

Bürgergesellschaft und Demokratie

Heinz Kleger · Ansgar Klein *Hrsg.*

# Demokratiepolitik

Neue Formen der Bürgerbeteiligung  
als Demokratiestärkung

 Springer VS

---

# Bürgergesellschaft und Demokratie

## Reihe herausgegeben von

Frank Adloff, Fachbereich Sozialökonomie, Universität Hamburg, Hamburg, Deutschland

Ansgar Klein, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, Berlin, Deutschland

Johanna Mair, Organization, Strategy and Leadership, Hertie School, Berlin, Deutschland

Simon Teune, Zentrum Technik und Gesellschaft, Technische Universität Berlin, Berlin, Deutschland

Heike Walk, Fachbereich für Wald und Umwelt, HNE Eberswalde, Eberswalde, Deutschland

Annette Zimmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Münster, Münster, Deutschland

Die Buchreihe vereinigt qualitativ hochwertige Bände im Bereich der Forschung über Partizipation und Beteiligung sowie bürgerschaftliches Engagement. Ein besonderer Akzent gilt der politischen Soziologie des breiten zivilgesellschaftlichen Akteursspektrums (soziale Bewegungen, Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Stiftungen, Genossenschaften, Netzwerke etc.). Die Buchreihe versteht sich als Publikationsort einer inter- und transdisziplinären Zivilgesellschaftsforschung. „Bürgergesellschaft und Demokratie“ schließt an die Buchreihe „Bürgerschaftliches Engagement und Non-Profit-Sektor“ an.

The book series is conceived as a forum for inter- and transdisciplinary civil society research. „Civil Society and Democracy“ builds on the precursory book series „Civic Engagement and the Non-Profit Sector“.

---

Heinz Kleger · Ansgar Klein  
(Hrsg.)

# Demokratiepolitik

Neue Formen der Bürgerbeteiligung  
als Demokratiestärkung

 Springer VS

*Hrsg.*

Heinz Kleger  
Universität Potsdam  
Potsdam, Deutschland

Ansgar Klein  
Geschäftsstelle  
BBE – Bundesnetzwerk  
Bürgerschaftliches Engagement  
Berlin, Deutschland

ISSN 2627-3195

ISSN 2627-3209 (electronic)

Bürgergesellschaft und Demokratie

ISBN 978-3-658-43200-3

ISBN 978-3-658-43201-0 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-43201-0>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2024

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Das Papier dieses Produkts ist recycelbar.

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung: Demokratiepolitik als Demokratiestärkung</b> .....	1
Heinz Kleger und Ansgar Klein	
<b>Demokratiepolitik</b>	
<b>Bürgerbeteiligung und Demokratie</b> .....	13
Heinz Kleger	
<b>Hildegard Hamm-Brücher: Vom Ethos der Demokratie zur Demokratiepolitik</b> .....	41
Christopher Gohl	
<b>Demokratiepolitik in Deutschland. Anmerkungen zu einem unterschätzten Politikfeld</b> .....	71
Roland Roth	
<b>Demokratiepolitik und Ökologie. Zum Nutzen der Demokratiepolitik für das Gelingen der sozial-ökologischen Transformation</b> .....	89
Paulina Fröhlich	
<b>Beyond the Hype. Was es braucht, damit Bürgerräte tatsächlich die Demokratie stärken</b> .....	99
Linus Strothmann und Katharina Liesenberg	
<b>Vom Demokratiefördergesetz zum Engagementfördergesetz</b> .....	117
Ansgar Klein	

<b>Transparenz und Demokratiep politik</b> .....	127
Sebastian Wolf	
<b>Engagement- und Demokratiep politik</b>	
<b>Demokratiep politik von unten. Selbstorganisierte</b>	
<b>Demokratieentwicklung am Beispiel von Abstimmung21</b> .....	141
Raban Daniel Fuhrmann	
<b>Engagementpolitik und Demokratiep politik. Entwicklungsstand</b>	
<b>und Herausforderungen der neuen Politikfelder</b> .....	185
Ansgar Klein	
<b>„Tolerantes Brandenburg“ als demokratiep politisches</b>	
<b>Handlungskonzept</b> .....	205
Heinz Kleger	
<b>Bürgerkommune als Beteiligungskommune</b>	
<b>Bürgerhaushalte in Deutschland. Ein demokratiep politisches</b>	
<b>Resümee</b> .....	229
Serge Embacher	
<b>Köln auf dem Weg zur Beteiligungskommune</b> .....	241
Dieter Schöffmann	
<b>Kein Haushalt ohne Bürgerhaushalt. Das Potsdamer Modell</b> .....	265
Frank Daenzer und Christian Maaß	
<b>Der Zukunftshaushalt Werder (Havel) Eine Kombination aus</b>	
<b>direktdemokratischer Kinder- und Jugendbeteiligung und</b>	
<b>zufallsbasiertem Begleitgremium</b> .....	297
Linus Strothmann	
<b>Kommunale Jugendbeteiligung als Demokratiep politik</b> .....	311
Dominik Ringler, Julia Krüger, Michael Rocher und Liza Ruschin	
<b>Jugendbeteiligung bei Bürgerbudgets: Welche Chancen für</b>	
<b>Demokratielernen?</b> .....	325
Carsten Herzberg und Martina Rumpel	
<b>Strukturelle Barrieren der politischen Beteiligung von Frauen</b>	
<b>aus der Perspektive von Migration und Vielfalt. Ergebnisse</b>	

---

<b>der begleitenden wissenschaftlichen Studie des Modellprojektes POLITFIX des BIFeV</b> .....	349
Kamila Schöll-Mazurek und Hannah Heyenn	
<b>Engagement und Zivilgesellschaft als Lernorte</b>	
<b>Demokratieförderung und Extremismusprävention. Ein kritischer Blick aus der Perspektive politischer Bildung und zivilgesellschaftlicher Demokratie</b> .....	377
Benedikt Widmaier	
<b>Politisches Lernen in Erfahrungs- und Handlungsbezügen. Herausforderungen für die politische Bildung</b> .....	393
Ansgar Klein	
<b>Kommunal-zivilgesellschaftliche Bildungspartnerschaften</b> .....	411
Sabine Stiß	





# Einleitung: Demokratiep politik als Demokratiestärkung

Heinz Kleger und Ansgar Klein

Demokratie ist umstritten und war immer umkämpft: lokal, regional, europäisch und international. Je internationaler die Ebene wird, desto grösser wird die Versuchung, Demokratie als Scheinetikette zu verwenden. Plötzlich wollen alle vor der Welt die besseren Demokraten sein. Das Wort hat offenbar einen guten Ruf und eine defizitäre bis schlechte Praxis, selbst bei den Vorbildern. Es deckt zu viel ab und zu viel auf. Es ist eine Lösung für viele Probleme und zugleich eine Lösung mit vielen Problemen (Schmidt 2019).

Man kann vom 20. Jahrhundert in Europa als einem Zeitalter der Demokratie sprechen (Müller 2013), aber ebenso vom Jahrhundert der Extreme (Hobsbawm 1995) und von der Epoche des Faschismus (Nolte 1963) und des Kommunismus (Furet 1996), von den großen Diktatoren wie Mussolini, Hitler, Stalin. Am längsten an der Macht waren die Diktatoren Franco in Spanien (1939–1977) und Salazar in Portugal (1932–1968), beide nicht ohne Hilfe der katholischen Kirche. Das ist nicht lange her und hat in den entsprechenden Gesellschaften tiefe Spuren hinterlassen.

---

H. Kleger (✉)  
Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland  
E-Mail: [heinz.kleger@gmx.de](mailto:heinz.kleger@gmx.de)

A. Klein  
BBE Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, Berlin, Deutschland  
E-Mail: [ansgar.klein@snaflu.de](mailto:ansgar.klein@snaflu.de)

Weltweit gesehen blieb die Demokratie eine eher seltene und zarte Pflanze neben all den verschiedenen Typen von (Militär-)Diktaturen und autoritären Regimen. Heute steht auf internationaler Ebene wieder der Antagonismus zwischen Demokratie und Autokratie im Vordergrund. „Der Führer der freien Welt“ (Selen-ski), der amerikanische Präsident Biden, versucht derweil, eine internationale Konferenz dazu zu organisieren. Wen soll er für seinen „Summit for Democracy“ einladen, das sich gegen die Systemrivalen China und Russland richtet? Wie demokratisch ist der Westen? Der Konflikt zwischen *Demokratien und Autokratien* ist der *geopolitische Grundkonflikt des 21. Jahrhunderts*.

Man sieht: Ein *Tauziehen um die Demokratien* ist in vollem Gange. Wie weit lassen sich Länder und Leute mitziehen? In welche „Systemkonflikte“ lassen sie sich wie einspannen? Freiheit und Wohlstand? Sechs Westbalkanstaaten, wobei einer sogar den Namen geändert hat (seit 2019 Nordmazedonien), warten seit 20 Jahren auf die Aufnahme, die durch strenge Kriterien erfolgt. Demokratiekonflikte in der EU sind zurzeit sistiert, zu sehr ist man durch den Ukraine-Krieg und seine Folgen bedrängt durch Hungerkrise, Wirtschaftskrisen, Energiekrise und nicht zuletzt durch die Klimakrise.

Seit je bemüht sich die EU vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen um externe Demokratieförderung. Die Konditionalität ist dabei ein anreizbasiertes Demokratisierungsinstrument mit durchaus ambivalenten Resultaten (siehe Erny 2016, er untersucht Slowenien und Serbien). Eine Beitrittskandidatin sui generis stellt die Republik Kosovo dar (siehe Kilgus 2018). Weit fragwürdiger sind die positiven Effekte europäischer Demokratisierungsbemühungen freilich in Ländern östlich der heutigen EU-Außengrenze wie Georgien und Aserbaidtschan (siehe Franz 2010).

Auch „unsere Demokratie“ – sagt der deutsche Bundespräsident Steinmeier, der zu Gesprächen zur Zukunft der Demokratie ins Schloss Bellevue eingeladen hatte – ist unter Druck geraten, und zwar von innen, was auch im Zusammenhang mit der internationalen Entwicklung stehe. Worin genau besteht dieser Zusammenhang? Und wodurch genau ist die Demokratie unter Druck geraten?

Im Zentrum von Steinmeiers Plädoyer für die Demokratie (2022) steht die *Engagementpolitik als Demokratiep politik*, wenn er sagt: „Demokratie ist nur so stark, wie die Bürgerinnen und Bürger, die sie tragen. Sie ist nur so stark, wie Menschen bereit sind, sich für die Demokratie zu engagieren.“ Die Bundesrepublik ist eine Republik, was wiederum bedeutet, dass „unsere Demokratie von der bürgerschaftlichen Einmischung in die öffentlichen Belange getragen ist.“ So bereits der römische Republikanismus: „Res publica res populi“ (Cicero).

*Demokratiepolitische Reflexion* regt zum Nachdenken über keineswegs selbstverständliche Voraussetzungen der Demokratie an, die ansonsten mit der Zeit fast

unbemerkt verloren gehen. Vor allem die Bürger und Bürgerinnen selber müssen hier in Theorie und Praxis mit Konsequenzen zu Wort kommen. Demokratiepoltik gibt ihnen Raum und Zeit für ihre Reflexion, sie bleibt mit der *Praxis* der Entwicklung und Festigung eines realistischen Partizipationsbewusstseins aufs Engste verbunden. Hier liegen auch die Bezüge von Engagement als Gestaltung der Gesellschaft im Kleinen und der Beteiligung, um politische Rahmenbedingungen verändern zu wollen. Demokratiepoltik und Engagementpoltik müssen im Austausch entwickelt werden (Klein 2022).

In der modernen liberalen Demokratie als Massendemokratie ist jeder Einzelne angesprochen (Grundrechte-Demokratie): „res publica“. Das Volk ist republikanisch (Wir Bürger und Bürgerinnen) und nicht ein nationalistischer homogener Block, und die Mehrheit hat nicht immer recht, obwohl das Mehrheitsprinzip als Entscheidungsprinzip (Locke 1974) auf allen Ebenen der Politik entscheidend ist, und sei es nur mit einer Stimme. Die Gleichheit der Stimmen ist konstitutiv.

Dies wiederum folgt der Logik liberaler Zustimmungstheorie und gilt auch, unter schwierigeren Bedingungen, für die moderne Massendemokratie, in welcher die demokratischen Parteien aus staatlicher Verantwortung koalitionsfähig bleiben müssen, um regieren zu können (demokratische Regierungsfähigkeit). All das gehört zusammen und demonstriert, wie komplex die reale Demokratie (bei allen Defiziten) funktioniert. Demokratie ist eine anspruchsvolle und anstrengende Lösung für viele Demokraten, die ständig Probleme unter ihnen schafft. Darauf reagiert *Demokratiepoltik* als Reflexion und konstruktiver Dialog mit praktischen Konsequenzen.

Die europäischen Revolutionen von 1989, die vom Typus her demokratische Revolutionen waren, gaben der Demokratie der Bürger und Bürgerinnen wieder Auftrieb. In Ostdeutschland und Osteuropa hat sich dabei eine besondere, durchaus realistische Umbruchkompetenz in einer Zeit ständigen wirtschaftlichen, beruflichen, familiären und politischen Wandels entwickelt. Wie weit damit eine lebendige Demokratie der Bürgerinnen und Bürger Schritt halten konnte, ist wieder eine andere Frage.

Wie weit reichte die Kraft der Menschen für die Demokratie und wieweit die demokratische Überzeugungskraft? Die Enttäuschungen blieben nicht aus. Leben wir deswegen in einer Scheindemokratie mit Scheinbürgern? Das ist höchstens ein Drittel der Wahrheit. Wenn wir jeweils eine Nummer kleiner werden, kommen wir der Demokratie im Alltag näher. Wir müssen nur aufpassen, dass wir nicht weltfremd werden. Lebenswelt und Welt sind weiterhin zu unterscheiden. Das heißt: Demokratie der Bürger\*innen und Scheinetiketten der Regierenden sind auseinander zu halten.

Demokratiepolitik, die diesen Namen verdient, spielte im Bundestagswahlkampf 2020/21 keine Rolle. Die Parteiendemokratie ist teils erschöpft, teils überfordert. Hervorgerufen wurde das neue Thema der Demokratiepolitik jedoch nicht primär durch die internen Probleme der Parteien als Mitmach- und Bündnisparteien. Entstanden ist es vielmehr durch die gut belegten Defizite der repräsentativen Wähler- und Parteiendemokratie, mithin durch die demokratischen politischen Systeme selbst, ob repräsentativ, präsidial oder direkt, sowie durch die gewachsene Bedeutung von Bürgerinitiativen und neuen Teilnehmungsformaten aller Art sowie ein vielfältiges und umfangreiches bürgerschaftliches Engagement. Fragen demokratischen Regierens stellen sich neu in neuen Kombinationen verschiedener Ebenen (Kleger 2018).

Demokratische Legitimität und politische Effektivität erfordern aus Sicht der Bürgerschaften zusätzliche Instrumente und beziehen sich gleichzeitig auf verschiedene Ebenen, die besser miteinander verbunden werden können, was Machtteilung und Abstimmung/ Kopplung voraussetzt. Das nennen wir kombinatorische Demokratie oder Demokratiepolitik für eine Demokratiestärkung der Zukunft.

Die direkte Demokratie der vielen Bürgerinnen und Bürger ersetzen die Bürgerräte ebenso wenig wie die parlamentarische Demokratie der gewählten Volksvertreter. Sie können aber mit beidem verbunden werden, wobei vorher die Verbindlichkeiten zu klären sind, was die eigentliche demokratische Innovation wäre. Um Teilnehmungsqualität und Demokratiequalität geht es bei der Demokratiepolitik gleichermaßen. Deren Öffentlichkeitsarbeit muss allerdings offensiver werden, ansonsten werden nur noch laute Klagen, Kritik, Misstrauen und Wut über den Zustand der Demokratie wahrgenommen.

---

## 1 Aufbau und Beiträge des Bandes

Der Band umfasst vier Teile: Der **erste Teil** beschäftigt sich noch einmal grundsätzlich mit **Demokratiepolitik**.

*Heinz Kleger* geht es um eine ausbaufähige Theorie und Praxis der Bürgerbeteiligung mit neuen Formaten der Beteiligung, die im Mächtigedreieck von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft in Zukunft noch besser miteinander abgestimmt werden müssen. Wichtig für die Demokratie ist die Verbindlichkeit und Zugänglichkeit der verschiedenen Verfahren einer Beteiligungskommune.

*Christopher Gohl* rekonstruiert die Grundzüge von Hildegard Hamm-Brüchers Konzeption der Demokratiepolitik aus dem Geist eines Ethos der Demokratie. Dieses ist geprägt von den Erfahrungen der Nazi- Diktatur einerseits und den

Aufbaujahren der Bundesrepublik andererseits. Demokratisches Ethos versteht er als Quelle wie als Gegenstand von Demokratiepoltik.

*Roland Roths* Beitrag „Demokratiepoltik in Deutschland“ spricht zurecht von einem unterschätzten Politikfeld. Die offizielle entscheidende Politik hält dieses nicht für nötig. So wurde die im Koalitionsvertrag für die Groko vorgesehene Demokratie-Kommission nie einberufen. Demokratie wird gerade auch von höchster Stelle - von den Bundespräsidenten Gauck und Steinmeier - ständig gepredigt, der demokratiepoltische Handlungsbedarf aber selten selbstkritisch überprüft. Dabei gibt es im Kleinen zahlreiche demokratische Innovationen, die alltäglich ausprobiert werden. Roth spricht von einer Erweiterung des demokratiepoltischen Horizonts in Richtung einer „vielfältigen Demokratie“, wozu der vorliegende Sammelband beitragen will.

Der Beitrag von *Paulina Fröhlich* „Demokratiepoltik und Ökologie“ stellt den Nutzen demokratiepoltischer Innovationen für das Gelingen sozial- ökologischer Transformation heraus.

*Katharina Liesenberg* und *Linus Strothmann* „Beyond the Hype“ arbeiten dabei differenziert die demokratiestärkenden Potentiale von Bürgerräten heraus, wobei sie sich nicht auf den politischen Bereich beschränken und verschiedene Ebenen (Kommunen, Bund, Europa) in Betracht ziehen. Die Probleme der Repräsentativität, Vielfalt und institutionellen Eingebundenheit werden diskutiert. Schwache, unterrepräsentierte und abwesende Stimmen sollen durch Zufallsauswahl und aufsuchende Arbeit gestärkt werden. Bürgerräte wirken so als Beteiligungsinstrumente, demokratiestärkende Erfahrungsarenen und vorbildliche Diskursräume.

*Ansgar Klein* erläutert in seinem Beitrag „Vom Demokratiefördergesetz zum Engagementfördergesetz“ die Diskussionslage um das „Demokratiefördergesetz“, das gemäß dem Ampel-Koalitionsvertrag Ende 2022 als Kabinettsentwurf vorlag. Eine Förderkompetenz des Bundes bei enger Absprache mit den Ländern und eine breite Ausrichtung auf eine Förderung wichtiger Infrastrukturen von Engagement- und Teilhabe auch im lokalen Raum sind dort leider nicht aufgenommen worden. Es bleibt aber die Chance, diese wichtige Strukturförderung im Rahmen der Engagementstrategie des Bundes bis 2024 als „Engagementfördergesetz“ zu verankern.

Transparenz ist seit den 2000er Jahren ein Trendbegriff geworden, der normativ für liberale Demokratien in Anspruch genommen wird. Der Beitrag von *Sebastian Wolf* „Transparenz und Demokratiepoltik“ verdeutlicht, dass Transparenz unterschiedliche Interessen, Ziele und Effekte haben kann. Im Zentrum steht hier nicht die Korruptionsbekämpfung, sondern das Demokratiepoltical von Transparenz, worüber es unterschiedliche Auffassungen geben kann. Die

Diskussion um ein Lobbyregister hat dies wieder gezeigt. Wolf beurteilt Transparenz als vielversprechendes, aber auch begrenztes und voraussetzungsvolles policy-Instrument, das bestimmte Ressourcen benötigt.

*Raban Fuhrmann* evaluiert die Abstimmung 21, welche die erste bundesweite Volksabstimmung war, die selbst organisiert wurde. Die wissenschaftliche Prozessbegleitung versteht sich als Impulsgeber für eine lernende Demokratie, die prozeduralisiert werden soll über den parlamentarischen Demokratiebetrieb hinaus. Das ist zugleich ein wichtiger Beitrag für die große sozial- ökologische Transformation.

Der **zweite Teil** beschäftigt sich mit **Engagement- und Demokratiepoltik** sowie ihrer Verbindung mit einer aktuellen Handlungsagenda.

*Ansgar Klein* stellt vor dem historischen Hintergrund der Engagemententwicklung in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg die Entwicklung der neueren Engagement- und Demokratiepoltik seit 1999 dar. Eine bedeutende Rolle für die Etablierung von Engagement- und Demokratiepoltik als neuen Politikfeldern, die zusammenhängen, spielte die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (1999–2002). In ihrer Folge entstehen ein Unterausschuss des Deutschen Bundestages zu Engagementpoltik wie auch das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) und zuletzt die Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt“ (DSEE). Dargestellt wird vor diesem Hintergrund eine aktuelle Kernagenda der Demokratie- und Engagementpoltik.

*Heinz Kleger* stellt das „Tolerante Brandenburg“, welches 1998 gegen die aufkommende fremdenfeindliche Gewalt gegründet worden ist, als demokratiepolitisches Handlungskonzept vor. Es verbindet den starken und präventiven Rechtsstaat mit einer aktiven und vielfältigen Zivilgesellschaft und wird zunehmend wichtiger als demokratiepolitisches Konzept, das im großen Flächenland verankert ist und verschiedene Aktivitäten verbindet und unterstützt. Dabei wird deutlich, was ein konstruktives Wechselspiel zwischen Staat, Justiz Polizei, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit zu leisten vermag. Das „Tolerante Brandenburg“ ist mehr als ein kommunalpolitisches Beteiligungsformat, es ist ein Landeskonzept, bei dem man ‚Staat‘ und ‚Zivilgesellschaft‘ nicht gegeneinander ausspielen kann.

Der **dritte Teil** steht unter dem Titel **Bürgerkommune als Beteiligungskommune**. Auf diesem Feld gab es in den letzten zwanzig Jahren in verschiedenen Städten und Kommunen einen Schub an Vielfalt und Transparenz, der mit digitalen Beteiligungsmöglichkeiten verbunden werden kann. Vorgestellt werden hier vor allem Potsdam, Werder und Köln. Dazu kommen die Ausweitung und Intensivierung der Kinder- und Jugendbeteiligung in den letzten Jahren sowie die

Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund, die durch Beiräte befördert wird.

*Serge Embacher* weist darauf hin, dass in Deutschland in mehreren Kommunen Bürgerhaushalte in ganz verschiedenen Formaten durchgeführt worden sind. Nach 20 Jahren fällt das Fazit bescheiden aus: Die Beteiligungsquoten sind gering, was auch daran liegt, dass die Geldsummen gering sind, die verteilt werden können. Embacher erinnert zurecht an die demokratiepolitischen Ambitionen, die ehemals damit verbunden waren.

Aus der Perspektive des teilnehmenden Beobachters rekonstruiert *Dieter Schöffmann* Kölns Weg von der Bürgerkommune zur Beteiligungskommune. Als Referenzrahmen dient ihm dabei das ‚Leitbild Bürgerkommune‘ (KGSt 2014), das verschieden ausgestaltet werden kann.

Einen informativen Erfahrungsbericht liefert der Beitrag von *Frank Dänzer* und *Christian Maaß* „Kein Haushalt ohne Bürgerhaushalt“. Der Bürgerhaushalt war 2005/06 das erste Beteiligungsinstrument auf dem Weg Potsdams zur Bürgerkommune. Nach anfänglichen Schwierigkeiten ist er (2022) in der Stadtgesellschaft nicht nur bekannt, sondern auch angekommen und mit mehr als 17 000 Teilnehmern benutzt. Dänzer/ Maaß schildern akkurat den Beteiligungskreislauf des gesamtstädtischen Bürgerhaushalts, für den es inzwischen auch dezentrale Bürgerbudgets gibt.

Der Zukunftshaushalt in Werder an der Havel verfolgt einen anderen Ansatz. Der Beitrag von *Linus Strothmann* „Den Spieß umdrehen“ ist ebenfalls ein Erfahrungsbericht über die interessante neue Kombination von direktdemokratischer Kinder- und Jugendbeteiligung mit einem zufallsbasierten Begleitgremium. Die Stadt stellt alle zwei Jahre ein Budget von 200 000 EUR zur Verfügung. Eine Besonderheit ist der Zukunftsrat als Jugendbürgerrat.

Die Kinder- und Jugendbeteiligung ist in den letzten Jahren auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene rechtlich und praktisch weit vorangekommen. Dies zeigt der Beitrag von *Julia Krüger*, *Dominik Ringler*, *Michael Rocher* und *Liza Ruschin* „Kommunale Jugendbeteiligung als Demokratiepoltik“. Diese Fortschritte werden sichtbar vor allem auf kommunaler Ebene in einer großen Vielfalt origineller Projekte, wie zum Beispiel zusammen mit Architekten bei der Planung einer neuen Schule. Der Beitrag beschäftigt sich insbesondere mit der Jugendbeteiligung gemäß der neuen Brandenburger Kommunalverfassung von 2018.

*Carsten Herzberg* und *Martina Rumpel* stellen das Forschungsprojekt „Bürgerbudget und Jugendbeteiligung“ als eine demokratische Innovation vor. Es ist ein Modellprojekt des Bundesprogramms „Demokratie leben!“. In Brandenburg gibt es bereits 45 Bürgerbudgets und mehr als 30 Jugendbudgets, die einen Ansatz

zur vermehrten Beteiligung junger Menschen bieten. Sie werden unterstützt von neuen Formaten in Schulen und der Jugendarbeit. In Online-Werkstätten wird diese Praxis begleitet und evaluiert([www.jugend-budget.de](http://www.jugend-budget.de)).

Migration und Vielfalt sind ohne Zweifel ein neues und wichtiges Feld der Demokratiep politik. Der Beitrag von *Kamila Schöll-Mazurek und Hannah Heyenn* thematisiert empirisch die politische Beteiligung in Deutschland aus dem Blickwinkel von Migrantinnen. Er analysiert die institutionellen und strukturellen Barrieren im politischen System demokratischer Repräsentation. Die Lücken sind eklatant. Im kritischen Fokus steht vor allem der Umgang der demokratischen Parteien mit ihnen, woraus abschließend konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

Der **vierte Teil** beschäftigt sich auf innovative Weise mit **Zivilgesellschaft und Engagement als Lernorten**. Für die Demokratiep politik ist eine kontinuierliche schulische und außerschulische politische Bildung von grundlegender Bedeutung.

*Benedikt Widmaier* stellt die wichtiger werdende Rolle der Extremismusprävention sowohl für die staatlichen Demokratieförderprogramme als auch für die politische Bildung dar. Dabei ist auch darauf zu achten, dass die Autonomie zivilgesellschaftlicher Programme und Trägerschaften in der politischen Bildung nicht gefährdet wird.

*Ansgar Klein* unterstreicht die Bedeutung von Engagement als einem handlungs- und erfahrungsbezogenen Lernort gerade für die politische Bildung. Nur in diesem Umfeld kommt es auch zur Frage des guten Umgangs mit Konflikten, werden eigene Wertehandlungen erprobt und entwickelt sowie Kenntnisse über gemeinsame Spielregeln in zivilgesellschaftlichen Handlungsräumen erworben. In der Zukunft gilt es deshalb den Lernort Engagement systematisch in die ‚kommunalen Bildungslandschaften‘ einzubetten, in denen Institutionen des formalen Lernens und non-formale wie informelle Erfahrungsräume zu gemeinsamen Lernräumen verbunden werden.

Der Beitrag von *Sabine Süß* nimmt dieses Thema auf und berichtet von Erfahrungen wie Wirkungen eines vieljährigen Engagements von Stiftungen in Deutschland, die sich im Kontext von Projekten des Bundes zu ‚lebenslangem Lernen‘ erstmals kooperativ aufeinander bezogen haben und diesen Stiftungsverbund nun zum Aufbau kommunaler Bildungslandschaften weiterentwickeln.

---

## Literatur

Erny, Matthias 2016: Externe Demokratieförderung durch die EU, Zürich.



- Franz, Andre 2010: Die EU als externer Förderer von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Berlin.
- Furet, Francois: Das Ende der Illusion, München 1996
- Hobsbawm, Eric: Das Zeitalter der Extreme, Berlin 1995
- Kilgus, Tobias, 2018: Der Integrationsprozess Kosovos in die Europäische Union, Berlin.
- Kleger, Heinz 2018: Demokratisches Regieren. Bürgersouveränität, Repräsentation, Legitimation, Berlin.
- Klein, Ansgar 2022: Engagement- und Demokratiep politik. Ein einführender Überblick zu Entwicklungsstand und Herausforderungen der neuen Politikfelder. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen (FJSB), Jg. 35, Heft 1/2022, 32–65.
- Locke, John 1689/1974: Über die Regierung, Stuttgart.
- Steinmeier, Frank-Walter (Hg.) 2022: Die Zukunft der Demokratie, München.
- Schmidt, Manfred G. 2019: Demokratietheorien, Wiesbaden, 7. erw. Auflage.

**Prof. Dr. Heinz Kleger:** studierte Philosophie, Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie, wiss. Assistent am Philosophischen Seminar der Universität Zürich sowie Lehrbeauftragter für Philosophie und Soziologie. Postgraduate Studium am Inter-University-Centre Dubrovnik. 1992–1994 stellv. Professor für Politische Theorie an der Universität Konstanz, 1994–2018 ord. Professor für Politische Theorie an der Universität Potsdam, 2004–2008 Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder. – Projekte zusammen mit der Stadt Potsdam: Bürgerkommune, Bürgerhaushalt, Toleranzedikt als Stadtgespräch, strukturierte Bürgerbeteiligung. Seit 10 Jahren Experte im Beteiligungsrat der Stadt Potsdam.

blog: [www.heinzkleger.de](http://www.heinzkleger.de). E-Mail: [heinz.kleger@gmx.de](mailto:heinz.kleger@gmx.de)

**PD Dr. Ansgar Klein,** studierte Soziologie, Politik und Philosophie (bei Jürgen Habermas) in Frankfurt/M. und promovierte in Politikwissenschaften am Otto Suhr Institut der FU Berlin. Wohnt in Berlin. Habilitation an der Universität Bremen für Politikwissenschaften (bei Prof. Frank Nulleimer). – Privatdozent für Politikwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin (Lehrstuhl Politische Theorie) und Publizist. 2000–2002 wissenschaftlicher Koordinator der SPD-Bundestagsfraktion für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Geschäftsführer des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement seit Gründung 1988. Mitbegründer 1988 des Forschungsjournal Soziale Bewegungen (jetzt bei De Gruyter, Berlin) und geschäftsführender Hg. der Buchreihen „Bürgergesellschaft und Demokratie“ im Springer VS Verlag (Wiesbaden) und der Schriftenreihe des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement „Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis“ im Wochenschau-Verlag (Frankfurt/M.). Beirat u. a. im Bündnis für Gemeinnützigkeit, in der deutschen Open Government Partnership-Bewegung, in der wissenschaftspolitischen Plattform „Forschungswende“ und in zahlreichen weiteren Beratungsgremien von Staat und Zivilgesellschaft.

E-Mail: [ansgar.klein@snaflu.de](mailto:ansgar.klein@snaflu.de)

---

# Demokratiepolitik



# Bürgerbeteiligung und Demokratie

Heinz Kleger

Berühmt ist der schöne Satz „Mehr Demokratie wagen“ von Willy Brandt 1969 in seiner Regierungserklärung. Er meinte damit nicht die direkte Demokratie, sondern die „außerordentliche Anstrengung“ des besseren *Zuhörens* und wechselseitigen *Verstehens*, was potentiell alle betrifft. Das erinnert eher an die philosophische Hermeneutik: „Das Gespräch, das wir sind“ (Gadamer), oder daran, dass das *Gespräch*, das ergebnisoffen, tolerant und kontrovers geführt wird, den Kern der Demokratie ausmacht, was wiederum mit der Aussage korrespondiert, dass Demokratie im Kern *lokal* ist.

Heute heißt es, vor allem auf kommunaler, aber auch schon regionaler Länderebene: „Mehr Beteiligung wagen!“ (Kretschmann) Seit den Konflikten um „Stuttgart 21“ (2010) ist dies in Deutschland ein populäres aktuelles Thema geworden, das sich zunehmend professionalisiert hat. Legitimations- und Akzeptanzprobleme der Politik allerorten haben es ebenso beflügelt wie das bürgerschaftliche Engagement und die zahlreichen Bürgerinitiativen. Die Experten-Politiker sollten nicht das Sagen haben.

Ich würde nicht sagen, dass es ein „Modethema“ ist, dafür ist Bürgerbeteiligung generell seit der antiken athenischen Demokratie (Polis-Demokratie) über die italienischen Stadtstaaten (15./16. Jh.) und der Bewegung des „Kommunalismus“ (14. bis 16. Jh., Blickle 2000), die als eine Voraussetzung der Reformation gilt, ein durchgängig konstitutives und ernsthaftes Thema jeder Semantik von

---

H. Kleger (✉)

Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

E-Mail: [heinz.kleger@gmx.de](mailto:heinz.kleger@gmx.de)

Demokratie. Die Polis, die okzidentale Stadt, (Land- und Stadt-) Gemeinde und Kommune sind Wurzeln der Demokratie (Weber 1999).

Doch gibt es seit den 1970er Jahren auch schnelllebige Moden *im Diskurs* über Formate der Beteiligung: Planungszellen, Technikfolgenabschätzung, Stadtforen, Werkstädte, deliberative Demokratie, Bürgerjurys, Bürgerhaushalte, Beteiligungs- und Bürgerräte. Keines ist für sich ein Allheilmittel. Jeder der genannten Ansätze kennt außerdem eine Entwicklung sowie Varianten und hat seine begrenzte Berechtigung, sie sollten aber auch eingebettet werden in einen komplexeren größeren Rahmen demokratiepolitischer Reflexion, um wirksam zu werden. Diskurs und Realität sind weiterhin kritisch zu unterscheiden. Dafür wollen wir im Folgenden einige Anstöße geben.

---

## 1 Parteiendemokratie und Parteienstaat

Demokratiepolitik, die diesen Namen verdient, spielte im Bundestagswahlkampf 2020/2021 keine Rolle. Die Parteiendemokratie ist teils erschöpft, teils überfordert. Die beiden großen (ehemaligen? – was auch eine Altersfrage ist) Volksparteien strebten die Kanzlerschaft in der Kanzlerdemokratie an, herausgefordert erstmals von den neuen Grünen, was den Wahlkampf anfangs elektrisierte. Obwohl der Wahlkampf zunächst im Zeichen der Klimakrise und ihrer Bewältigung stand, blieb die Wechselstimmung auch nach der großen Flutkatastrophe im Sommer 2021 nüchtern.

Ende Juli 2021 war klar, dass die Grünen zwar ein gutes Resultat erzielen würden, aber die Kanzlerschaft und damit die „Führung“, wie es Annalena Baerbock im August 2020 offensiv formulierte, verfehlen. Die Parteien der Kanzlerdemokratie, insbesondere die CDU, die darauf fokussiert war und ist – was auch demokratiepolitisch bis hin zum repräsentativen Absolutismus seine Spuren hinterlassen hat – retteten sich noch einmal trotz offenkundiger inhaltlicher und personeller Schwächen, die für alle sichtbar wurden. Am Schluss gewann die SPD mit 25,7 % zum vierten Mal die Kanzlerschaft, freilich mit einem historisch schwachen Resultat für den Kanzler wie noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik: Wahlbeteiligung 76,6 % (1972: 90,8 %), auf die AfD entfielen mehr als 10 %, auf Sonstige, die von vornherein keine Chance hatten: 8,6 %; insgesamt entfielen auf die heutigen Regierungsparteien: 52 %. Also: eine relativ schwache demokratische Legitimationsgrundlage.

Zwei Auffälligkeiten, die für unser Thema Beteiligung und Demokratie von Belang sind, seien noch erwähnt: Das SPD- Comeback erfolgte ohne die Jungen, dennoch haben die Jungen gegenüber den Älteren bei der Wahlbeteiligung

zugelegt – ein wichtiger Fingerzeig für die Pflege der frühen Jugendbeteiligung. Erwähnenswert ist auch, dass vor allem die Grünen als Bündnispartei bei der Mitgliederzahl zulegen konnten (seit 2018 hat sie sich verdoppelt) und die kleine FDP, die bei der Regierungsbildung am meisten herausholen konnte.

Wie steht es aber um die innerparteiliche Demokratie, wie um die Zukunft der „Mitmach-“, „Bewegungs-“ und „Bündnispartei“? Nur weil sich die Gewichte zuungunsten der einstigen Volksparteien verschoben haben, sollte man die Parteien nicht voreilig abschreiben. Und ein Blick in die Nachbarländer zeigt, dass in einer Mediengesellschaft schnell eine andere Beteiligung durch Mobilisierung jenseits der traditionellen Parteien erfolgreich möglich ist: unter verschiedenen politischen Vorzeichen „Forza Italia“ 1994–2009 (Berlusconi, der viermal Ministerpräsident war) und 2017 „République en Marche“ (Macron). Sie sind „durchmarschiert“.

Trotz erschwelter Corona-Bedingungen gab es im langen deutschen Wahlkampf 2020/21 objektiv noch nie so viele und so verschiedene Formate der Beteiligung und Diskussion, sowohl digital als auch analog. Das gehört zur Wahrheit dazu, ebenso: Die Demokratie in der Mediengesellschaft ist nicht bloß „Empörungsdemokratie“ und die zahlreichen Diskussionen spiegeln keineswegs nur „Diskursverwilderung“ (Pörksen 2018). Nimmt man die intensive Kommunikation in den sozialen Medien hinzu, so kann man sagen, dass sowohl die Verrohung der Auseinandersetzung als auch der zivilisierte Streit an Breite, Vielfalt und Intensität zugenommen haben.

Dazu kommt der verbreitete Vandalismus in Bezug auf die Plakatwerbung der Parteien, der zur Anzeige gebracht wird. Und weit schwerwiegender: die Bedrohung von Politikern, insbesondere Kommunalpolitikern. Ihre Abwehr gehört zur wehrhaften Demokratie im Zusammenspiel von demokratischem Rechtsstaat und lebendiger Zivilgesellschaft vor Ort. Auch das ist ein aktuelles Aufgabefeld der Demokratiepolitik, siehe zum Beispiel „Tolerantes Brandenburg“ als *demokratiepolitisches Handlungskonzept* seit 1998 (siehe den Beitrag in diesem Band).

Das alles hat die Bevölkerung durchaus mitbekommen, und sie weiß auch, dass die Koalitionsverhandlungen zwischen den Parteien das Regierungsprogramm bestimmen werden und nicht sie. Beides, die Regierungsbildung wie das Regieren, werden zudem schwieriger als in den vergangenen Jahrzehnten. Neuartige Koalitionen auf Länder- wie nun ebenso auf Bundesebene – lassen künftig Regierungskrisen wahrscheinlicher werden. Die staatlich finanzierte Parteiendemokratie (19 Parteien sind allein in Brandenburg zur Bundestagswahl angetreten) ist also mehr als genug mit sich selbst beschäftigt. Wie kann sie aus diesen Blasen herauskommen, und die demokratische Legitimität verbessern?

Das heißt: mit dem besonderen System der Parteien als Rekrutierungsfeld für Berufspolitiker, ihrem inhaltlichen und personellen Wettbewerb, ihrer Integrations- und Koalitionsfähigkeit sowie – und nicht zuletzt – mit ihrer staatspolitischen Verantwortung, wie dies nach der gescheiterten Jamaikakoalition 2017 deutlich wurde. Denn auch für den Staat gibt es heute in der gesteigerten (Mehrfach-Krise) und vertieften Krisensituation (Pandemie) absehbar viel zu tun, sodass ein „moderner Staat, der funktioniert“, im Wahlprogramm aller Regierungsparteien nicht zufällig unisono an erster Stelle steht. Es ist auch das erste Thema im Koalitionsvertrag der neuen Fortschrittsregierung (Mehr Fortschritt wagen 2021, S. 8 ff.).

---

## 2 Demokratiepolitik

Das allein (und das ist nicht wenig!) ist schon Demokratiepolitik und bleibt ein unumgänglich wichtiger Teil jeder demokratiepolitischen Forschung und Reflexion (1.), die nicht weltfremd werden will. Hervorgerufen wurde das neue Thema der Demokratiepolitik jedoch nicht primär durch die internen Probleme der Parteien. Entstanden ist es vielmehr durch die seit langem gut belegten Defizite der repräsentativen Wähler- und Parteiendemokratie, mithin durch das demokratische politische *System selbst* (Schäfer und Zürn 2021) sowie die gewachsene Bedeutung von Bürgerinitiativen aller Art.

Die Frage ist drängend geworden, ob die Schwächen demokratischer Legitimität (Rosanvallon 2010) durch vielfältige neue Formen der Bürgerbeteiligung, die nicht so ohne weiteres in ein System zu bringen sind, zu kompensieren sind? Und wie? Das ist die zweite systematische Leitfrage heutiger demokratiepolitischer Forschung und Reflexion (2.).

Demokratische Legitimität und politische Effektivität erfordern aus Sicht der Bürgerschaften zusätzliche Instrumente und beziehen sich gleichzeitig auf verschiedene Ebenen, die besser miteinander verbunden werden können, was Machtteilung und Abstimmung/Kopplung voraussetzt. Das nennen wir kombinatorische Demokratie oder Demokratiepolitik für eine Demokratiestärkung als Zukunftsthema demokratiepolitischer Forschung und Reflexion (3.) Dazu gehört heute unumgänglich die intervenierende europäische Ebene, mit der wir beginnen.

Wer definiert eigentlich die Demokratie in Europa? Der Staatenverbund namens EU steht innen- wie außenpolitisch mächtig unter Druck. Demokratische politische Kultur wie auch eine demokratisch rückgebundene Rechtskultur zerfallen nicht in einem Explosionsknall, sondern allmählich und schleichend, indem Positionen partizipatorischer Demokratie aufgegeben werden und die Indifferenz

und/oder die Entfremdung (Entfernung?) von der Politik alltäglich Einzug hält (Jörke 2019). Aus der Ideengeschichte von Aristoteles über Montesquieu, Rousseau und die Federalist Papers wissen wir, dass es einen Zusammenhang zwischen Größe und demokratischer Qualität gibt. Die politischen Innovationen der föderalen Republik und demokratischen Subsidiarität lassen sich darauf zurückführen. Heute werden sie wieder belebt durch den föderalistischen Regionalismus und die Lehre vom rechten Maß (Kohr, Schumacher).

Dabei geht es um grundsätzliche Fragen mit großen Auswirkungen: Nicht nur um die bekannten nationalen und europäischen Machtverschiebungen im Verhältnis von Exekutiven/Verwaltungen auf der einen Seite und demokratischen Gesetzgebern/Parlamenten auf der anderen Seite, sondern ebenso um das Verhältnis von Judikative/Gerichten/Richterstaat und Legislative. Beides spielt sich eher im Rücken der Bürgerschaften ab, ebenso wie die Epistemisierung des Politischen, welche die Demokratie der Bürger unterwandert (Bogner 2021).

Wo bleibt dann aber deren Selbst-Regierung? „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen (...) ausgeübt.“ (GG, Art.20, 2) Dominieren nicht mittlerweile die europäischen Gerichte über die nationalen Parlamente? Und welche Rolle spielt noch die demokratische Subsidiarität, die im Maastrichter Vertrag (1992) von Delors, Mitterrand und Kohl als Kompromiss im Grundsätzlichen vereinbart worden ist? Gilt sie nur noch für Nichtigkeiten? Wird nicht vielmehr in der Realität ein zentralisierender Kompetenzsog vorherrschend?

Mit anderen Worten: Was machen also Recht und Demokratie aus? Darüber gibt es von der Tradition her unterschiedliche Auffassungen (etwa in Großbritannien und der Schweiz im Unterschied zu Frankreich und Deutschland), über die man reflektieren kann. Mit dem formalen Hinweis auf eine europäische Verfassungsgerichtsbarkeit – die es ebenso wenig gibt, wie eine transnationale europäische Verfassung, die 2005 an Frankreich und den Niederlanden, die erstmals eine Volksabstimmung durchgeführt haben, gescheitert ist – sind sie jedenfalls nicht ausgeräumt, im Gegenteil (Kleger et al. 2001, 2004).

Der für viele, gerade in Deutschland 2016 unerwartete und unverstandene Brexit-Schock veranlasste sogar die deutschen Grünen 2020 dazu, die direkte Demokratie auf Bundesebene zugunsten von losbasierten Bürgerräten aus ihrem neuen Grundsatzprogramm zu streichen, was sich im neuen Koalitionsvertrag der Fortschrittsregierung von 2021 wiederfindet (S. 11). Befürchtet wurde die populistische Abwicklung der politischen Utopie einer föderalen Republik Europa. Zur Zeit des europäischen Verfassungskonvents 2003 unter der Leitung von Giscard d'Estaing hieß die Zielvorstellung noch: Föderation der Nationalstaaten (Kleger 2004). Gerade in Bezug auf die beiden Ebenen – Nationalstaaten und

EU-Ebene –muss die demokratiepolitische Diskussion jedoch sorgfältiger und kritischer werden, will man dem illiberalen Nationalpopulismus nicht Vorschub leisten.

---

### 3 Semantiken der Demokratie

Folgende Semantiken von Demokratie (Definitionen, Selbstverständnisse und Ansprüche) sind im Umlauf:

- Demokratie als Staatsform im Unterschied zur Diktatur
- Wahl- und Parteiendemokratie
- Demokratie als Prozess /Strukturwandel der Öffentlichkeit
- direkte Demokratie (Bürgerbegehren, Initiativen und Referenden)
- gelebte Demokratie im kleinen Kreis (Haus der Demokratie)

Die westlichen Demokratien, ob parlamentarisch, präsidential oder direkt, werden gegenwärtig eingespannt in einen globalen Systemwettbewerb mit Autokratien/Diktaturen wie China und Russland. Letzteres hat sich auch schon als „gelenkte Demokratie“ (Putin) verstanden und sogar China (People’s Republic of China) bzw. seine Kommunistische Partei, die zahlenmäßig größte Organisation der Welt, will sich als „bessere Demokratie“ profilieren (NZZ, 28.12.2021, S. 13), was an die Lehre von der „Diktatur des Proletariats“ und der „Volksdemokratien“ (wie die „Deutsche Demokratische Republik“) erinnert. Der Kalte Krieg ist ebenso wenig verschwunden wie der Marxismus-Leninismus und Imperialismus sowie sein immerwährender Kampf um Einflussphären. Auch die EU soll sich unter dem Vorzeichen „strategischer Souveränität“ als Imperium verstehen.

Die normativ positive Interpretation von „illiberaler Demokratie“ (Orban) und „Demokratie als autoritäres Regime“ über Output-Legitimität ist im Vormarsch. Putin und Xi als Vorbilder für Ordnung und Effizienz? Eine neue Weltordnung gegen das westliche Bündnis? (Winkler 2019) Wer also sind die „lupenreinen Demokraten“? Allein schon die Frage sorgt für heftigen Streit, denn wo verlaufen die Grenzen zwischen Demokratien und Autokratien? Wen also soll der amerikanische Präsident Biden zu seinem „Summit for Democracy“ einladen? Pakistan, Türkei, Ungarn, Brasilien, Philippinen und viele andere? Selbst Tunesien, der hoffnungsvolle Startpunkt des arabischen Frühlings (2010–12), scheint wieder auf dem Weg zur Autokratie.

In der international vergleichenden Forschung wird zwischen verschiedenen Typen defekter Demokratie unterschieden (Knobloch 2002, Merkel 1999 und



2003). Soll man auch von „hybriden Systemen“ (Russland, Iran u. a.) sprechen (Knobloch 2006)? Selbst innerhalb der EU sind „illiberale Demokratien“ wie Ungarn und Polen umstritten wegen ihrer rechtsstaatlichen Defizite. Sind sie deshalb „Demokraturen“? (Karolewski und Leggewie 2022). Diese Diskussion, die uferlos ist, können wir hier nicht führen.

Es geht uns lediglich um den Hinweis, dass die realexistierenden Demokratien in diesen geopolitisch heftiger werdenden globalen Wettbewerb mit hineingezogen und davon affiziert werden. Zweitens scheint uns die Beobachtung wichtig, dass selbst in sogenannten konsolidierten Demokratien Minimalkriterien von moderner Demokratie wie friedlicher Machtwechsel (USA), faire Wahlen, unabhängige Justiz und Pressefreiheit nicht garantiert sind. Drittens dürfen wir, die garantierte liberale Freiheiten genießen, nicht übersehen, dass dort (etwa in China), wo Demokratie erkämpft werden muss, „Demokratie Freiheit heißt“, was von der Staatsführung gerne als „Chaos“ oder „Tumult“ übersetzt wird. Auch für Peter Thiel sind Freiheit und Demokratie nicht vereinbar, verbunden mit phantastischen staatlichen Vorstellungen der Zukunft. Was bedeutet das für die Zukunft der Demokratie? Die Selbstzivilisierung der Freiheit bleibt eine Aufgabe.

Die Bundesrepublik Deutschland ist fraglos eine Parteiendemokratie, eine parlamentarische Demokratie und eine Grundrechedemokratie mit starker Verfassungsgerichtsbarkeit. Zudem häufen sich seit den 1960er Jahren Demonstrationen und Proteste, sodass mit Fug und Recht auch von Versammlungsdemokratie und Protestgesellschaft gesprochen werden kann. Selbst der zivile Ungehorsam scheint als gut begründete Ausnahmemethode eingebürgert zu sein, was wiederum, gerne vergessen, einen funktionierenden Rechtsstaat und eine liberale Öffentlichkeit voraussetzt. Vor diesem Hintergrund, der besonders und keineswegs selbstverständlich ist, sondern umstritten und pflegebedürftig bleibt, sollte man auch die nachfolgenden weiteren Erörterungen über Bürgerbeteiligung und Demokratie einordnen.

---

## 4 Antike und moderne Demokratie

Die moderne (Massen-)Demokratie funktioniert vor einem anderen Hintergrund als die antike Demokratie, gleichwohl ist ein Seitenblick auf letztere lehrreich. Von 508/507 bis 322 herrschte in Athen die Demokratie (siehe Ottmann 2001, S. 92 ff.) in der Ablösung von der Tyrannis. Der Begriff „Demokratie“ taucht um 430 v. Chr. auf, er ist auf ‚Gleichheit‘ gegründet (Isonomie: gleiches Recht; Isegorie: gleiches Recht der Rede; Isokratie: gleiches Recht auf Herrschaft).

Die athenische Demokratie übermittelt „Urmodelle demokratischer Verfahren“ (Volksversammlung, Kontrolle, Rechenschaftsablegung) und redebasierter demokratischer Auseinandersetzung (Rhetorik). Erstaunlich ist das „Ausmaß der Bürgerbeteiligung“ und die „Direktheit der Demokratie“ (S. 105). Der Ideenhistoriker Ottmann kommt zum Schluss: „Nie wieder haben sich (prozentual) mehr Bürger selber regiert“ (S. 105).

Als Modell ist die Polis aus dem kulturellen Gedächtnis nie verschwunden. Sie bleibt vielmehr ein Stachel auch im Fleisch der modernen Demokratie, die „durchaus mehr Aktivbürger, mehr politische Beteiligung, mehr Bürgerbewusstsein und mehr Identität von Regierenden und Regierten vertragen kann“ (S. 110). Die moderne Demokratie zeichnet „die Abgrenzung des einzelnen vom Staat, das Pochen des einzelnen auf seine modernen Rechte, den Kampf der Interessen und die ständige Suche nach Vorteilen“ (S. 110) aus.

Davon hat die moderne Demokratie mehr als genug innerhalb einer differenzierten liberalen Gesellschaft, die eine konkurrenzorientierte Leistungs- und Organisationsgesellschaft ist. „Bedeutsamer ist, was ihr fehlt, wäre sie nur noch modern“ (S. 110). So kann man den Vergleich in der politischen Theorie zwischen antiker und moderner Demokratie sinnvoll weiterdenken. Ähnlich – die Polis übersetzt – kann die moderne *Bürgerkommune als Beteiligungskommune* auch für andere Ebenen und Einheiten der Politik inspirierend wirken. Sie beginnt von unten und lokal, entsprechend vielfältig ist sie. Es gibt keine Blaupause, nur anregende Beispiele. Die Verbreitung entsteht durch Nachahmung, Bündnisse und Konkurrenz.

---

## 5 Bürgerkommune als Beteiligungskommune

Wichtig für angehende Bürger und Bürgerinnen (und das beginnt schon im Kindes- und Jugendalter) sind Orte für eine Demokratie von unten, wo sie eingeführt und selber aufgebaut werden kann. Hier *beginnt* die Erfahrung der demokratischen Selbstwirksamkeit, hier *endet* aber die moderne Demokratie bei weitem nicht. Potsdam etwa hat in den vergangenen zehn Jahren sukzessive neue Elemente eingeführt, beginnend mit dem Bürgerhaushalt 2005.

Es gibt aber noch andere Teile wie die Bürgerhäuser in einzelnen Stadtteilen, das Kinder- und Jugendbüro, das Stadtforum, Bürgerversammlungen sowie das Online- Beschwerdeportal „Maerker“ und nicht zuletzt organisierte Dialoge wie das „Neue Potsdamer Toleranzedikt“ (2008) oder das Konzept zur Erinnerungskultur (2012/13). Letzteres hat noch keine deutsche Stadt in einem offenen

Verfahren erarbeiten lassen. Wie der Verfahrensmonitor belegt, sind sie im diachronen Vergleich zu 2005, als sich diese Stadt programmatisch auf den Weg zur Bürgerkommune (im Unterschied zur Ordnungs- und Dienstleistungskommune) machte, *zahlreicher* und *vielfältiger* geworden.

Auch der Überblick für die Bürgerschaft, siehe nur die Webseite und den Newsletter der Landeshauptstadt zur Bürgerbeteiligung, ist *transparenter* und nachvollziehbarer geworden. Insofern hat ein sichtbarer Schub der Bürgerbeteiligung stattgefunden. Die 15seitige, für alle verständliche kleine Broschüre des Beteiligungsrates „Potsdam aktiv mitgestalten“ (2020) hält dies fest. Kaum jemand kennt alle Möglichkeiten mit Namen und Adresse. Aus demokratischer Sicht ist es aber wichtig, *alle Kanäle* zu kennen, wie Einwohnerinnen und Einwohner ihren Anliegen Gehör und Beachtung verschaffen können – einfach, aber schwer. Information ist noch keine Kommunikation. Bürgerbeteiligung und Demokratie müssen über längere Zeit glaubwürdig durch Kommunikation vermittelt werden.

---

## 6 Grundsätze der Beteiligung

Die Grundsätze der Beteiligung, die von den Beteiligten eingebracht wurden, sind folgende:

- *Verbindlichkeit* von Beteiligungsprozessen
- *frühzeitige* Einbeziehung von Einwohnerinnen und Einwohnern
- *niedrigschwellige* Informationsbereitstellung
- *angemessene* Kommunikationskultur
- *Aktivierung* von Einwohnerschaft, Politik und Verwaltung zur Beteiligung
- fördern von *Anerkennungskultur*
- Herstellung von *Chancengleichheit* in Beteiligungsprozessen

Die kursiv gesetzten Worte sind alle nicht selbstverständlich und nicht streng definiert. Sie sind vielmehr interpretationsbedürftig, anfechtbar und umstritten. Was ist zum Beispiel mit „Verbindlichkeit“ gemeint? Was ist das Verbindend-Verbindliche im praktisch-moralischen Sinne? Was heißt „frühzeitig“? Wie funktioniert „niedrigschwellig“ ganz konkret? Wie kann in diesem Zusammenhang sozialer Selektivität entgegengewirkt werden? Mit welcher Art der Kommunikation, Sprache und Beratschlagung? In welchem Setting? Wie „aktiviert“ man? Was heißt „Anerkennung“? Und so weiter.

Diese Fragen verschwinden nicht, sie sind ständig präsent und müssen immer wieder auch selbstkritisch erörtert werden. Sie gehören zur Praxis und Theorie

der Bürgerbeteiligung und Demokratie hinzu und sind für die breite Entwicklung eines partizipatorischen Bürgerbewusstseins, das realistisch bleibt, wichtig.

Außerdem sind die verschiedenen Verfahren und Möglichkeiten in der breiten Bürgerschaft nicht so bekannt, wie im Allgemeinen unterstellt wird und wie es möglich wäre. Zudem besteht kein notwendiger Zusammenhang zwischen Partizipationsoffenheit, die inzwischen weitgehend gegeben ist, und Partizipationsbreite. Man kann das auch das Beteiligungsparadox nennen.

Das soll hier nicht quantitativ kritisiert werden, sondern es liegt in der Sache vor allem daran, (a) dass derzeit eher zu viel als zu wenig und vor allem zu viel gleichzeitig versucht wird und (b), dass die Unterschiede zum Beispiel zwischen Bürgerdialog, Bürgerbefragung, Bürgerbeteiligung, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als auch (c) die Zusammenhänge etwa zwischen neuen Bürgerbeteiligungsverfahren und der Stadtverordnetenversammlung noch zu wenig in den Köpfen und der Praxis verankert sind.

Bei (a) darf man sich nicht überfordern, sowohl in zeitlicher wie sachlicher Hinsicht, (b) und (c) sind ausbaufähig, was allerdings Geduld und Beharrlichkeit voraussetzt. Bürger und Bürgerinnen können sich künftig bei einem Beteiligungs-pool anmelden, sie sind dann nicht nur ausgeloste, sondern immer auch besonders engagierte Bürger und Bürgerinnen, die sich für ihre Stadt interessieren. Dabei handelt es sich inzwischen allgemein um einen verstärkten Einsatz von zufallsbasierten Verfahren in der Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen, künftig vermehrt auch auf der nationalen und europäischen Ebene („Bürgerräte“, wobei es auch hier, wie beim „Bürgerhaushalt“, unterschiedliche Verständnisse und Verfahren gibt).

Diese Verfahren sollen den Kreis der Teilnehmenden erhöhen und soziale Selektivität abbauen. Wenn sie zudem eine hohe deliberative Qualität mit professioneller Moderation erreichen, sind sie sinnvoll. Ob damit auch die *Legitimation durch Beteiligung* gesteigert wird, ist fraglich. Mit neuen Formaten wie Bürgerräten zum Beispiel, die aus Irland kommen (Irish Citizens“-Assemblys 2016–18), wird inzwischen auch in Frankreich (Convention Citoyenne pour le Climat (2019/20)) und Deutschland experimentiert, etwa in Leipzig oder Berlin.

Was ist eigentlich aus den Ergebnissen des Klimarats 2021 mit 160 Menschen und 12 Sitzungen geworden, wenn die „Letzte Generation“ heute wieder einen Klimarat fordert?

Sogar auf europäischer Ebene sollen Bürgerräte in einer „Konferenz zur Zukunft Europas“ (2021), die vom französischen Staatspräsidenten in seiner Rede an der Sorbonne am 26. September 2017 angekündigte „Neugründung Europas“ vorbereiten (22 Seiten, wer hat sie gelesen?). Dies soll – wie schon 2003 – in einen „verfassungsgebenden Konvent münden und zur Weiterentwicklung zu

einem europäischen Bundesstaat führen, der dezentral auch nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit organisiert ist und die Grundrechtcharta zur Grundlage hat.“ So steht es 2021 im Koalitionsvertrag der neuen Fortschrittsregierung (S. 132).

Schon Ende 2017 wollte der damalige Kanzlerkandidat Martin Schulz den vormals gescheiterten Verfassungsprozess wiederholen: Konvent, Ratifizierungsprozess, Volksabstimmungen. War das erste Mal (ab 2001) Deutschland der Taktgeber (Fischer/Védrine), so war es dann der französische Staatspräsident Macron, der im April 2022 wiedergewählt werden wollte. Konvent und Volksabstimmung sind noch einmal herausfordernde organisierte Dialoge sondergleichen. Schon beim ersten Anlauf, der erfolgreich scheiterte und schließlich 2007 in den Lissabon-Vertrag mündete, wurden im Zusammenhang mit dem institutionellen Experiment des Konvents die Zivilgesellschaft und ein Jugendkonvent aufwendig einbezogen.

Demokratische Legitimität lässt sich neu (kombinatorisch) und über Wahlen hinaus vermöge der Bürgersouveränität verbessern. Das gilt selbst für die exekutiv-lastige EU-Ebene, wenn etwa die Bürgerinitiative (EBI) an den politischen Gesetzgeber- Parlament und Rat adressiert und zu einer Vetoinitiative ausgebaut werden kann (dazu Berg 2022). Dann wird sie zu einem direktdemokratischen Instrument der EU-Bürgerschaft und nicht nur zum Agendasetting der Kommission. Das erfordert nicht nur demokratisches Denken, sondern auch einen langen Atem.

---

## 7 Bürgerräte und direkte Demokratie

Konvente und Bürgerräte sind in jedem Fall nützlich und lehrreich, wobei man darauf achten muss, dass sie nicht zu Audienzen für die Regierenden und damit zu bloß *simulierter Demokratie* werden. Die direkte Demokratie der vielen Bürgerinnen und Bürger ersetzen sie ebenso wenig wie die parlamentarische Demokratie der gewählten Volksvertreter. Sie können aber mit beidem verbunden werden, wobei vorher die Verbindlichkeiten zu klären sind, was die eigentliche *demokratische Innovation* wäre. Deliberativ-partizipatorische Verfahren gehen am weitesten, wobei wir weiterhin zwischen zwei Ebenen und unterschiedlichen Qualitäten unterscheiden wollen:

- deliberative Qualität und
- demokratische Qualität

In Bezug auf beide Dimensionen, die sich lediglich analytisch unterscheiden lassen, geht es primär um eine Verfahrensorientierung und nicht um bestimmte inhaltliche Ergebnisse, wobei Bürgerräte jeweils zu bestimmten Themen tagen und Handlungsempfehlungen abliefern sollen. Sie bewegen sich im Rahmen einer allgemeinen Definition von Demokratie, bei der eine aktive Bürgerschaft (demos) aufgrund verabredeter Verfahren zu Beschlüssen kommen muss. Die Relevanz der Zeitdimension (Entscheidungsfähigkeit) ist dabei in der modernen Politik wie vor allem im Krisenmodus nicht zu unterschätzen.

Die formellen wie die nichtformellen Verfahren haben je spezifische Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen. Nicht alles ist möglich, und nicht alle Grenzen können auf einmal überwunden werden. Auch wird man nicht allen gerecht werden können. Also kommt es auf die Spezifität und die Relationierung an, wenn bestimmte Ziele verfolgt werden. *Politisches Handeln* ist intentional, gleichzeitig aber auch ziel- und wertorientiert sowie verfahrensinnovativ, was man *prozedurale Politik* nennen kann.

Letzteres kennen wir seit vielen Jahren aus dem *Mediationsbereich*, zum Beispiel von Deutschlands größter und wirkungsvollster politischer Mediation, dem organisierten Dialog zum Ausbau des Frankfurter Flughafens zwischen 1998 und 2008 (Gohl 2010; Gohl und Meister 2012). Das ist auch ein instruktiver Wegweiser für den Infrastrukturausbau der kolossalen Energiewende, der konfliktreich werden wird. Probleme der „Betroffenheitsdemokratie“ stellen sich.

Insbesondere im Krisenmodus wird prozedurale Politik wichtiger, aus inhaltlichen wie legitimatorischen Gründen. Die neue Fortschrittsregierung wird sich mit vielen Bürgerwiderständen, nicht nur bei den Windrädern vor der Haustüre, auseinandersetzen müssen. Und sie wird auch nicht nur losbasierte Bürgerräte an die Stelle der direkten Demokratie setzen können, um Entscheidungsprozesse der Regierung zu verbessern.

Sind Bürgerräte tatsächlich ein „Deutschland im Kleinen“, und wo bleibt die demokratische Auseinandersetzung im Großen, die nicht nur deliberativ sein wird? (Fishkin 1991, Walzer 1999) Hier redet dann die „Dummheit“ ebenso mit wie die „Werbung“ und die „Polemik“. In solchen Auseinandersetzungen auf unreinem Terrain muss sich das öffentliche Überzeugen bewähren.