperation von Bildungsakteuren und Wirkung auf lokaler Ebene und fördert Wissenstransfer, Kooperationen und Transparenz im Bildungssektor. Nähere Informationen über das Netzwerk Stiftungen und Bildung finden Sie [hier](#). Stiftungen und zivilgesellschaftliche Akteure können sich bei uns kostenlos als Teilhaber registrieren ([Registrierungsformular online](#)).

Kontakt

Netzwerk Stiftungen und Bildung im Bundesverband Deutscher Stiftungen
Sabine Süß
Leiterin der Koordinierungsstelle
Mauerstraße 93 | 10117 Berlin
Telefon (030) 89 79 47-80 | Fax -81
sabine.suess@stiftungen.org
www.netzwerk-stiftungen-bildung.de

Dieser Beitrag ist hier veröffentlicht (März 2020):

<https://www.netzwerk-stiftungen-bildung.de/wissenscenter/materialien>

Nachhaltige Demokratiebildung

Wolfsburg, 03.09.2019 Stiftungsnetwork Bildung in Niedersachsen

„Demokratie ist die einzige politisch verfasste Gesellschaftsordnung, die gelernt werden muss – immer wieder, tagtäglich und bis ins hohe Alter hinein“ (Oskar Negt 2010: 13).

I. Warum nachhaltige Demokratiebildung?

Die Antwort hängt entscheidend vom Demokratiekonzept ab. In der Blütezeit repräsentativer Demokratien (etwa 1950-1968) schien es zu genügen, wenn der Souverän seine staatsbürgerliche Pflicht an der Wahlurne erfüllte und den Rest des politischen Handelns den dafür gewählten Profis überlässt. Auch aktuell gibt es relativ erfolgreiche Varianten demokratischen Regierens, die keinerlei Demokratiebildung erfordern, ja sich durch ein Übermaß an politischer Bildung eher gestört fühlen (s. die AfD und ihr Kampf gegen Demokratiebildung, gegen politische Bildung in Schulen und vor allem gegen das Bundesprogramm „Demokratie leben!“). Stattdessen geht es bei Wahlkämpfen um starke Gefühle (Wut, Abgehängtsein, „Bürger 2. Klasse“ und andere Stimmungen). Um sie zu erwecken und zu verstärken, ist nahezu jedes Mittel recht – nur Bildung gehört nicht dazu.

Wir befinden uns, so meine These, aktuell mitten im Kampf um das neue Gesicht der Demokratie. Es häufen sich weltweit die Anzeichen für einen rapiden Zerfall des dominanten liberalen Demokratiemodells der Nachkriegszeit. In Deutschland beruhte es - wie in einigen anderen westeuropäischen Ländern - auf einem vergleichsweise stabilen System intermediärer Interessenvermittlung durch Parteien, Verbände und Gewerkschaften. Über den Wahltag hinaus sollte es sicherstellen, dass der Abstand zwischen den Interessen der (organisierten) Bürgerschaft und den politischen Entscheidungsträgern nicht allzu groß wird. Dieser Abstand ist inzwischen tendenziell größer geworden und hat zu einer Abtrennung einer kleinen professionell betriebenen, elitären politischen Sphäre geführt, die über Wahlen, Parteien und Verbände nur noch locker mit dem Rest der Gesellschaft verknüpft ist. Die Institutionen bestehen noch, aber sie haben an Integrationskraft verloren und wirken ausgehöhlt. Sinkende Mitgliedszahlen sind ein Ausdruck dieser Entwicklung.

Solche Diagnosen benennen zwar wichtige Entwicklungstendenzen, aber sie blenden positive Gegentendenzen aus. Dazu gehören zum Beispiel gestiegene politische Beteiligungsansprüche in wachsenden Teilen der Bevölkerung. Verschiedene Befragungen der letzten Jahre machen klar, dass eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung Politik nicht länger als Zuschauersport betrachtet, sondern selbst mitbestimmen will. Mehr als zwei Drittel der Kinder wachsen heute – sehr im Unterschied zu den 1950er Jahren - in Verhandlungsfamilien auf. Die Zahl der demokratischen Innovationen hat deutlich zugenommen – von demokratischen Kita-Verfassungen über Schülerhaushalte bis hin zu kommunalen Beteiligungsleitlinien. Es gibt einen deutlichen Trend in Richtung Verbindlichkeit und Institutionalisierung, wenn heute von Bürgerbeteiligung gesprochen wird. Insgesamt sind die

demokratischen Ansprüche an den politischen Prozess, aber auch an alltägliche Institutionen und Beziehungsverhältnisse deutlich gestiegen.

In Deutschland ringen aktuell drei Varianten – mehr oder weniger – demokratischen Regierens um die Vorherrschaft:

a. Realexistierende Demokratie¹ – konsultativ erweitert

Aus dem Spannungsverhältnis von gestiegenen Beteiligungsansprüchen einerseits und schwächelnde repräsentativen Institutionen andererseits zieht eine prominente und einflussreiche Strömung „realistischer Demokratietheorie“ (vgl. Achen/Bartels 2016) die Konsequenz, zu einer „Democracy without Participation“ (Parvin 2018) zurückzukehren. Repräsentative Politik sollte sich zurückhalten und keine unerfüllbaren Partizipationsversprechen machen, die nur zu Enttäuschung und Wut beitragen können. Die Forderung nach mehr Partizipation wird dabei unter anderem mit der Begründung zurück gewiesen, dass es nicht oder nur begrenzt gelingen sei, beteiligungsferne Gruppen anzusprechen. So habe sich durch die erweiterten Beteiligungsangebote die politische Ungleichheit noch vertieft. Notwendig sei stattdessen die Stärkung repräsentativer Politik in Zeiten schwächelnder Parteien. Dies kann vor allem durch konsultative bzw. beratende Formen der Bürgerbeteiligung durch eine kleine Auswahl von Zufallsbürgern geschehen, wie z.B. in Mini-Publics, Planungszellen, Bürgerräten, Bürger-Dialogen oder Zukunftsforen. Gestärkt durch dieses Bürgerwissen von Wenigen ist eine Revitalisierung der professionellen „Elitendemokratie“ denkbar, ohne an den Grundmustern repräsentativer Demokratie zu rütteln.

Die in der Bevölkerung verbreiteten Beteiligungsansprüche erfahren in diesem Demokratiemodell einerseits Anerkennung, Zufallsbürger sind gefragt und im Prinzip kann jede und jeder einmal dazu gehören. Andererseits droht eine doppelte Begrenzung. Zum einen geht ausschließlich um konsultative Beteiligungsformen von einigen wenigen ausgewählten Akteuren oder per Losverfahren bestimmten Zufallsbürgern. Eine Beteiligung der Vielen ist nicht vorgesehen. Zum anderen haben die neuen Beteiligungsangebote ausschließlich beratende Funktion. Direkte Entscheidungsmöglichkeiten der Beteiligten und Betroffenen sind nicht vorgesehen.

Das „realistische“ Modell hat zahlreiche offene Flanken. BürgerInnen fordern heute nicht nur allgemein mehr Bürgerbeteiligung, sondern haben in großer Zahl den Anspruch, sich selbst direkt zu beteiligen. Auch die mit Beteiligungsprozessen verbundene Erwartung auf verbesserte Legitimation und größerer Akzeptanz von politischen Entscheidungen dürfte sich ohne direkte Beteiligung kaum erfüllen. Schließlich bleibt die Frage nach den Wirkungen der Konsultationen. Machen sie einen Unterschied oder verstärken sie Misstrauen und Zynismus?

b. Rechtspopulistische „Demokratie“

Die Schwäche repräsentativer Formate stärkt identifikatorische und autoritäre Politikkonzepte. Populistische Führerschaft hat Konjunktur. Die Zeit starker Männer (und einiger weniger starker Frauen) ist zurück. Das gilt für solch unterschiedliche politische Führungspersonen wie Macron, Kurz, Trump oder Salvini, aber auch für die Führungspersonen rechtspopulistischer

¹ Das Konzept der „realexistierenden Demokratie“ geht auf Philippe Schmitter (2019) zurück und ruht auf zwei Säulen: Delegation durch Repräsentation und Verantwortlichkeit durch Wettbewerb bei Wahlen.

Gruppierungen wie der „Alternative für Deutschland“. Sie setzen auf „direkte“ Kommunikation über die sogenannten „sozialen“, korrekter „asozialen“ Medien, wie der twitternde Trump und sein italienischer Wiedergänger. Sie bevorzugen – zumindest so lange sie nicht an der Macht sind - Plebiszite, die als direkter Ausdruck des „Volkswillens“ gepriesen werden.

Rechtspopulistische Politik mobilisiert Ressentiments, bietet einfache Lösungen und Unterordnung. Mit der Anrufung des „Volkswillens“ geht die Absage an politische Urteilskraft und Partizipation einher. Sie setzt auf politische Polarisierungen und Feindbilder: zunächst war es der Euro, dann die Flüchtlinge, heute wieder stärker die EU. Dieses aktuell erfolgreichste Nachfolgemodell liberaler Demokratien – ob hier noch von Demokratie gesprochen werden kann, wäre zu prüfen – enthält ein paradoxes Angebot: Es verspricht Teilhabe ohne eigene Beteiligung, Mitwirkung und gleichzeitig autoritäre Führung. Das Versprechen einer weitgehend homogenen Bevölkerung, die sich gegen immer neue äußere und innere Gegner wehren muss, einer Rückkehr in eine Welt, die es nie gegeben hat, kann letztlich nur mit Gewalt und Ausgrenzung umgesetzt werden, auch wenn es zunächst im parlamentarischen Rahmen vorgebracht wird.

Auch dieses Modell hat viele offene Flanken. Es macht z.B. kein überzeugendes Angebot für partizipationsorientierte Mittelschichten und vor allem enthält es massive demokratische Substanzverluste.

c. Vielfältige Demokratie

Aber es gibt auch eine progressive demokratische Antwort auf das schwächelnde Nachkriegsmodell liberaler Demokratien. Sie setzt auf mehr Demokratie und nimmt dabei Impulse auf, die bereits in vielen gesellschaftlichen Bereichen spürbar sind. Das Leitbild ist eine „vielfältige Demokratie“, die sich auf mehrere Säulen stützen kann.

In der Beschreibung dieses Leitbilds wird deutlich werden, dass nur das Konzept „Vielfältige Demokratie“ auf intensive Demokratiebildung und nachhaltige politische Lernprozesse setzt, während dies die Modelle a. und b. nicht tun. Sie benötigen für ihr Funktionieren keine politisch gebildete und demokratisch sensible Bürgerschaft.

Unabhängig von den spezifischen Anforderungen „vielfältiger Demokratie“ spricht bereits die Zeitdiagnose für einen verstärkten Bedarf an Demokratiebildung. Mit der rechtspopulistischen Führerschaft ist ein Politikmodell im Angebot, das sich auf einer schiefen Ebene befindet, die zu wachsenden demokratischen Substanzverlusten führt. Nachhaltige Demokratiebildung verspricht eine Antwort auf diese Negativentwicklung, sie klärt darüber auf, was aktuell auf dem Spiel steht, stärkt die eigene politische Urteilskraft und erlaubt aufgeklärtes politisches Handeln.

II. Tragende Säulen vielfältiger Demokratie

Das Leitbild „vielfältige Demokratie“ stützt sich auf mehrere Säulen. Üblicherweise wird auf drei Säulen verwiesen (s. „Allianz Vielfältige Demokratie“), die aus meiner Sicht um drei weitere Säulen (hier 4.-6.) ergänzt werden sollten:

1. Formen der repräsentativen Demokratie und ihrer Institutionen (Wahlen, Parteien, Parlamente, das etablierte System intermediärer Interessenvermittlung etc.). Sie erfahren noch immer hohe, wenn auch sinkende Wertschätzung und produzieren weit mehr als 90 Prozent

aller Entscheidungen – selbst in Ländern wie der Schweiz mit einer starken Tradition direktdemokratischer Verfahren. Aber sie können heute keinen Alleinvertretungsanspruch in Sachen Demokratie mehr geltend machen. Zudem hat deren Legitimationskraft deutlich gelitten. So werden z.B. zentrale Infrastrukturentscheidungen (siehe die Absagen der Gebietsreformen in Brandenburg und Thüringen) oft nur noch akzeptiert, wenn zusätzliche Formen der Bürgerbeteiligung angeboten werden.

Die Zukunft der repräsentativen Demokratieformen hängt stark von ihrer Korrekturfähigkeit und Sensibilisierung für ihre Grenzen und Fehlentwicklung ab. Einige Baustellen seien genannt:

- o Wahlrecht und politische Bürgerrechte, die wachsende Teile der zugewanderten Bevölkerung ausschließen oder nur mit minderen Rechten ausstatten. Dies gilt auch und besonders für junge Menschen.
- o Größerer Einfluss der Mitgliedschaft in den Parteien, damit innerparteiliche Willensbildungsprozesse wieder stärker in der Bevölkerung verankert sind.
- o Offene Foren in die Zivilgesellschaft hinein, da dauerhafte Mitgliedschaften nur begrenzt attraktiv sind.
- o Eine überzeugende Debattenkultur im Parlament, deren deliberative Qualität zu wünschen übrig lässt.

Dass die repräsentative Arena umkämpft ist und selbstzerstörerische Potentiale freigesetzt hat, zeigen nicht zuletzt die Wahlerfolge der AfD. Gegenwärtig gibt es trotzdem auf Bundesebene wenig Reformbereitschaft in eigener Sache, wie das traurige Schicksal der Forderung nach einer Demokratie-Enquete im Deutschen Bundestag zeigt.

2. Direktdemokratische Formen, die auf verbindliche Entscheidungen zielen (Sachvoten), wie z.B. Bürgerbegehren, Bürgerentscheide, aber auch bestimmte Versionen des Bürgerhaushalts, wenn die Bürgerschaft über Budgets bzw. Teile davon (mit-)entscheiden kann. Sie erfreuen sich in der Bürgerschaft insgesamt großer Wertschätzung, während die repräsentativen Entscheidungsträger eher zurückhaltend sind (vgl. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg 2014). Seit der Vereinigung hat ein deutlicher Ausbau direkt-demokratischer Format auf kommunaler und auf Landesebene stattgefunden. Allerdings ist das Gesamtaufkommen noch immer sehr bescheiden. So verzeichnet der Bürgerbegehrensbericht 2018 von 1956 bis Ende 2017 die stolze Zahl von 7.503 kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, die überwiegend von den Bewohnern initiiert wurden. 3.796 Begehren führten zu einem Bürgerentscheid. Mehr als die Hälfte aller Verfahren fand jedoch nach 2003 statt. Allerdings ist die räumliche Verteilung aufgrund der länderspezifischen Ausgestaltung dieses Instruments sehr ungleich. Nahezu 40 Prozent aller Verfahren fand in Bayern statt. Auch die Entwicklungsdynamik zeigt nicht nur nach oben. Während 2015 noch 348 Verfahren eingeleitet wurden, gab es 2017 nur 278 neue Verfahren. Wie die Praxis in der Schweiz zeigt, wird nicht nur das Gros der politischen Entscheidungen weiterhin repräsentativ gefällt, sondern die politischen Parteien spielen auch bei Abstimmungen eine zentrale Rolle. Direktdemokratische Verfahren können Parlamente korrigieren, aber nicht ersetzen. Es ist sicherlich potentiell ein demokratischer Zugewinn, wenn wichtige Sachentscheide in die Hände des Souveräns zurückgeholt werden können. Bisherige Erfahrungen in Deutschland auf kommunaler und auf Landesebene zeigen, dass die damit verbundenen Ängste (Ausgabenflut, Unverantwortlichkeit, Beute von Minderheiten etc.) weithin unbegründet sind. Entscheidend ist vielmehr die demokratische Qualität der Abstimmungen selbst. Umfassende Informationen, Transparenz, die deliberative Qualität der Kampagnen, Menschenrechts- und Minderheitenschutz sind einige der Qualitätskriterien.

Ob und wie diese auf Bundesebene eingelöst werden können, ist unter dem Einfluss der (a)sozialen Medien durchaus fraglich.

Wenn die AfD Bürger- und Volksentscheiden eine zentrale Stelle in ihren politischen Forderungen einräumt, bedeutet dies noch keine akute Drohung. Wie zuvor schon die NPD ist auch die AfD bislang kaum in der Lage, ihre politische Agenda auf diesem Wege umzusetzen. Aber sie macht damit repräsentative Demokratie madig und nährt den Wunsch nach der Mehrheitsherrschaft eines imaginären „Volkswillens“. Sie geht Hand in Hand mit der Anrufung einer identitären völkischen Gemeinschaft, die keine Interessenunterschiede kennt, und der Stilisierung direktdemokratischer Verfahren zur „wahren“ Demokratie.

3. Dialogorientierte, deliberative Teilnehmungsformen, die von der öffentlichen Hand, gelegentlich auch von privaten Vorhabenträgern von oben angeboten werden und bislang in eingeschränkter Form auch rechtlich fixiert sind. Es geht dabei um Anregungen, neuen Ideen und mögliche Prioritäten in der Entscheidungsvorbereitung. Sie sind bei den Teilnehmenden häufig mit großen Erwartungen verbunden, was die verbesserte Qualität der Entscheidungen, deren größere Interessenberücksichtigung und deren Akzeptanz betrifft. Rechnet man kommunale Erfahrungen auf die Einwohnerzahl Deutschlands hoch (was sicherlich fragwürdig ist), kann bundesweit mit rund 10.000 kommunalen Teilnehmungsverfahren pro Jahr gerechnet werden. Hinzu kommen die Teilnehmungsprozesse, die vom Bund und jeweiligen Bundesländern angestoßen werden. In der Summe wäre dies also eine durchaus eindrucksvolle Zahl. Da es dazu keine systematisierten Daten gibt, handelt es sich um eine Blackbox.

Das vermutlich hervorstechendste Kennzeichen der aktuellen Phase von Bürgerbeteiligung ist das Bemühen, zu einer stärkeren Institutionalisierung von Teilnehmungsansprüchen und -garantien zu kommen. Ziel ist eine neue kommunale Partizipationskultur, in der alle Teilnehmenden, 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 Teilnehmungspraxis eröffnet werden soll.

Dazu dienen vor allem die mehr als 100 kommunalen Teilnehmungsatzungen und Teilnehmungsleitlinien (www.netzwerk-buergerbeteiligung.de), Partizipationsbeauftragte in der Verwaltung, lokale Handbücher zur Bürgerbeteiligung (so für die Universitätsstadt Tübingen 2016) und verbesserte rechtliche Regelungen (etwa durch Verwaltungsrichtlinien zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen oder neue Transparenzregeln im Sinne des „open government“) und die Aufnahme von Teilnehmungskompetenzen in die Verwaltungsausbildung.

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“).

In der Summe ist jedoch festzuhalten, dass sich die dialogorientierte Teilnehmungspraxis noch in ihren – durchaus vielversprechenden – Anfängen befindet. Ob die thematische Verbreiterung und die weitere regionale Ausweitung gelingen werden, ist gegenwärtig offen. Immerhin gibt es die „Politik des Gehörtwerdens“ in Baden-Württemberg, die in den letzten

Jahren zahlreiche demokratische Innovationen hervorgebracht hat (Bürgerbeteiligung an Gesetzesentwürfen, verbindliche Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben des Landes, exemplarische Dialogverfahren bei Bürgerentscheiden etc.). Auch in einigen Bundesministerien, vor allem im Umweltministerium haben dialogische Beteiligungsverfahren Fuß gefasst.

4. Beteiligungskultur in Institutionen. Zu den dialogorientierten Formaten gehört auch eine sich entwickelnde Beteiligungskultur in öffentlichen Einrichtungen, Stiftungen (z.B. Kinderbeiräte) und in der Umsetzung von Programmen (Kitas, Schulen, Jugendeinrichtungen aber auch Quartiersräte in Gebieten der sozialen Stadt oder Heimbeiräte in Alten- und Pflegeeinrichtungen). Für die demokratische Qualität und Belastbarkeit institutioneller Politik dürfte diese Alltagsdemokratie von großer, weithin unterschätzter Bedeutung sein (Flinders/Wood 2018). Sie ist im Prinzip in allen gesellschaftlichen Institutionen möglich (Dzur 2019), nicht zuletzt auch am Arbeitsplatz.

5. Proteste, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen sind als der eigentliche Motor auf dem Wege zu einer neuen demokratischen 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. Der Beitrag der „Grauen Panther“ zu Zeiten von Trude Unruh und der „Runzligen Radikalen“ für die Verbreitung eines neuen Bildes vom Alter als einer aktiven und möglichst selbstbestimmten Lebensphase dürfte erheblich gewesen sein. Die Themen der „neuen sozialen Bewegungen“ sind aus der politischen Landschaft nicht mehr wegzudenken.

Die Bereitschaft, sich an Protesten und sozialen Bewegungen zu beteiligen, ist in den letzten Jahrzehnten deutlich angewachsen (vgl. Roth/Rucht 2008). Heute können wir davon ausgehen, dass diese Beteiligungsoption in der Bürgerschaft gut verankert ist.

Aber auch in diesem Demokratiefeld darf nicht übersehen werden, dass die antidemokratische Nutzung deutlich zugenommen hat – erinnert sei an die zahlreichen Protestmobilisierungen gegen Flüchtlingsunterkünfte oder die Provokationspraxis der „Identitären“. Protest hat schon vor geraumer Zeit den Nimbus eingebüßt, eine ausschließlich progressive Demokratieform zu sein. Umso mehr kommt es darauf an, Demokratiestandards an die Praxis sozialer Bewegungen und die Demokratieverträglichkeit ihrer Themen anzulegen. Die weltweiten Mobilisierungen von „Fridays For Future“ haben nicht nur das demokratische Potential politischen Protests, sondern auch dessen Einfluss auf die politische Agenda in Erinnerung gerufen.

6. Bürgerschaftliches Engagement ist nicht nur ein wichtiger Beitrag zum sozialen Zusammenhalt, sondern trägt in vielfältigen Ausprägungen zur Gestaltung des Gemeinwesens bei und nimmt dadurch ein demokratisches Mandat wahr. „Im Kleinen etwas gestalten können“ lautet seit Jahren der größte gemeinsame Nenner, wenn es um die Motivation und die Ansprüche der Engagierten von heute geht. Solche politischen Gestaltungsansprüche werden ignoriert, wenn freiwilliges Engagement nur als vorpolitische Aktivität in der Sphäre der Zivilgesellschaft angesiedelt wird.

Am deutlichsten wird der politische Impuls bei den zahlreichen Themenanwälten, die in Form von Nichtregierungsorganisationen den politischen Raum bevölkern. Sie tragen erheblich dazu bei, dass Regierungshandeln einer öffentlichen Kontrolle ausgesetzt wird. Transparency International, Lobby Control oder Abgeordneten-Watch haben sich z.B. große Verdienste in der

Entwicklung zu einer „Monitory Democracy“ (Keane 2009) erworben, die demokratische Verantwortlichkeit von den Regierenden einklagt.

Deutlich ist auch die politische Gestaltungskraft des freiwilligen Engagements in der Flüchtlings- und Integrationspolitik. In zwei Anfang und Ende 2016 durchgeführten Befragungen von Verantwortlichen in Kommunen sahen sie im starken freiwilligen Engagement der Bevölkerung die zentrale Ressource für die Bewältigung der Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. Dies betonten nahezu 90 Prozent aller befragten Kommunen (Gesemann/Roth 2017). Drei von vier Kommunen verwiesen zudem auf aktive Willkommens- bzw. Flüchtlingsinitiativen und hoben die Offenheit sowie das Engagement ihrer Vereine hervor. Diese Aussagen widersprachen schon damals populären Einschätzungen, wonach das spontane Engagement des Herbsts 2015 nicht nur abgeebbt, sondern in Enttäuschung umgeschlagen sei. Offensichtlich ging es vielen Engagierten nicht nur um schnelle Nothilfe, sondern sie zeigen auch Bereitschaft zum dauerhaften Engagement. Das überraschend intensive und anhaltende freiwillige Engagement 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 nicht nur 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.

Trotz der unerwarteten Stärke der Zivilgesellschaft sind Tendenzen zur Depolitisierung, Instrumentalisierung und Ökonomisierung des bürgerschaftlichen Engagements unübersehbar. Das gilt vor allem für die Bereiche Pflege und Nachbarschaftshilfe. Es sollte im wohlverstandenen Eigeninteresse von Freiwilligenagenturen sein, gegen solche Tendenzen anzugehen, die letztlich zu all dem führt, was angeblich immer vermieden werden sollte: Engagement als Lückenbüßer und Ausfallbürge. Nicht erst die Debatte über die Gemeinnützigkeit von „attac“ hat auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht, sich auch hierzulande die Tendenzen zur politischen Bevormundung und Einschnürung der Zivilgesellschaft zu wehren, die international unter dem Stichwort „shrinking spaces“ debattiert werden (Strachwitz 2019).

III. Wie kann vielfältige Demokratie gelingen?

Auch das Modell der vielfältigen Demokratie bietet zahlreiche offene Flanken. Wie steht es um die Verbesserung der individuellen Beteiligungsvoraussetzungen in der Bevölkerung? Gelingt eine produktive Verknüpfung der verschiedenen Elemente und wie kann das Verhältnis zu den dominierenden repräsentativen Formaten gestaltet werden? Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit in einer dominant repräsentativen Demokratie direkte und dialogorientierte Verfahren, aber auch Alltagsdemokratie Protest und Engagement als Korrektiv und Ergänzung zu einem demokratischen Qualitätszuwachs beitragen:

a. Das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen demokratischen Formen darf nicht »kannibalisierend« sein. Es muss vielmehr sondern anerkennend, »entspannt« und institutionell gut geregelt sein. Besonders die Protagonisten der dominierenden repräsentativen Institutionen tun sich schwer, den demokratischen Mehrwert der anderen Beteiligungsformate zu respektieren. Dass dies durchaus möglich ist, zeigen die wachsende

Zahl von kommunalen Leitlinien zur Bürgerbeteiligung, aber auch die verbindliche Beteiligungspraxis in einigen Bundesländern und die Ansätze in einigen Bundesministerien.

b. Keine der Formen sollte als die »einzig wahre« Form der Demokratie beschworen und beworben werden. Es ist leicht zu zeigen, dass alle Formen demokratischen Regierens Stärken und Schwächen haben. Die Debatte über mehr Demokratie hat lange darunter gelitten, dass repräsentative Formen als die einzig angemessene Variante beschworen und alle anderen Varianten der politischen Partizipation als „systemwidrig“ ins Abseits gedrängt wurden.

c. Jede der demokratischen Formen muss sich darin bewähren, wie weit es ihr mit ihren Mitteln gelingt, zentrale demokratische Defizite zu verringern. Dies gilt an erster Stelle für die zunehmende soziale Selektivität aller Beteiligungsformate. Soziale Ungleichheiten sind ein übergreifendes Problem all dieser Elemente vielfältiger Demokratie – und in der Kombination steigt sogar die Gefahr wachsender politischer Ungleichheit (Elsässer u.a. 2017 & 2018). Aber es gibt auch politische Formen, die „stille“ Gruppen erreichen können (Bürgerhaushalte, bei denen es um materielle Entscheidungen und nicht nur um Vorschläge geht, Fonds und Budgets etc.).

d. Wie können in Parlamenten, Parteien, bei Abstimmungen, in Bürgerforen, aber auch im freiwilligen Engagement soziale Schief lagen abgebaut werden, um die politische Gleichheit als zentrales demokratisches Qualitätsmerkmal nicht nur formal sondern auch de facto zu steigern? Dazu gehört auch die Frage, ob es gelingt, der bereits vorhandenen gesellschaftlichen Vielfalt Ausdruck und Repräsentation zu verschaffen. Wie steht es um ihren Beitrag zur K-Frage, d.h. angesichts der Übermacht ökonomischer Imperative im gegenwärtigen Kapitalismus nicht den Gedanken an eine demokratische Gestaltung des Gemeinwesens aufzugeben. Sicherlich ist die Verwirklichung von Artikel 28 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 das dickste Brett, an dem es zu bohren gilt: „Jede_r hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“

e. Nicht zuletzt in Zeiten von „Fridays for Future“ ist es unabdingbar neben den drei »verfassten« Formen politischer Beteiligung auch die »unverfassten« Formen im Blick zu behalten. Alltagsdemokratie, Bürgerinitiativen, Protest und soziale Bewegungen einerseits und bürgerschaftliches Engagement andererseits müssen als weitere Quellen demokratischer Legitimation und Qualität anerkannt und berücksichtigt werden. Direkte Demokratie und repräsentative Verfahren setzen auf Mehrheiten. Dagegen gilt es an die Grenzen der Mehrheitsregel und die Legitimität von Minderheitenpositionen zu erinnern. Die Geschichte des Atomkonflikts in Deutschland gibt dafür ein eindrucksvolles Beispiel, denn oft waren es lokale Minderheiten, die durch Blockaden die Umsetzung von Standortentscheidungen verhindert (von Wyhl bis Wackersdorf) und damit die Energiefrage offen gehalten haben.

f. Es geht nicht nur um »mehr«, sondern vor allem um mehr »gute« Demokratie. Dies gilt für alle demokratischen Formate. Bürgerhaushalte z.B. sind eine wunderbare und weitreichende demokratische Idee aus Brasilien, ihre Umsetzung in Deutschland degradiert sie allzu häufig zu einem unverbindlichen kommunalen Vorschlags- und Eingabewesen. Qualitätsansprüche müssen auch bei der Ausgestaltung direkter Demokratie geltend gemacht werden. Ein Knackpunkt ist die dialogische Qualität in der Vorbereitung und Mobilisierung für Referenden (Scholten/Kamps 2014). Es gilt, Bürgerentscheide im Dialog zu gestalten (Allianz 2018). Warum

nicht – wie zum Beispiel in Taiwan – in der Verfassung die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens festzuschreiben, bei anstehenden Bürgerentscheiden faire und gehaltvolle pro und kontra-Debatten zur besten Sendezeit mit jeweils von den Gegnern und Befürwortern ausgewählten Repräsentanten einzurichten? Wie steht es um die öffentliche Kostenübernahme bei Abstimmungskampagnen ähnlich der Wahlkampfkostenerstattung, damit solche Kampagnen nicht zur Beute von ressourcenstarken Interessengruppen werden? Warum nicht ein Beteiligungsurlaubs- bzw. Beteiligungsfreistellungsgesetz (analog zu einigen Bildungsurlaubsgesetzen der Länder), dass auch jenen Menschen die Chance zur Mitwirkung an anspruchsvollen Beteiligungsformaten eröffnet, die nicht über die nötige Zeit und die erforderliche ökonomische Absicherung verfügen? Mehr Unbescheidenheit ist gefordert, wenn es um die Verbesserung der Qualität der verschiedenen Formen politischer Beteiligung geht. Sonst werden sie kein starkes Gegengewicht zu illiberalen Tendenzen und rechtspopulistischen Kräften bieten können.

g. Aktive Bürgerschaft verbreitern. Bisher ist vielfältige Demokratie ein Minderheitenprojekt, dass nur durch seine aktive Unterstützung in breiten Teilen der Bevölkerung eine Chance hat. Dies bedeutet gesteigerte Ansprüche an politische Bildung und gelebte Demokratieerfahrungen (zum Beispiel in Kitas oder Kinder- und Jugendparlamenten). Ziel muss es sein, Demokratie als Lebensform zu etablieren. Aber es verlangt auch nach größerer ökonomischer und sozialer Gleichheit, denn offensichtlich haben fast alle Formen der politischen Beteiligung einen Mittelschichtsbauch, sind eine Sache der Bessergebildeten, oft auch eine privilegierte Angelegenheit der Reichen und Superreichen, wie das Beispiel der Wahlkampfspenden verdeutlicht.

Diese Darstellung dürfte zwei zentrale Gelingensbedingungen deutlich gemacht haben.

(1) Zentral ist ein produktives Zusammenspiel von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Formaten, von staatlich zugebilligten und gestalteten Beteiligungsräumen („invited spaces“) und selbstgewählten und bürgerschaftlich erstrittenen politischen Gestaltungsräumen („invented spaces“). Ein dauerhaftes und sich polarisierendes Gegeneinander beschädigt letztlich alle Formate.

(2) Ohne eine politisch gut gebildete und informierte Bürgerschaft kommt keine der Säulen aus. Eine nachhaltige demokratische Bildung und gefestigte Handlungskompetenzen, die über das bereits Vorhandene hinaus gehen, sind notwendige Voraussetzungen für eine gelingende vielfältige Demokratie. Je anspruchsvoller das Demokratiemodell, desto größer ist – im Sinne des Negt-Zitats - der Lernbedarf.

IV. Dimensionen der Nachhaltigkeit

Aus der Debatte über lokale Beteiligungskulturen (vgl. Roth 2016) lassen sich einige Dimensionen nachhaltiger Demokratiebildung benennen. Sie dürfte vor allem dann nachhaltig sein, wenn sie

- *biografisch früh ansetzt* und im Lebenslauf immer wieder möglich ist. Frühes Demokratielernen wirkt als Mitgift, wenn Mitsprachewünsche unterstützt und Selbstwirksamkeit ermöglicht wird. Eindrucksvolle Beispiele früher Mitsprache in vielen Lebensbereiche bietet das Modellprogramm „Kinderfreundliche Kommunen“, das kürzlich eine

Bilanzbroschüre vorgelegt hat (www.Kinderfreundliche-Kommunen.de). Zahlreiche neuere Studien über Engagementbiografien haben gezeigt, dass lebenslanges kontinuierliches Engagement zwar selten geworden ist, aber Engagierte immer mal wieder bei passender Gelegenheit oder politischer Herausforderung aktiv werden. Führungspersonen Berliner Verkehrsinitiativen, so eine Studie (Schneider-Wilkes 1998), waren meist schon in ihrer Schulzeit als Klassensprecher aktiv oder hatten Leitungsaufgaben in Jugendverbänden. – heute weniger als lebenslange Mitgliedschaft in einer Partei, dafür stärker als betroffenen-, interessen- und gelegenheitsbezogene Aktivierung

- *alltäglich erlebbar* und *in möglichst vielen Lebensbereichen selbstverständlich* ist. Wie alles Lernen setzt auch Demokratielernen auf Wiederholung und Bekräftigung. Kinder- und Jugendbefragungen haben gezeigt, dass Kinder, deren Eltern und peer group gesellschaftlich und politisch aktiv sind, sich deutlich stärker beteiligen. Zwei Drittel aller Kinder wachsen heute in Verhandlungsfamilien auf, d.h. sie machen die Erfahrung, dass sie zuhause eine Stimme haben und gefragt (s. Schneider u.a. 2011). Demokratische Bildung wird umso nachhaltiger, je stärker der Inselcharakter demokratischer Beteiligung überwunden wird und sie in zentralen Lebensbereichen erfahrbar wird. Hier liegt die besondere Verantwortung für eine demokratische Schulkultur.

- *durch institutionelle Verankerung unterstützt* wird. Gerade demokratische Verfahren benötigen Regeln und Erwartungssicherheit, um im Ergebnis möglichst offen zu sein. Nachhaltigkeit kann nur entstehen, wenn demokratische Verfahren möglichst verbindlich und klar geregelt sind. Rechtliche Garantien und Satzungen können dabei helfen – wie das Beispiel kommunaler Beteiligungssatzungen zeigt. Sie schaffen einen verlässlichen Lernrahmen.

- *niedrigschwellig ansetzt*. Beteiligungshürden sind historisch die Regel. Wählen ist in Deutschland durchaus niedrigschwellig, das war/ist aber keineswegs immer und überall der Fall (etwa durch den Eintrag in Wahllisten). Nachhaltige Demokratiebildung ermöglicht basale Demokratieerfahrungen (jede(r) hat eine Stimme, Mehrheitsentscheide sind zu begrenzen, Minderheitenschutz, Nutzen und Grenzen des Konsensprinzips etc.)

- *inklusiv* ausgerichtet ist. Politische Gleichheit gilt als demokratische Basisnorm, die keineswegs für alle Bevölkerungsgruppen selbstverständlich ist (s. Kommunalwahlrecht für länger im Lande lebende DrittstaatenausländerInnen). Nachhaltige Demokratiebildung sensibilisiert für diese Achillesferse moderner Demokratien und gibt im Impulse, wie Inklusion erreicht werden kann.

- *kognitiv angemessen* und *epistemisch herausfordernd* angelegt ist. Nachhaltige Demokratie fordert BürgerInnen. Ohne die Bereitschaft und die Unterstützung von Lernprozessen ist sie nicht zu haben. Dies setzt voraus, dass einerseits keine künstlichen Verständnisbarrieren errichtet werden und andererseits ein Anforderungsmilieu geschaffen wird, das Lernprozesse fördert- (z.B. die Schülerschaft kann mit Schülerhaushalten ihre Schule gestalten oder die Beteiligung von Schülerinnen und Schülern an der Schulleitung wird – wie in einigen Schulen Cochabambas durch Losverfahren geregelt, vgl. Roth 2013).

- *auf prozedurale Fairness* abhebt. Nachhaltiges Demokratielernen schärft das Verständnis für die Bedeutung von Regeln und Verfahren. Gleichzeitig müssen diese als fair erlebt werden.

Diese Stichpunkte verdeutlichen, welcher großer alltäglicher Lernbedarf für nachhaltige Demokratiebildung besteht, um Demokratie als Lebensform bzw. Alltagsdemokratie in allen wichtigen Lebensbereichen zu verankern. Ohne das Zusammenwirken von formaler, non-formaler und informeller Bildung einerseits und gelebte demokratische Praxis andererseits ist die Voraussetzungen nicht zu erreichen.

Es gibt durchaus kommunale Leitbilder wie das der Bürgerkommune, die solchen Ansprüchen im Prinzip zuarbeiten und genügen können. Bürgerkommunen setzen auf bürgerschaftliches Engagement, breite Bürgerbeteiligung und kollaborative Netzwerke, wie zum Beispiel vielerorts im Bereich der Integration (vgl. Gesemann/Roth 2017; Roß/Roth 2018). Das Beispiel „Kinderfreundliche Kommunen“ wurde schon erwähnt. Auch die Umriss einer verlässlichen kommunalen Beteiligungskultur sind bekannt (Roth 2018).

Nicht zuletzt wird die Glaubwürdigkeit von nachhaltiger Demokratiebildung daran gemessen, ob die Institutionen, die sie betreiben, diesen Ansprüchen selbst gerecht werden. Wie demokratisch können und wollen Stiftungen sein? Wieweit beteiligen sie ihre Zielgruppen, wie dies z.B. die Jugendcrew der Heinrich-Dammann-Stiftung leisten soll. Welche Ihrer Förderungen, Programme und Projekte haben eine Demokratie-Komponente? Ist es demokratisch legitim, kommunale Bildungslandschaften heute ohne die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gestalten?

Literatur

- Achen, Christopher H./Bartels, Larry M. 2016: Democracy For Realists. Princeton: Princeton UP
- Allianz für Beteiligung (Hg.) 2018: Mitmachen und Entscheiden. Bürgerentscheide im Dialog gestalten. Stuttgart
- Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.) 2014: Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- DKHW (Deutsches Kinderhilfswerk) 2019: Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. 3. Aufl. Berlin: DKHW
- Dzur, Albert W. 2019: Democracy Inside. Participatory Innovation in Unlikely Places. Oxford: Oxford UP
- Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin 2017: „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft (27) 161-180
- Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin 2018: Government of the People, by the Elite, for the Rich. Köln: MPIfG Discussion Paper 18/5
- Flinders, Matthew/Wood, Matthew 2018: Nexus Politics. Conceptualizing How Everyday Political Engagement Matters. In: Democratic Theory (5) 2, 56-81
- Gesemann, Frank/Roth, Roland 2017: Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung
- Keane, John 2009: The Life and Death of Democracy. London
- Negt, Oskar 2010: Der politische Mensch. Demokratie als Lebensform. Göttingen: Steidl
- Olk, Thomas/Roth, Roland/Lenhart, Karin/Stimpel, Thomas 2010: Beteiligungshaushalte und kommunale Bildungslandschaften – kann die Partizipation von Kindern und Jugendlichen durch subjektorientierte Finanzierungsinstrumente gestärkt werden? Halle/Berlin: Expertise für die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung

Parvin, Phil 2018: Democracy Without Participation: A New Politics for a Disengaged Era. In: Res Publica (24), 31 – 52.

Roß, Paul-Stefan/Roth, Roland: „Bürgerkommune“. In: Klie, Thomas/Klie, Anna Wiebke (Hrsg.): Engagement und Zivilgesellschaft. Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht. Reihe: Bürgergesellschaft und Demokratie. Wiesbaden: Springer VS 2018, S. 163-268

Roth, Roland 2013: Der Schüler-Haushalt. Ein Modell der Kinder- und Jugendbeteiligung in Kommunen. Evaluation des Modellprojektes. Ergebnisse der Schülerbefragung in Rietberg und Wennigsen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (www.schuelerhaushalt.de)

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/Rucht, Dieter (Hg.) 2008: Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch, Frankfurt/New York: Campus

Roth, Roland/Stange, Waldemar 2018: Ergebnisse der Online-Befragung zu repräsentativen Beteiligungsformaten auf kommunaler Ebene. Berlin: DKHW (unveröffentl. Ms. – Publikation in Vorbereitung)

Schmitter, Philippe C. 2019: ‚Real-Existing‘ Democracy and Its Discontents: Sources, Conditions, Causes, Symptoms, and Prospects. In: Chinese Political Science Review (<https://doi.org/10.1007/s41111-019-00120-6>)

Schneider, Helmut/Stange, Waldemar/Roth, Roland: „Kinder ohne Einfluss? Eine Studie des ZDF zur Beteiligung von Kindern in Familie, Schule und Wohnort in Deutschland 2009“, Mainz: ZDF 2009
download:
http://unternehmen.zdf.de/fileadmin/files/Download_Dokumente/DD_Das_ZDF/Veranstaltungsdokumente/kann_darf_will/Partizipationsstudie_final_101109.pdf

Schneider-Wilkes, Rainer 1998: Engagement und Mißerfolg. Politische Lernprozesse in Bürgerinitiativen. Berlin: FU (Diss.)

Scholten, Heike/Kamps, Klaus (Hg.) 2014 : Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie. Wiesbaden : Springer VS

Strachwitz, Rupert Graf 2019: Der Shrinking Civic Space für Europa? In: BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland 16/2019 (<https://www.b-be.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2019/08/newsletter-16-strachwitz.pdf>).