

## Stärkung der Demokratie durch Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement

*Roland Roth*

### Demokratie »unter Druck« und eine mobilisierte Zivilgesellschaft

Wer heute von Demokratie redet, kann von ihren Krisen nicht schweigen. Für kurze Zeit schien es nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, der deutschen Vereinigung und dem Ende der Blockkonfrontation des Kalten Krieges so, als stünde der weltweiten Ausbreitung von Demokratie und Menschenrechten nichts mehr im Wege. Das Ende lateinamerikanischer Militärdiktaturen und demokratische Aufbrüche im arabischen Raum verstärkten – neben zahlreichen Demokratiebewegungen in vielen Ländern der Welt – diese Hoffnung.

Wenige Jahrzehnte später hat sich die Szenerie radikal verändert. Demokratische Regressionen und Zerfallsprozesse dominieren das internationale Geschehen. Die Zahl der als halbwegs demokratisch geltenden Länder schrumpft. In den westlichen Demokratien macht sich ein antidemokratischer Rechtspopulismus breit, der immer häufiger – zumindest zeitweise – die Regierungsmacht erringen kann. Der russische Überfall auf die Ukraine hat die Hoffnung auf friedlichere Zeiten zerstört. Wenn heute von einer »Zeitenwende« die Rede ist, dann geht es nicht mehr um einen hoffnungsvollen Aufbruch, sondern um Widerstand gegen einen autoritären Backlash und die Verteidigung demokratischer und menschenrechtlicher Errungenschaften.

Die Ursachen für diese Drucksituation sind vielfältig. Dazu gehören wachsende soziale Ungleichheiten, ökonomische Krisen und Transformationen, die Ausbreitung von Pandemien und eine heraufziehende Klimakatastrophe. Globale Vielfachkrisen verstärken Zweifel an den Sicherheitsversprechen und der politischen Handlungsfähigkeit gerade auch der demokratisch regierten Staaten. Autoritäre Führerschaft und nationale Abschottung werden für manche Menschen zu aussichtsreichen Alternativen. Vergessen schienen die zivilgesellschaftlichen Aufbrüche in den letzten Jahrzehnten und die weltweiten Experimente mit erweiterten Formen der politischen Partizipation.

So kam die beeindruckende Protestwelle gegen Rechtsextremismus und für eine demokratische und vielfältige Gesellschaft seit dem 12. Januar 2024 überraschend. Seither waren in Deutschland bis zum 17. April auf rund 1.500 lokalen Demonstrationen, Mahnwachen und Kundgebungen mehr als 3,7 Millionen Menschen auf den Straßen (tagesaktuelle Daten bietet ein Demotracker: <https://www.demokrateam.org/>). Auch wenn die Zahl der Proteste inzwischen zurückläufig ist, haben wir es mit der größten prodemokratischen Protestwelle in der Geschichte der Bundesrepublik zu tun. Auch in kleinen Gemeinden und im ländlichen Raum gab und gibt es Aktionen. Erstaunlich ist zudem das breite Altersspektrum. Enkel und »OMAS GEGEN RECHTS« sind gemeinsam unterwegs. Ob und mit welchen Resultaten diese Mobilisierungen weitergehen, ist Mitte April offen. An vielen Orten sind neue Netzwerke entstanden und bestehende sind wieder aktiv geworden. Sie machen deutlich, dass wir es heute mit einer überwiegend demokratisch gestimmten Zivilgesellschaft zu tun haben, die rechtsradikalen Kräften nicht die politischen Räume überlassen will. Sie ist der Hoffnungsträger für eine partizipative Stärkung und Vitalisierung der Demokratie. Ohne sie wird es, so darf vermutet werden, keine freiheitlichen und menschenrechtskonformen Antworten auf die großen Herausforderungen unserer Zeit geben.

## Vielfältige Demokratie

So bedeutsam Demokratieskepsis, autoritäre Tendenzen und andere Herausforderungen für die demokratische Kultur Deutschlands auch sind, sie treffen auf eine aktive Bürgerschaft und eine vielfältige demokratische Praxis, die entwickelt und gestärkt werden kann. Dabei lassen sich heute sechs Handlungsbereiche einer vielfältig gewordenen Demokratie unterscheiden:

- (1) Nach wie vor stehen die Formen **repräsentativer Demokratie** im Zentrum politischen Handelns. Volkssouveränität wird im Grundgesetz wesentlich als Zusammenspiel von Wahlen, Parlamenten und politischen Parteien auf allen föderalen Ebenen gefasst. Zu diesem repräsentativen Gefüge gehört in Deutschland traditionell ein System mitgliederstarker intermediärer Interessenorganisationen. Aber diese repräsentativen Demokratieformen haben ihren Alleinvertretungsanspruch schon seit längerer Zeit verloren.
- (2) Ein wachsender **direktdemokratischer Bereich** mit Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden und Volksabstimmungen ist in den Kommunen und Ländern hinzugekommen. Versuche, Volksentscheide auch auf Bundesebene zu etablieren, waren bislang nicht erfolgreich. Abstimmungen und Sachentscheide spielen auch bei Bürgerhaushalten, Jugend- und Bürgerfonds eine Rolle. Heute sorgen in vielen Politikfeldern und auf allen föderalen Ebenen Fonds und Budgets dafür, dass Menschen die Erfahrung machen können, selbst etwas – ohne parlamentarische Vermittlung und Repräsentation – direkt in Abstimmung mit anderen entscheiden zu können.
- (3) Ein dritter Demokratiebereich hat in den letzten Jahren erheblich zugelegt. Die **konsultative Beteiligung** von Einwohner/innen ist vor allem auf kommunaler Ebene gefragt. Dabei geht es in der Regel um die Expertise der Bürgerschaft für die eigenen Lebensumstände. Bürgerräte sind aktuell auf allen politischen Ebenen ein bevorzugtes Format. Diese Beteiligung ist dialogisch bzw. deliberativ angelegt und kann verbindliche Entscheidungen in Parlamenten nur beratend vorbereiten. Aber stets schwingt auch die Erwartung mit, gehört zu werden. Wo dies geschieht, ist mit besseren, weniger kostspieligen und breiter akzeptierten Entscheidungen zu rechnen.
- (4) Wo Bürgerbeteiligung vernachlässigt oder nur symbolisch eingesetzt wird, ist verstärkt mit **Protesten, Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen** zu rechnen. Längst ist dieser Bewegungssektor zu einem eigenen Bereich demokratischen Handelns geworden. Seit einigen Jahrzehnten engagieren sich hier regelmäßig mehr Menschen als im Bereich repräsentativer Politik – von der Beteiligung an Wahlen einmal abgesehen. Die eigene Meinung gelegentlich auf Demonstrationen zum Ausdruck zu bringen, gehört heute für viele Menschen zu ihrem normalen Handlungsrepertoire. In den letzten Jahren haben globale Jugendbewegungen, wie Fridays for Future, die politische Agenda in vielen Ländern beeinflusst (UNICEF 2024).
- (5) Ähnlichen Zuspruch erfährt auch das **bürgerschaftliche Engagement** im engeren Sinne. Nahezu vierzig Prozent der über 14-Jährigen engagieren sich in Deutschland freiwillig oder ehrenamtlich. Vereine, Bürgerstiftungen und Verbände bieten dafür einen organisatorischen Rahmen, aber es wächst auch das spontane und ungebundene Engagement. Gemeinsam ist diesem bunten Spektrum freiwillig Engagierter zumeist, dass sie im Kleinen etwas gestalten wollen und damit das Gemeinwesen prägen.
- (6) Längst haben sich auch viele Institutionen des **Alltags für demokratische Mitgestaltung** geöffnet. Dies beginnt in den Familien, die überwiegend zu »Verhandlungsfamilien« geworden sind, in denen alle Mitglieder – auch die Kinder – 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, auch wenn ihre Verwirklichung noch vielerorts auf sich warten lässt. Immerhin gibt es heute kaum einen Lebensbereich, der sich dieser Forderung nach Alltagsdemokratie gänzlich entziehen kann.

Auch wenn alle Bereiche der vielfältigen Demokratie auf eine engagierte Bürgerschaft angewiesen sind (z. B. keine repräsentative Demokratie ohne aktive Parteimitglieder oder ehrenamtliche Gemeinderäte), konzentriere ich mich nachfolgend auf drei Handlungsfelder, für die zivilgesellschaftliches Engagement zentral ist.

## Bürgerbeteiligung

In der Geschichte der Bundesrepublik lassen sich seit den frühen 1970er Jahren mehrere Wellen beobachten, die mehr Bürgerbeteiligung im politischen Prozess eingefordert haben. Die jüngste, vor etwa 15 Jahren einsetzende Welle wurde durch massive Proteste ausgelöst, für die »Stuttgart 21« zum Symbol geworden ist. Das 2011 gegründete [Netzwerk Bürgerbeteiligung](#) ist ein Akteur dieses Prozesses. Mehr als 900 Netzwerker/innen arbeiten dort zusammen, um politische Partizipation auf allen politischen Ebenen zu stärken. Sie kommen vor allem aus der Kommunalverwaltung, von professionellen Anbietern, die Bürgerbeteiligungsprozesse organisieren und begleiten, aus der organisierten Zivilgesellschaft, Bürgerinitiativen und aus der Wissenschaft. Online-Foren, jährliche Treffen, Thementeams und Newsletter sorgen für Austausch und Vernetzung. Zu den Produkten gehören die 2012/2013 erarbeiteten [Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung](#), Netzwerkimpulse zur Beteiligung im Klimaschutz, zur Beteiligung von schwer erreichbaren Gruppen, die Möglichkeiten im ländlichen Raum, Beteiligung bei Integrationsprozessen oder zur Wirkungsforschung. Eine stetig wachsende Sammlung von kommunalen Beteiligungsleitlinien umfasst inzwischen mehr als 120 Einträge.

Weitere 1.100 Menschen haben den Newsletter abonniert. Besonders interessant ist das 2013 im Netzwerk Bürgerbeteiligung entstandene [Netzwerk kommunale Partizipationsbeauftragter](#) (NeKoPa), das dem vertraulichen kollegialen Austausch von Verwaltungsmitarbeiter/innen dient, deren Auftrag es ist, die Bürgerbeteiligung in ihrer Kommune voranzubringen und strategisch (weiter) zu entwickeln. Nach einer Anschubfinanzierung durch die Robert Bosch Stiftung finanziert sich das Netzwerk wesentlich durch Spenden und Förderbeiträge der Netzwerker/innen.

Unser Netzwerk ist nicht allein geblieben. Aus der Arbeit in Baden-Württemberg ist 2015 eine bundesweite [»Allianz Vielfältige Demokratie«](#) entstanden, weitere landesweite Netzwerke wie die [»Allianz für Beteiligung«](#) in BaWü und in jüngerer Zeit das sächsische [»Erfahrungs- und Beratungsnetzwerk Bürgerbeteiligung«](#) gehören zu den Bemühungen, Bürgerbeteiligung voranzubringen.

Im Juni 2024 wird es zudem ein 2. Vernetzungstreffen geben, wo sich Akteure der Bürgerbeteiligung auf Bundes- und Landesebene austauschen. Beim ersten Treffen dieser Art im letzten Jahr wurde deutlich, wie weit Beteiligungsverfahren bereits in verschiedene Ressorts und Programme auf Bundes- und Landesebene Einzug gehalten haben.

Wir können hierzulande darüber hinaus von einer internationalen Welle profitieren:

- Beteiligungskompass der Bertelsmann Stiftung und der Stiftung Mitarbeit ([beteiligungskompass.org](#)): 156 Beispiele, 83 Methoden, 46 Leitfäden;
- National Coalition for Dialogue & Deliberation ([ncdd.org](#)): rund 180 Partizipationsformate;

- Participedia.net: 2231 Fallbeispiele, 368 Methoden, 848 Organisationen in 159 Ländern;
- Democracy R & D (<https://democracyrd.org/>) mit einem Schwerpunkt auf gelosten Bürgerräten: 85 Organisationen und Individuen aus 30 Ländern auf 6 Kontinenten;
- People Powered – Global Hub for Participatory Democracy (<https://www.peoplepowered.org/>) bietet 346 Ressourcen zu Partizipationsformaten und -erfahrungen mit dem Schwerpunkt participatory budgeting (Bürgerhaushalte, Bürgerfonds, Schüler/innenhaushalte).

*(die Zahlen wurden zuletzt am 10. Mai 2024 aktualisiert)*

Trotz aller, vor allem lokaler Erfolge ist der Stellenwert von Bürgerbeteiligung und die Entwicklung in Richtung vielfältiger Demokratie nach wie vor umstritten. Ein aktuelles Beispiel bietet die Bundestags-Debatte (14. März 2024) über die Empfehlungen des Bürgerrats Ernährung, der von Bundestag eingesetzt wurde.

- Der Teil des Parlaments, der sich für den Bürgerrat stark gemacht hatte, forderte eine zügige Umsetzung der Vorschläge, lobte das Engagement der 160 Mitglieder des Bürgerrats, die fünf Monate intensiv zum Thema gearbeitet hatten, und sah in der größeren Repräsentativität geloster Beratungsgremien eine Bereicherung der parlamentarischen Arbeit.
- Ganz andere Stimmen kamen von konservativer Seite: Das Parlament sei der einzig legitime »Bürgerrat«, die Auslagerung durch eine »Volkslotterie« führe zur Entparlamentarisierung bzw. zur Schwächung des Bundestags. Also solle man die Finger davonlassen.
- Eine weitere, vor allem von der FDP vorgebrachte Kritikrichtung kann als expertokratisch gekennzeichnet werden. Bürgerbeteiligung sei ein fragwürdiges Lientheater, wichtige Entscheidungen gehörten in die Hand von Expert/innen aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft. Es gäbe keinen Vorschlag des Bürgerrats Ernährung, der nicht schon einmal professionell geprüft worden sei. Politik sei insgesamt zu komplex, um sie den Bürgerinnen und Bürgern zu überlassen.
- Die AfD schließlich forderte, wie stets, direkte Demokratie statt geloster Beratungsgremien.

In kleiner Münze begleitet diese Frontstellung die parteipolitischen Debatten über mehr Bürgerbeteiligung. Heute fordern jedoch 60 bis 80 % der repräsentativ befragten Bürgerinnen und Bürger mehr kommunale Beteiligung. Das Kompetenzbewusstsein der Bevölkerung ist in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen. Beteiligung ist der Versuch, diese Energie (der Politikwissenschaftler Max Kaase sprach bereits Mitte der 1970er Jahre von einer »partizipatorische Revolution«) produktiv für die Gestaltung des Gemeinwesens zu nutzen und dafür angemessene Formen zu finden.

Vor diesem kontroversen Hintergrund können die kommunalen »Leitlinien Bürgerbeteiligung« als Fortschritt betrachtet werden, weil sie institutionelle Regelungen zur Vorbereitung von Ratsentscheidungen verbindlich machen. Dabei sind die Prozesse, in denen solche Leitlinien entstehen, sehr wichtig, um die rechtlichen Rahmenbedingungen und Handlungsperspektiven von Rat, Verwaltung, und Politik mit den Erwartungen der Bürgerschaft abzugleichen. Es geht um pragmatische Regelungen (»Leitlinien für Bürgerbeteiligung«), die allen Beteiligten Erwartungssicherheit garantiert. Es ist kein Zufall, dass die konkreten Regelungen in den »Leitlinienkommunen« immer wieder nachjustiert werden.

Solche Leitlinien gibt es nicht nur in Klein- und Mittelstädten, sondern auch in Millionenstädten wie Köln oder im Stadtstaat Berlin, wo in den letzten Jahren sowohl Leitlinien auf Landesebene wie in den einzelnen Bezirken verabschiedet wurden. In der Regel werden dabei Grundsätze und Qualitätsanforderungen formuliert, Beteiligungsthemen und -formate grob festgelegt sowie Strukturen und Prozesse zur Stärkung der Bürgerbeteiligung etabliert. Dazu gehören unter anderem die Veröffentlichung kontinuierlich aktualisierter Vorhabenlisten, eine Anlaufstelle für die Bürgerschaft, aber auch der Aufbau von Kompetenzzentren (Fachstellen, Abteilungen) innerhalb der Verwaltung und schließlich angemessene Beteiligungskonzepte für jedes einzelne Vorhaben.

Auf Landesebene hat Baden-Württemberg mit seiner »Politik des Gehörtwerdens« eine neue Planungs- und Beteiligungskultur vorgebracht, die noch immer das Maß der Dinge auf Landesebene ist. Zentrale Etappen waren dabei die pflichtige, frühzeitige Beteiligung bei Infrastrukturprojekten des Landes ([»Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung«](#) (Ende 2013)), der [»Leitfaden für eine neue Planungskultur«](#) (März 2014) und das [Umweltverwaltungsgesetz mit Beteiligungspflichten](#) (Januar 2015). Die prägende Staatsministerin Gisela Erler hat kürzlich eine persönliche Bilanz veröffentlicht (Erler 2024).

All diese Gesetze und Regelungen wurden mehrfach extern positiv evaluiert – u.a. vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer. »Mit bundesweit singulären rechtlichen Regelungen sind die öffentlichen und privaten Vorhabenträger angehalten, die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und systematisch bei der Planung und Durchführung von Infrastrukturvorhaben einzubinden. Dies führte innerhalb der Verwaltung zu einer deutlichen Professionalisierung, Systematisierung und Institutionalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei den erfassten Vorhaben. Sowohl die Verfahren als auch die Vorhabenakzeptanz konnte aus Sicht vieler Stakeholder positiv beeinflusst werden. ... Der baden-württembergischen Landesregierung ist es durch die Verankerung neuer rechtlicher Regelungen gelungen, die bestehenden administrativen Verfahren (Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren) durch neue informelle Dialogprozesse zu erweitern und damit dem Anspruch von Bürgerinnen und Bürgern nach mehr Transparenz, Information und Beteiligung gerecht zu werden« (Keil u.a. 2022: 434).

Trotz der kommunalen Aufbrüche, den guten Erfahrungen in Baden-Württemberg, Initiativen in anderen Bundesländern und einer Reihe von ambitionierten Beteiligungsvorhaben in einzelnen Bundesministerien ist die gegenwärtige Krisen- und Transformationspolitik der Ampel-Regierung durch den weitgehenden Verzicht auf Bürgerbeteiligung gekennzeichnet. Sie bewegt sich damit in der Tradition der Merkel-Ära und spitzt sie zu. Wichtige Entscheidungen fallen in kleinen Runden, oft sogar ohne vorgängige Befassung von Parlament und Regierungsparteien. Für diesen Politiktypus hat sich seit COVID 19 der Begriff der »kernexekutiven Führerschaft« eingebürgert (Korte u.a. 2023). Die Bundesregierung macht damit das Gegenteil dessen, was die OECD in Zeiten von Vielfachkrisen empfiehlt. Die durch Krisen ausgelösten Unsicherheiten und das schwindende Vertrauen in die staatliche Handlungsfähigkeit verlangt eine demokratische Stärkung durch mehr Beteiligung und eine lebendige Zivilgesellschaft: »Better institutionalising participatory processes in policy and decision making would improve the involvement of citizens« (OECD 2023: 25). Jenseits der Kritik an einzelnen »kernexekutiven« Entscheidungen, wie etwa dem »Heizungsgesetz« (GEG), ist der demonstrative Verzicht auf Bürgerbeteiligung der größte demokratische Mangel. Aktuell wird demokratisches Vertrauen aufgebraucht, ohne neues zu schaffen.

## Bürgerschaftliches Engagement

Demokratieförderung und -stärkung kommt nicht ohne bürgerschaftliches Engagement aus, lautet eine Überzeugung, die seit der Arbeit der Enquete-Kommission des Bundestags »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« (1999-2022) breite Unterstützung findet. Die organisierte Zivilgesellschaft kann Demokratie in mehreren Dimensionen ermöglichen und stärken:

Dies gilt zunächst für die Einübung in Zivilität als eine demokratische Basiskompetenz. Dabei geht es um die Erfahrung von Interessenvielfalt und eines gewaltfreien Interessenausgleichs in und zwischen freiwilligen, selbstgewählten Gemeinschaften. Wenn mir etwas nicht passt, kann ich austreten oder versuchen den Verein so zu verändern, dass ich mich wohlfühle. Zivilgesellschaftlichen Organisationen bieten als freiwillige Vereinigungen die Möglichkeit zur eigenen Wirksamkeit, fördern Dialoge, Verständigungsbereitschaft, Rationalität und Kompromissfähigkeit.

Die Chance, solche demokratischen Haltungen einzuüben, ist nicht zuletzt von der Verfassung der zivilgesellschaftlichen Organisationen abhängig. Die Vereinsform z. B. bietet das rechtliche Fundament für eine gleichberechtigte Mitsprache aller Mitglieder und eine verantwortliche Vereinsführung. Ob sie als solche auch genutzt und erfahren wird, ist eine offene Frage. Es muss stets mit antidemokratischen Haltungen, exklusiven Initiativen und autoritären Organisationen gerechnet werden. Zivilgesellschaften sind dann stark, wenn sie innerhalb und zwischen ihren Vereinigungen zur demokratischen Selbstkorrektur in der Lage sind.

Demokratische Politik kommt ohne ein zivilgesellschaftliches Fundament nicht aus. In der deutschen Tradition gibt es ein breit gefächertes System der politischen Interessenvermittlung (Parteien, Verbände, Vereine, Formen anwaltschaftlicher Selbstorganisation, Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen und Proteste). Im Idealfall trägt und prägt die Zivilgesellschaft demokratische Politik, indem sie für Interessenartikulation, Resonanz, Verantwortlichkeit und Rechenschaftslegung der Regierenden Sorge trägt.

Ein wichtiger politischer Impuls geht in jüngerer Zeit von den zahlreichen Organisationen aus, die den politischen Raum als Themenanwält/innen in Form von Nichtregierungsorganisationen bevölkern. Sie tragen erheblich dazu bei, dass Regierungshandeln einer öffentlichen Kontrolle ausgesetzt wird und Fehlentwicklungen in der Zivilgesellschaft korrigiert werden (Beispiele sind Transparency International, Lobby Control, abgeordnetenwatch.de oder die zahlreichen Anti-Diskriminierungsinitiativen).

Bürgerschaftliches Engagement stellt oft selbst eine Form der politischen Beteiligung dar, wenn es darum geht »im Kleinen etwas zu gestalten«. Hier ist der Kern jeder demokratischen Politik berührt, die auf politische Gleichheit setzt. Die Möglichkeit, etwas zu gestalten, darf kein Privileg sein. Dies bedeutet, dass jede und jeder die Gelegenheit und die dafür notwendigen Ressourcen (z. B. Zeit, Bildung, materielle Sicherheit) für bürgerschaftliches Engagement haben sollte.

Deutlich ist die politische Gestaltungskraft des freiwilligen Engagements zum Beispiel in der Flüchtlings- und Integrationspolitik geworden. Im Kontext der verstärkten Zuwanderung von Geflüchteten hatten sich 2015/16 vielfältige lokale Initiativen gebildet, die sich um die Zugewanderten kümmerten. Der Freiwilligensurvey von 2019 macht deutlich, dass dieses krisenbedingte Engagement zu einem neuen, mit acht Prozent sogar mittelgroßen Engagementbereich geführt hat. Die breite zivilgesellschaftliche Solidarität mit den Flüchtenden nach dem russischen Überfall auf die Ukraine im März 2022 bestätigt diese Einschätzung.

Solidaritätspotentiale werden auch bei anderen Themen und Gelegenheiten sichtbar. Bei Herausforderungen wie extremen Wetterereignissen (»Jahrhunderthochwassern«) oder der COVID-19 Pandemie engagieren sich spontan auch Menschen, die bisher keinen Anlass oder keine Gelegenheit für sich gesehen haben.

Nachbarschaften werden wiederbelebt. Aber Viele tun dies nicht nur aus geselligen, beruflichen oder gemeinschaftlichen Motiven im Nahbereich, denn das Engagement für Flüchtlinge setzt Empathie und Verständnis für »Fremde«, d.h. für Menschen aus fernen Kulturen und Ländern voraus.

Auf den ersten Blick scheint bürgerschaftliches Engagement in Deutschland eine sichere Bank. Die Engagementquote ist vergleichsweise hoch (je nach Studie liegt sie bei 33 Prozent bis knapp 40 Prozent) und relativ stabil. Die Engagementquoten von Männern (40,2 Prozent) und Frauen (39,2 Prozent) haben sich soweit angeglichen, dass »im Jahr 2019 erstmals kein statistisch signifikanter Unterschied« (Simonson u.a. 2022: 2) festgestellt werden konnte. Auch die Unterschiede in der Engagementbeteiligung zwischen Ost- und Westdeutschland sind kleiner geworden und betragen nur noch 3,4 Prozent. Betrachtet man einzelne Bundesländer dann besteht weiterhin ein beachtliches Gefälle. So hat Baden-Württemberg eine überdurchschnittliche Engagementquote von 46,1 %, während Sachsen mit 34,9 % das Schlusslicht bildet. Von den ostdeutschen Bundesländern liegt lediglich Thüringen mit 40,8 % über dem Bundesdurchschnitt von 39,7 %. Eine deutliche Differenz gibt es nach wie vor bei der Mitgliedschaft in Vereinen. Die Angaben für die Bundesländer reichen von 47,3 % für Bayern bis 32 % für Sachsen bei einem bundesweiten Durchschnitt von 41,1 % (vgl. Simonson u.a. 2022).

Aber die demokratischen Herausforderungen sind größer geworden:

- Die **Ungleichheit im Engagement** wird nicht kleiner, sondern sie wächst. Aktuell engagieren sich anteilig doppelt so viele Menschen mit hoher Bildung (Engagementquote 51,1 Prozent) als Menschen mit niedriger Bildung (26,3 Prozent). Einen ähnlichen Effekt haben die Einkommensverhältnisse. Mit den Bildungschancen werden – so scheint es – auch die Engagementchancen »vererbt«.
- Trotz gegenteiliger Bekenntnisse ist **Engagement verstärkt zum Lückenbüßer geworden**, weil sich der Staat verstärkt aus der politischen Verantwortung stiehlt. Das zeigen zum Beispiel die mehr als 970 Tafeln in Deutschland. Ihr Motto »Lebensmittel retten. Menschen helfen« ist ebenso ehrenwert wie das breite Engagement in diesen lokalen Initiativen, die sich gemeinsam mit anderen Verbänden und Gruppen zudem für eine angemessene staatliche Unterstützung von armen Menschen einsetzen. Vergessen wird beim wohlfeilen Lob der Tafeln in der Regel zweierlei. Zum einen ist der Aufstieg der Tafeln in Deutschland eng mit den Folgen der Hartz-Gesetzgebung verbunden. Sie hat eine neue Klasse von Bedürftigen hervorgebracht, die seither zum »Kundenstamm« der Tafeln gehören. Zum anderen hat sich die Bundesrepublik Deutschland in mehreren völkerrechtlichen Verträgen zur Garantie der Ernährungssicherheit verpflichtet. Die Überantwortung dieser staatlichen Garantie an weitgehend private Wohltätigkeit macht Bürger/innen zu Almosenempfänger/innen.
- Die Angleichung der Engagementquoten zwischen Ost und West hat keine entsprechende Entwicklung in der politischen Kultur bewirkt. Die Kluft in der Demokratiezufriedenheit ist sogar gewachsen. Bei den 2024 anstehenden Landtagswahlen in drei neuen Bundesländern droht die AfD jeweils zur stärksten Partei zu werden. Der beobachteten zivilgesellschaftlichen Angleichungen von Ost und West steht somit ein **Auseinanderdriften in der politischen Kultur** gegenüber.
- Die **Zahl der Streitthemen** scheint zu wachsen und erzeugt neue politische Konfliktlinien in der Zivilgesellschaft, wie zuletzt das Beispiel Pandemiepolitik gezeigt hat. Diese Politisierung des Engagements hat in manchen Regionen zur Verfeindung und Polarisierung in der Zivilgesellschaft beigetragen hat. Gefordert ist deshalb die Stärkung einer partizipativen Kultur innerhalb der Zivilgesellschaft durch die Unterstützung von Initiativen, die auf demokratische Normen und Inklusion, auf Zivilität

und Dialogfähigkeit setzen. Dabei können Krisendialoge und Nachbarschaftsgespräche helfen. Beim Thema Corona und den Querdenken-Protesten geht es nicht um Neuzugewanderte, sondern um eine Integrationspolitik für verstörte, verfeindete Einheimische in einer in Teilen vergifteten Zivilgesellschaft. Die »heilende« Wirkung von organisierten Kontakt- und Dialoggelegenheiten – sei es beim Essen, Singen oder im Sport – ist gut belegt. Vielleicht gehen von der Protestwelle seit Anfang des Jahres neue demokratische Impulse aus.

## Alltagsdemokratie

Es gehört zu den gut begründeten Annahmen über die Stabilität und die Stärke von Demokratien, dass sie durch eine demokratische Alltagskultur getragen werden. Im Prinzip sind alle Lebensorte für Formen demokratischer Mitgestaltung offen, und es gibt kaum eine Institution, wo dies nicht versucht wurde bzw. praktiziert wird. Gleichwohl können wir davon ausgehen, dass auch unser Alltag in repräsentativen Demokratien noch immer von Macht und Herrschaft geprägt ist. Die machtgeprägte Formel »Der Wille des Einen ist das Tun des Anderen« (Paris 2015) bestimmt in ihren vielfältigen Ausprägungen unser Handeln in Familien, Schulen, Universitäten, Büros und Fabriken. Die Chance, den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, so die klassische Machtdefinition von Max Weber, kann sich auf vielfältige Quellen stützen, seien es nun formale Weisungsbefugnisse in Organisationen, Formen der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, Expertenwissen, das sich als alternativlos präsentieren kann, oder auch die Bereitschaft, physische Überlegenheit und Gewalt einzusetzen. Autoritative Machtausübung und demokratische Mitgestaltung bilden dabei nur die Extrempole. Oft geht es heute in vielen Lebensbereichen um ein Mehr oder Weniger, um graduelle Abstufungen.

Hinzu kommen vielfältige Formen der Ungleichheit und Diskriminierung, von geschlechtsspezifischen Abwertungen und Ausgrenzungen über einen Adultismus, der die Ansichten und Rechte junger Menschen ignoriert, bis hin zu den zahlreichen aktuellen Ausprägungen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Homophobie etc.), die auch das Alltagsleben imprägnieren.

Alltagsdemokratie und Beteiligungskultur in Institutionen und Sozialräumen heißt mehr Raum für Mitbestimmung und Mitgestaltung zu schaffen. Aus dem gemeinsamen Willen soll gemeinsames Handeln erwachsen. Dies ist das Ziel einer sich entwickelnden Beteiligungskultur in öffentlichen Einrichtungen und Stiftungen, aber auch in Unternehmen. Wenn Demokratie als Lebensweise verstanden wird, ist es naheliegend, prägende Orte des Alltagslebens für die Gestaltungswünsche der Nutzer/innen, Bewohner/innen und Beschäftigten zu öffnen. Eltern sorgen dafür, dass ihre Kinder mitgestalten und mitentscheiden können. Der graduelle Charakter dieser demokratischen Öffnung wird deutlich, wenn die Themen näher bestimmt werden, die für die Mitgestaltung der Kinder geöffnet werden. Das in den 1950er Jahren noch prägende Motto autoritärer Familienstrukturen »Solange Du Deine Füße unter meinen Tisch stellst, machst Du was ich sage!« scheint jedoch weitgehend ausgedient zu haben.

Vorschulkinder werden heute befragt, wenn es um das Zusammenleben in ihren Kitas geht, und sie bewerten die Qualität ihrer Kita. Stiftungen richten Kinderbeiräte ein, wenn sie sich in ihren Programmen und Projekten an die nachwachsende Generation richten. Staatliche Programme und kommunale Einrichtungen werden zunehmend mit Beteiligung geplant und verwirklicht. Das gilt z. B. für Kinderrechte-Schulen, Beiräte in Jugendeinrichtungen, 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. Sie ist im Prinzip in allen gesellschaftlichen Institutionen möglich, nicht zuletzt auch am Arbeitsplatz. In Kitas zeigt sich, dass ein Mehr an Beteiligung zu einem

Qualitätsmerkmal von Einrichtungen werden kann. Zudem steigert die partizipative Ausgestaltung von Alltagsinstitutionen in der Regel das Wohlbefinden aller Beteiligten. Indem Alltagsdemokratie die Erfahrung ermöglicht, selbst etwas gestalten und Verantwortung für sich und andere übernehmen zu können, werden zentrale demokratische Haltungen eingeübt, die auch den Umgang mit institutioneller Politik positiv beeinflussen können.

Die Entwicklung von Mitbestimmungs- und Beteiligungsformen in Institutionen entlang des Lebenslaufs sind ein wichtiger Beitrag zur Demokratieentwicklung, der in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Langfristig werden im Alltag wichtige Grundlagen für demokratische Einstellungen und Verhaltensweisen geschaffen und immer wieder erneuert. Dazu können bewährte Programme wie die »Eltern-AG« (<https://www.mapp-empowerment.de/>), die demokratische Erziehungsstile fördert, die »Kinderstube der Demokratie« und »Mitentscheiden und Mithandeln in der Kita« (<https://www.partizipation-und-bildung.de/kindertageseinrichtungen/mitentscheiden-und-mithandeln-in-der-kita/>) oder »Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage« (<https://www.schule-ohne-rassismus.org/>) erheblich beitragen. An Programmen und Konzepten, die Alltagsinstitutionen demokratisch fit machen wollen, herrscht kein Mangel. Über den Stand der Umsetzung wissen wir dagegen weniger. Es gilt, solche Initiativen für einen demokratischen Alltag – wo es sie noch nicht gibt – vor Ort bekannt zu machen und zu unterstützen.

## Herausforderungen für die Förderung demokratischen Engagements

Die skizzierten Elemente einer vielfältigen Demokratie sind in unterschiedlicher Qualität, Häufigkeit und Ausprägung im politischen Alltag Deutschlands präsent. Das bloße Nebeneinander zivilgesellschaftlicher Engagementformen bietet jedoch noch keinen demokratischen Gegenentwurf zu autoritären Formierungen. Vielfältige Demokratie wird nur zur politischen Alternative, wenn die individuellen und institutionellen Voraussetzungen für ein produktives Zusammenspiel geschaffen bzw. verbessert werden. Das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen demokratischen Formen darf nicht gleichgültig oder »kannibalisierend« sein. Sie dürfen sich – bei aller Kritik und Korrektur im Detail – nicht wechselseitig beschädigen. Dies ist jedoch keineswegs selbstverständlich:

- Rechtspopulistische Akteure fremdeln mit dem »System« repräsentativer Demokratie, dem sie nicht zuletzt ihren Aufstieg verdanken, und bringen stattdessen Volksabstimmungen als »wahre« Form der Demokratie ins Spiel. Sie tun dies sichtbar mit dem Ziel, parlamentarische Repräsentation insgesamt madig zu machen.
- Dialogorientierte und beratende Innovationen werden gerne mit dem Gestus präsentiert, die ideale Lösung für demokratische Herausforderungen zu bieten. Aktuelles Beispiel sind die überbordenden Erwartungen an Bürgerräte, die durch Zufallsauswahl repräsentativer zusammengesetzt sein können als Parlamente. Nebenbei sollen sie auch noch die Probleme von Lobbyismus, Interessenpolitik und Expertentum lösen. Ob und wie ihre Vorschläge in parlamentarischen Entscheidungen auch eine Rolle spielen können, gehört zu den offenen Fragen dieses Beteiligungsformats.
- Besonders die Protagonisten der dominierenden repräsentativen Institutionen tun sich schwer, den demokratischen Mehrwert der anderen Beteiligungsformate und des bürgerschaftlichen Engagements, wenn es sich politisch artikuliert, zu respektieren. Sie tendieren vielmehr dazu, die politischen Impulse aus der Zivilgesellschaft zu ignorieren und zu vernachlässigen (Anheier/Toepler 2019).

Jede der demokratischen Formen muss sich darin bewähren, mit ihren Mitteln zentrale demokratische Defizite zu verringern. Dies gilt an erster Stelle für die zunehmende soziale Selektivität aller Beteiligungsformate. Soziale Ungleichheiten sind ein übergreifendes Problem aller Elemente vielfältiger Demokratie und in der Kombination steigt sogar die Gefahr, dass sich soziale Ungleichheit auch in wachsende politische Ungleichheit übersetzt.

Es geht nicht nur um das Fehlen einer fairen Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen im Parlament. Wir haben hinreichend Belege, dass die Interessen der Schwach- oder Nicht-Vertretenen auch im Gesetzgebungsprozess nicht zur Geltung kommen. Schon der vergleichsweise unaufwändige Wahlakt ist von einer deutlichen sozialen Schieflage geprägt. Die Wahlbeteiligung in den besser gestellten Vierteln übersteigt die in den abgehängten Quartieren regelmäßig um ein Vielfaches. Auch die Herabsetzung des Wahlalters verläuft eher stockend und versperrt vielen jungen Menschen einen frühen Zugang zur repräsentativen Politik. Wie die Daten der Freiwilligensurveys zeigen, gibt es auch im freiwilligen Engagement soziale Hindernisse und Bildungsbarrieren, die zu einem Übergewicht der Bessergestellten und Bessergebildeten in vielen Bereichen des Engagements führen.

Die aktuellen Proteste gegen Rechtsextremismus und für eine starke Demokratie sprechen für eine politische **Aufwertung der Zivilgesellschaft**. Alltagsdemokratie, Bürgerinitiativen, Proteste und soziale Bewegungen sowie bürgerschaftliches Engagement sollten als wichtige Quellen demokratischer Legitimation und Qualität anerkannt und berücksichtigt werden. Dabei geht nicht nur um »mehr« freiwilliges Engagement, sondern vor allem um mehr »gutes« Engagement (zu diesem Konzept s. Steuerungsgruppe 2017). Nicht jedes zivilgesellschaftliche Engagement kann für sich das Prädikat »demokratisch« beanspruchen oder wirkt demokratiefördernd.

Autoritärer Populismus, Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit sind heute in vielen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Handlungsfeldern spürbar – von der rechtspopulistischen Straßenpolitik ganz abgesehen. Politische Verbote helfen wenig, die Förderung demokratischen Engagements ist aussichtsreicher. Demokratie will gelernt sein – und zwar immer wieder und immer wieder neu – eine Einsicht, die der jüngst verstorbene Oskar Negt auf den Punkt gebracht hat. Demokratisches Engagement ist stets anspruchsvoll, denn es setzt voraus, sich über die eigenen Interessen, aber auch die der anderen zu verständigen und nach einem fairen **Interessenausgleich** zu suchen. Oft wird einseitig auf Selbstwirksamkeit als zentrale Erfahrung verwiesen. Diese ist zwar wichtig, aber für demokratische Beteiligung nicht genug.

Rechtsextreme Vereinigungen bieten jungen Menschen ein besonderes Maß an Selbstwirksamkeit. Die Leute sind eingeschüchtert, haben Angst, wechseln die Straßenseite, wenn solche Gruppen auftauchen. Den Gruppenmitgliedern vermitteln solche Auftritte eine Stärke, die sie alleine nicht hätten. Das Gleiche gilt für rechtspopulistische Politikunternehmer/innen, die ihrer Zielgruppe mit dem falschen Versprechen »Ihr seid das Volk« extreme Wirksamkeit in Aussicht stellen und bei Wahlen von diesem Schwindel profitieren.

**Demokratische Selbstwirksamkeit** entsteht erst dann, wenn auf Gewalt und Einschüchterung verzichtet wird und die eigenen Interessen mit denen anderer Beteiligter abgeglichen und Kompromisse gefunden werden, mit denen alle Beteiligten gut bzw. besser leben können. Für solche Aushandlungsprozesse braucht es Zeit und Regeln, auf die sich die Beteiligten verständigt haben. Positive Beteiligungserfahrungen sind die wichtigste Ressource gegen autoritäre Versuchungen und andere Gefährdungen von Demokratien. In den letzten Jahrzehnten sind vielfältige Formen der Beteiligung in fast allen gesellschaftlichen Institutionen und politischen Bereichen – vor allem auf kommunaler Ebene – entstanden. **Politische Gestaltungsansprüche** sind auch in Zivilgesellschaft stärker geworden, wie eine aktuelle repräsentative Studie betont: »Es vollzieht

sich ein Wandel in der Zivilgesellschaft von primär nach innen orientierten Mitgliedschaftsorganisationen hin zu Organisationen, die stärker auf gesellschaftliche Probleme vor Ort einwirken und über die Grenzen der Organisation hinaus Gesellschaft mitgestalten wollen« (Schubert u.a. 2023: 64). Beeindruckende Unterstützung kommt vom Bundesverfassungsgericht, das in seinem Lissabon-Urteil zum Wahlrecht auf europäischer Ebene hervorhebt: »Der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert.« Das gilt wohl nicht nur für das Wahlrecht, sondern für das bürgerschaftliche Engagement in allen Lebensbereichen.

### Hinweis

---

Eine Kurzversion dieses Beitrags ist in »Heimat Westfalen« (Heft 1, 2024, S. 4-14) erschienen.

### Lesetipp

---

Roland Roth: Demokratie wirksam fördern. Handlungsempfehlungen für eine demokratische Praxis. Bonn 2023, Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten Nr. 32, Verlag Stiftung Mitarbeit, 260 S., 14,00 Euro, ISBN 978-3-941143-48-7.

Zu beziehen über den Buchhandel oder [www.mitarbeit.de](http://www.mitarbeit.de)

### Literatur

---

- Anheier, Helmut K./Toepler, Stefan 2019: Policy Neglect: The True Challenge to the Nonprofit Sector. Nonprofit Policy Forum. 2019; 20190041
- Erler, Gisela 2024: Demokratie in stürmischen Zeiten. Für eine Politik des Gehörtwerdens. Politische Erinnerungen. Freiburg u.a.: Herder
- Keil, Silke u.a. 2022: Bürgerbeteiligung und Verwaltungspraxis. Langzeitevaluationen der Auswirkungen von Beteiligungsregelungen in Baden-Württemberg. Wiesbaden: Springer VS
- Korte, Karl-Rudolf/Richter, Philipp/von Schuckmann, Arno (Hrsg.) 2023: Regieren in der Transformationsgesellschaft. Impulse aus Sicht der Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer VS
- OECD 2023: Government at a Glance 2023. Paris: OECD Publishing  
<https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
- Paris, Rainer 2015: Der Wille des Einen ist das Tun des Anderen. Aufsätze zur Machttheorie. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft
- Schubert, Peter/Kühn, David/Tahmaz, Birthe 2023: ZiviZ-Survey 2023. Zivilgesellschaftliche Organisationen im Wandel – Gestaltungspotentiale erkennen. Resilienz und Vielfalt stärken. Essen: Stifterverband
- Simonson, Julia/Kelle, Nadiya/Kausmann, Corinna/Tesch-Römer, Clemens (Hrsg.) 2022: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2019. Wiesbaden: Springer VS

- Steuerungsgruppe des Arbeitskreises »Bürgergesellschaft und Demokratie« 2017: Gutes Engagement – für eine demokratische Zivilgesellschaft. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung
- UNICEF 2024: Youth, Protests and the Polycrisis. Florence: UNICEF Innocenti – Global office of Research and Foresight. <https://www.unicef.org/innocenti/reports/youth-protests-and-polycrisis>

### Autor

---

**Prof. Dr. Roland Roth**, ist Politik- und Sozialwissenschaftler – zuletzt lehrte er am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er war sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Bundestags »Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements« und ist Co-Sprecher des bundesweiten Netzwerks Bürgerbeteiligung. Wissenschaftliche Schwerpunkte sind Proteste und soziale Bewegungen, Demokratieentwicklung, Kinder- und Menschenrechte sowie kritische Gesellschaftstheorie.

### Kontakt

E-Mail: [roland.roth1@gmx.de](mailto:roland.roth1@gmx.de)

### Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Am Kurpark 6 | 53177 Bonn

E-Mail: [redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de)