

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



*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 geographische 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 Demokratiepolitik .....</b>	127
Sebastian Wolf	
<b>Engagement- und Demokratiepolitik</b>	
<b>Demokratiepolitik von unten. Selbstorganisierte</b>	
<b>Demokratieentwicklung am Beispiel von Abstimmung21 .....</b>	141
Raban Daniel Fuhrmann	
<b>Engagementpolitik und Demokratiepolitik. Entwicklungsstand</b>	
<b>und Herausforderungen der neuen Politikfelder .....</b>	185
Ansgar Klein	
<b>,Tolerantes Brandenburg‘ als demokratiepolitisches</b>	
<b>Handlungskonzept .....</b>	205
Heinz Kleger	
<b>Bürgerkommune als Beteiligungskommune</b>	
<b>Bürgerhaushalte in Deutschland. Ein demokratiepolitisches</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 Demokratiepolitik .....</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>	<b>349</b>
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>	<b>377</b>
Benedikt Widmaier	
<b>Politisches Lernen in Erfahrungs- und Handlungsbezügen. Herausforderungen für die politische Bildung .....</b>	<b>393</b>
Ansgar Klein	
<b>Kommunal-zivilgesellschaftliche Bildungspartnerschaften .....</b>	<b>411</b>
Sabine Süß	



---

# Einleitung: Demokratiepolitik als Demokriestärkung

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@snafu.de](mailto:ansgar.klein@snafu.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“ (Selski), 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 Aserbaidschan (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 Demokratiepolitik*, 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. Demokratiepolitik 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. Demokratiepolitik und Engagementpolitik 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 *Demokratiepolitik* 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 Parteidemokratie 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 Parteidemokratie, mithin durch die demokratischen politischen Systeme selbst, ob repräsentativ, präsidial oder direkt, sowie durch die gewachsene Bedeutung von Bürgerinitiativen und neuen Beteiligungsformaten 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 Beteiligungsqualität 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 Mächtedreieck 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 Demokratiepolitik.

*Roland Roths* Beitrag „Demokratiepolitik 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 demokratiepolitische Handlungsbedarf aber selten selbstkritisch überprüft. Dabei gibt es im Kleinen zahlreiche demokratische Innovationen, die alltäglich ausprobiert werden. Roth spricht von einer Erweiterung des demokratiepolitischen Horizonts in Richtung einer „vielfältigen Demokratie“, wozu der vorliegende Sammelband beitragen will.

Der Beitrag von *Paulina Fröhlich* „Demokratiepolitik und Ökologie“ stellt den Nutzen demokratiepolitischer 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 Demokratiepolitik“ verdeutlicht, dass Transparenz unterschiedliche Interessen, Ziele und Effekte haben kann. Im Zentrum steht hier nicht die Korruptionsbekämpfung, sondern das Demokratiepotential 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 Demokratiepolitik** 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 Demokratiepolitik seit 1999 dar. Eine bedeutende Rolle für die Etablierung von Engagement- und Demokratiepolitik 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 Engagementpolitik 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 Engagementpolitik.

*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 Demokratiepolitik“. 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 Demokratiepolitik. 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 Demokratiepolitik 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 Stiftungsverband 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 Demokratiepolitik. 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 Forschungsjournals 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@snafu.de](mailto:ansgar.klein@snafu.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., Bickle 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 schnellebige 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 Parteidemokratie und Parteienstaat

Demokratiepolitik, die diesen Namen verdient, spielte im Bundestagwahlkampf 2020/2021 keine Rolle. Die Parteidemokratie 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 Wechselstimme 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, verfehlt. 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 erschwerter 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 Aufgabenfeld 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 Parteidemokratie (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 (Mehrzahl-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 Parteidemokratie, 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 Parteidemokratie
- 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, präsidial 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 Einflusssphären. 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 sogenannt 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 Parteidemokratie, eine parlamentarische Demokratie und eine Grundrechte demokratie 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 nachvollziehbar 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 Beteiligungsaktiven 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 zufalls-basierten 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'-Assemblies 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 Grundrechtecharta zur Grundlage hat.“ So steht es 2021 im Koalitionsvertrag der neuen Fortschrittsregierung (S. 132).

Schon Ende 2017 wollte der damalige Kanzlerkandidat Martin Schulz den vormalen 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.

## 8 Beteiligungs- und Demokratiequalität

Wichtig ist ebenso eine kognitive Landkarte in den Köpfen der Bürger, Politiker und Verwalter. Sie sichert eine bessere Orientierung im Denken über Demokratie, sodass ihre Rationalität nicht verloren geht. *Beteiligungsillusionen* und *Demokratiekonfusionen* dürfen nicht entstehen, denn *Demokratieresignation* gibt es schon genug. Neben der besseren Nachvollziehbarkeit in der heterogenen Bürgerschaft muss darüber hinaus die bessere Abstimmung der verschiedenen Elemente der Bürgerbeteiligung untereinander sowie mit den herkömmlichen demokratischen Institutionen ein hauptsächliches Ziel bleiben. *Demokratiestärkung* durch vielfältige und kenntnisreiche Demokratiepolitik bleibt das Anliegen.

Nur wenn diese Unterschiede erkannt und die Zusammenhänge verstanden sind, können sie für die Bürger als Politiker und die Politiker/Verwaltung als Bürger zu einem „Werkzeugkasten der Demokratie“ werden, der fallweise eingesetzt, ergänzt und sukzessive verbessert wird. Das große Ziel der Machtteilung durch eine effektive und breite Bürgerbeteiligung liegt im eigenen *Interesse der Politik*, insbesondere auch der demokratischen Parteien und ihrer Vertreter sowie der Verwaltung, um eigenen Überforderungen in sachlicher, sozialer und zeitlicher Hinsicht entgegenwirken zu können, was nicht genügend erkannt ist, weil man es erstens nicht gerne zugibt und zweitens die politischen Parteien die Zivilgesellschaft als Konkurrenz sehen. Hier liegt das schwierigste Arbeitsfeld der Demokratiepolitik, weil es mit Macht, Eitelkeiten und Wissen zu tun hat.

Es gibt Ängste, Macht zu teilen und zu verteilen im Sinne geteilter Verantwortung, nicht nur in der Verwaltung. Die neue Ausbalancierung von Macht hilft aber mit, das Politische im demokratischen Sinne von Teilnahme und Teilhabe zu stärken. An dieser Stelle ist für eine realistische Einschätzung die *Leiter der Bürgerbeteiligung* hilfreich:

- Information und Transparenz
- Befragungen
- Konsultation
- Mitwirkung
- Mitentscheidung

Wie Partizipation generell verlaufen diese Verknüpfungen und Synergieeffekte nicht automatisch. Sie müssen vielmehr von verschiedener Seite erkannt, gesucht und erstritten werden. Sie werden dann allerdings auch umstritten bleiben. Streit gehört zur Demokratiepolitik genauso wie zur Demokratie.

Ebenso wenig wie die *direkte Demokratie* einfach ist, obwohl sie relativ schnell viel entscheiden kann, was für die meisten ihre Attraktivität ausmacht, kann man die neuen Verfahren einfach in ein *System* bringen. Deshalb plädieren wir dafür, begriffliche Unterscheidungen zu machen, um kognitive Zusammenhänge herzustellen, und zwar im praktischen Erkenntnisinteresse demokratischer Regierbarkeit. Diese muss nicht immer und überall neu erfunden werden, denn die einzelnen Elemente sind vorhanden. Sie muss aber stets neu gefunden und zusammengesetzt werden. Ihre Belebung sollte Aufgabe einer neuen Fortschrittsregierung sein, wenn sie wirtschaftlich und gesellschaftlich vorankommen will.

---

## 9 Transnationale Politik der Städte

*Demokratisches Regieren* beruht nicht einfach auf generellen Regeln, die oft nichtssagend sind. Vielmehr ist vom werkstadtspezifischen Charakter der verschiedenen Orte, Regionen und Länder, die alle ihre Geschichte und eigenen Probleme haben, auszugehen. Das wiederum heißt nicht, dass man nicht voneinander lernen kann – im Gegenteil. „Glokalisierung“ im doppelten Sinne der Verbindung von global und lokal sowie einer transnationalen Politik der Städte, Regionen und Staaten ist eine universale Strategie, die von überall her auf unterschiedliche Weise interpretier- und durchführbar ist.

An dieser Stelle spielen die *Städte* – kleine genauso wie große Metropolen – eine werkstattspezifische Rolle (Wiener 2001). Jede Stadt strahlt nicht nur auf die Region aus, sondern hat auch eigene Ansprüche und eine urbane Agenda, die Unterschiede setzt. Potsdam zum Beispiel versteht sich als Klimastadt und weltoffene Kommune, sie ist klima- und flüchtlingspolitisch in Städtebündnissen stark engagiert. Sogar am Tag der deutschen Einheit 2020 konnte dies zum Ausdruck gebracht werden: 194 Städte und Landkreise als „sichere Häfen“ für die freiwillige Flüchtlingsaufnahme.

Daraus erwachsen neben prozessualen Ansprüchen an die Beteiligung (siehe die Grundsätze der Beteiligung) auch inhaltliche Kriterien wie ökologische oder soziale Aspekte, etwa beim Bauen neuer Quartiere (Innenstadt, Krampnitz, Mediencity, Pirschheide). Der Umbau von Drewitz mit Bürgerbeteiligung zu einer ökologischen Gartenstadt ist bundesweit ein Vorbild geworden.

Die *Staaten* allein und die internationalen Organisationen, so unentbehrlich sie sind, soviel ist gewiss, werden die notwendige Nachhaltigkeit in ihren verschiedenen Dimensionen nicht schaffen. Sie brauchen die Städte als die Demokratie im

Kleinen überall auf der Welt. Auch und gerade Lokalpatrioten sind real und prospektiv produktive Weltbürger, mehr vielleicht als selbsterklärte Kosmopoliten. Auf die *Weltbürger*, die mit ihren Orten demokratisch verbunden sind, kann man bauen. So wachsen – vom Bürgertum zur demokratischen Bürger/Innenschaft – starke Bürgerschaften nach oder entwickeln sich. Vom Wertehimmel fallen sie nicht, sie bilden sich in Konflikt und Kooperation, Wahrnehmung und Neugierde, Unverständnis und Gespräch.

---

## 10 Strukturierte Bürgerbeteiligung

Seit längerem ist Beteiligung ein selbstverständlicher Bestandteil städtischer Planungsverfahren. Vielfältige Erfahrungen liegen also vor, dennoch gleicht Beteiligung in den meisten Städten „einem bunten, beinahe zufällig zusammengesetzten Mosaik, in dem Wegweiser fehlen und der Überblick nur schwer herzustellen ist. Von einer umfassenden guten Praxis und einer bundesweit verbreiteten neuen Beteiligungskultur kann (...) deshalb nicht gesprochen werden“ (Bock und Reimann 2017, S. 12).

„Strukturierte Bürgerbeteiligung“ hieß das Modellprojekt, welches 2013 in der Stadt Potsdam gestartet wurde. Mit dem Wort „strukturiert“ wird auf den Anspruch hingewiesen, dass es dabei nicht um einzelne Projekte der Bürgerbeteiligung geht, sondern dass ein systematischer Aufbau und eine verbindliche Struktur gesucht werden, die sich auf die Stadt als Ganzes beziehen sowie auf unterschiedliche Themenbereiche.

Nach der Oberbürgermeisterwahl 2010 sollte das Thema „Bürgerbeteiligung“ an die vorderste Stelle rücken. Dazu beauftragte der Oberbürgermeister eine breit zusammengesetzte Arbeitsgruppe, die am 14. September 2011 ein Arbeitspapier unter dem Titel „Bürgerbeteiligung – ein Streitfeld zwischen Regierungskunst und Basisaktivierung“ vorlegte. In einer gut besuchten Veranstaltung mit mehr als 100 Teilnehmern im Kongresshotel wurde es öffentlich vorgestellt, erläutert und diskutiert. Anwesend waren Politiker, Leute aus der Verwaltung und bereits Aktive im Bereich der Bürgerbeteiligung.

In der Folge dieser Veranstaltung, die kontrovers verlief, gründete sich auf Vorschlag des Oberbürgermeisters eine weitere, nun nicht primär von Experten und Professionellen zusammengesetzte Arbeitsgruppe zur Überarbeitung des vorgelegten Konzepts, das folgende Vorschläge enthielt:

- die Idee eines Büros für Bürgerbeteiligung (S. 7 ff.)
- die Bereitstellung einer Online-Dialog-Plattform (S. 12 ff.)

- Bürgerdialoge vor Ort (S. 17 f.)
- die Einrichtung von Stadtteilfonds für eine niedrigschwellige Beteiligung
- die regelmäßige Durchführung von repräsentativen Bürgerbefragungen.

Viele begrüßten die Vorschläge, von denen einige später wieder aufgegriffen wurden, unter anderen Namen und in anderen Kontexten: etwa die Bürgerdialoge für den Leitbildprozess (2016) oder die Stadtteilspaziergänge des Oberbürgermeisters (ab 2018), die stadtteilspezifischen Bürgerbudgets für den Bürgerhaushalt oder die regelmäßigen Bürgerumfragen als Instrument der Bürgerbeteiligung für Politik und Verwaltung.

Manche, vor allem Beteiligungsaktive, fühlten sich bei der Erarbeitung des Konzepts allerdings auch übergangen. Also fand am 29. Oktober desselben Jahres eine Open-Space-Konferenz im Bürgerhaus am Schlaatz statt. Diese Ergebnisse wurden durch eine neue Arbeitsgruppe ausgewertet. Am 4. Mai 2012 wurden die Ergebnisse in einer wiederum gut besuchten Veranstaltung im Hauptbahnhof präsentiert, an der auch der Oberbürgermeister und der Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung teilnahmen. Im Nachgang dazu wurde das revidierte Konzept sodann in die Stadtverordnetenversammlung eingebracht und dort im Hauptausschuss beschlossen.

Es ist wichtig festzuhalten, dass dieser Anlauf zu mehr und besserer Bürgerbeteiligung über einen längeren intensiven Erarbeitungs- und kontroversen Diskussionsprozess erfolgte, der gewissermaßen schon zeigte, was Bürgerbeteiligung sein kann. Sie kann nicht einfach – sei es von oben, sei es von unten – voluntaristisch dekretiert werden, sondern beruht auf mehreren Pfeilern, wenn sie nicht alsbald ins Leere laufen will. Es gibt auch Bürgerhaushalte, die gescheitert sind, und Beteiligungsräte, die nur dem Namen nach und nicht effektiv welche sind. Bürgerbeteiligung ist ein Marathon und kein Sprint. Sie beruht auf Konsens und Engagement, Nachhaltigkeit und Langfristigkeit.

Das neue Konzept der strukturierten Bürgerbeteiligung enthält im Wesentlichen drei Bestandteile (Jakobs und Kleger 2012): *Erstens die sieben Grundsätze der Beteiligung*, wie wir sie oben referiert und problematisiert haben: Verbindlichkeit, frühzeitige Einbeziehung, Informationsbereitstellung, Kommunikationskultur, Aktivierung, Anerkennungskultur, Chancengleichheit. Der *zweite Bestandteil* besteht im Büro für Bürgerbeteiligung, das jetzt „*WerkStadt für Beteiligung*“ heißt. Es hat eine Doppelstruktur: eine externe Seite hin zur Zivilgesellschaft, mithin zu Bürgerinitiativen und Projekten, sowie eine interne Seite im Rahmen der Stadtverwaltung. Die gute Zusammenarbeit zwischen einem freien Träger (externe WerkStadt) und Mitarbeitern der Verwaltung ist dabei kein Selbstläufer.

Die Aufgabenteilung und Abstimmung muss immer wieder hergestellt werden. Dabei soll sich die *interne* WerkStadt zu einem Kompetenzzentrum für die Verwaltung entwickeln und Hilfestellungen für Beteiligungsprojekte übernehmen. Die *externe* WerkStadt dient als Ansprechpartner für die aktive Bürgerschaft. Im Verhältnis von Beteiligung, die von Politik und Verwaltung angestoßen wird, und zivilgesellschaftlichen Initiativen (etwa Mieterinitiativen) sollen vor allem letztere als schwächere Kräfte unterstützt werden. Die WerkStadt sieht sich aber als neutrale professionelle Kraft, welche vor allem für die Prozessqualität der Beteiligung verantwortlich ist. Ein paar Beispiele aus dem Verfahrensmonitor, der im Beteiligungsrat regelmäßig besprochen wird, verdeutlichen, worum es dabei inhaltlich geht:

- so etwa die Begleitung der Initiative „Kultur-Lobby“;
- Bürgerbeteiligung zum Freiraumkonzept Golm;
- aktivierende Befragung Am Stern;
- Begleitung der Erstwählerkampagne 2014;
- Unterstützung der Stadtteilkonferenz „Neue Nachbarschaften“;
- Fortschreibung des Radwegekonzepts unter Einbeziehung des Blickwinkels von Kindern und Jugendlichen.

Das sind nur einige Beispiele unter vielen, welche die Nützlichkeit der Werkstadt für Beteiligung unterstreichen. Der Werkstattbericht 2015–2020 geht ausführlich auf die verschiedenen Beteiligungsverfahren, ihre Angemessenheit, Erfolge und Defizite ein (Potsdam 2022).

---

## 11 Beteiligungsrat

Der *dritte* Bestandteil des Modellprojekts ist der Beteiligungsrat. Er begleitet die Arbeit der WerkStadt und reflektiert sie, er ist ein offizielles Beratungsgremium für die Stadtverordnetenversammlung im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Bürgerbeteiligung. In mehr als 70 Sitzungen seit 2013 ist er zu einem Ort der konstruktiven Diskussion geworden. Er besteht aus 15 Personen: 2 Mitarbeitern der Stadtverwaltung, 2 Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung und 9 Bürgerinnen und Bürgern ab 16 Jahren; außerdem können externe Experten herangezogen werden. Ohne das außerordentliche ehrenamtliche Engagement hätte die neue Beteiligungsstruktur gar nicht aufgebaut werden können. 2022 begann der vierte Beteiligungsrat seine Arbeit, nachdem er zuvor während der Coronakrise gezeigt hatte, dass Demokratie systemrelevant ist.

2021 greift der Beteiligungsrat kritische Bedenken der gewählten Ortsbeiräte der Umlandsgemeinden (von Golm, Fahrland u. a.) auf, dass sie in der Stadtpolitik zu wenig Berücksichtigung finden (1.), er diskutiert neue Formen der aufsuchenden mobilen Beteiligung (2.), setzt sich ein für die Petition „Volkspark für alle“ (3.) und schlägt ein neues Planungsverfahren für „Pirschheide – sozial und klimaneutral“ vor (4.).

April bis Mai 2013 lief die Bewerbungsphase für diesen neu zu bildenden Rat. Am 28. Mai desselben Jahres fand die erste öffentliche Auslosung statt. Davor gab es eine Übergabeveranstaltung zwischen dem vorläufigen Beteiligungsrat, der vor allem aus den Aktiven der Beteiligung für ein neues Beteiligungsverfahren hervorging, und dem nunmehr ausgelosten Beteiligungsrat. Dafür sind 164 Bewerbungen eingegangen, für die zweite Auslosung am 6. Dezember 2016 waren es schon 426 und Ende 2021 dann 467.

Von Anfang an war die Besetzung des „Jugendsitzes“ schwierig. Sollte er von einem Jugendlichen oder anwaltschaftlich wahrgenommen werden? Wer macht den Vorschlag? Das Kinder- und Jugendbüro? Wichtiger ist jedoch, dass der Beteiligungsrat den Aspekt der Kinder- und Jugendbeteiligung, wo viel läuft (siehe nur das Handbuch Roth 2021), inhaltlich immer berücksichtigt, genauso wie die Entwicklung des Bürgerhaushalts mit stadtteilspezifischen Bürgerbudgets.

Bestimmte Gruppen beim Auswahlverfahren gezielt anzufragen, scheint schwierig und heikel. Weiterhin sollte man versuchen, die ganze Stadtgesellschaft anzusprechen, auch wenn das idealistisch klingt. Der Werbeaufwand mit Plakaten, Flyern und Videofilmen war bisher gering und zurückhaltend. Der Beteiligungsrat ist erst in den letzten Jahren bekannter geworden, aber noch lange nicht so stadtbekannt wie der *Bürgerhaushalt*, an dem sich 2019 17.500 Einwohner beteiligten. Das hat lange gedauert und verdankt sich seiner Präsenz in den lokalen Zeitungen, Straßenbahnen, Cafés und im Stadtmagazin „Events“.

Anfangs war es quasi ein Bürgerhaushalt ohne Bürger, an dem mehrheitlich Verwaltungsmitarbeiter aktiv teilnahmen (Franzke und Kleger 2009). Das hat sich inzwischen dank der klugen und ansprechend originellen Öffentlichkeitsarbeit gründlich verändert: Der Bürgerhaushalt ist in der Stadtgesellschaft angekommen, und die Bürger wissen ihn zu benutzen (siehe den Erfahrungsbericht von Dänzer und Maaß in diesem Band, siehe auch Herzberg 2002 und Herzberg et al. 2012), während das qualitativ hochstehende Stadtforum mit mehr als 60 Sitzungen, darunter auch zur Bürgerbeteiligung, eher wieder in den Hintergrund getreten ist. Es hatte seine große und vorbildliche Zeit während der Berliner Umbruchzeit anfangs der 1990er Jahre.

Der damalige Stadtentwicklungssenator Volker Hassemer verstand sich als sein „oberster Zuhörer“, der versprach, möglichst viel von den Empfehlungen des

Beratungsgremiums umzusetzen (Kleger et al. 1996). Es war in sogenannten 8 „Bänken“ organisiert: Spezielle Fachleute, Architekten, Stadt- und Landschaftsplaner, Vertreter der Bezirke, Mitglieder des Abgeordnetenhauses, Mitglieder des Bundestages, Vertreter der Berliner Gesellschaft, Zwischenrufer. Noch heute wird beispielsweise im Potsdamer Stadtforum durch eine Lenkungsgruppe jedes Thema und jede Sitzung bis hin zu Thesen kompetent vorbereitet. Als es um das Stadtschloss als Landtag und die strittige Innenstadtplanung ging, waren die Säle voll. Am 18. Juni 2021 wurde in der 67. Sitzung über die Folgen der Corona-Krise für die Stadtentwicklung diskutiert, was erstmals online übertragen wurde. Das jeweilige Interesse ist stark themenabhängig, während sich eine Stammklientel für Fragen der Stadtentwicklung ausmachen lässt.

Die soziale Selektivität und Akademisierung/Professionalisierung der organisierten Bürgerbeteiligung indessen sind ein Problem, das man immer wieder *selbstkritisch* reflektieren sollte in Bezug auf Sprache, Settings und Chancengleichheit. Letzteres sollte zumindest in den Sitzungen des Beteiligungsrates geschehen und erfordert vor allem von den Professionellen Toleranz, Zurückhaltung und Disziplin. Frustrationen, Enttäuschungen und Absenzen bei den ehrenamtlichen Bürgern waren in den letzten Jahren hoch, wobei man es freilich nie allen recht machen kann.

Das *Losverfahren* anstelle von Wahlen kommt aus der griechischen Demokratie und sollte eine bessere Rotation unter den privilegierten männlichen Bürgern ermöglichen, die von notwendiger Arbeit freigesetzt waren, weil Sklaven sie verrichteten. Sie hatten *Zeit (und Kraft!) für Politik*, was heute ein strukturelles Problem einer Politik von allen für alle ist, das immer noch unterschätzt wird. Das Losverfahren macht Sinn im Rahmen informeller Bürgerbeteiligungsverfahren, was Anja Röcke (2005) am Beispiel der Bürgerhaushalte in Europa und der Berliner Bürgerjurys analysiert hat. Sie ersetzen aber nicht die demokratische Legitimität im modernen Sinn, der die Gleichheit zugrunde liegt, weshalb Wahlen und Abstimmungen wichtiger sind (siehe Rosavallon 2013).

---

## 12 Verzahnungen mit der Politik

Die Evaluation bildet sozusagen den *vierten* Bestandteil der strukturierteren Bürgerbeteiligung, die am 1. November 2013 startete und in einem ersten Durchgang bis 2016 dauerte. Sie wurde vom Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU) durchgeführt und erfolgte nicht erst im Nachhinein (Bock und Reimann 2017). Schon während des Prozesses fanden 5 Reflexionsrunden, zahlreiche Interviews und

Zwischenauswertungen statt, die gemeinsam diskutiert worden sind und zu Nachbesserungen geführt haben. Ein Zwischenbericht lag 2014 vor mit einem Ausblick auf 2015. Die Evaluation war begleitend und dialogisch, was alle Teilnehmer zu schätzen wussten. Das Innovative der neu eingeführten Struktur wurde insgesamt als gelungen und richtungsweisend gewertet. Schwierigkeiten, die der abschließende Bericht benennt, bleiben freilich bestehen (Kleger 2020).

Als wichtigster Kritikpunkt ist zu nennen, dass das Modellvorhaben in der Kommunalpolitik nur rudimentär zur Kenntnis genommen worden ist. Inzwischen ist von der Stadtverordnetenversammlung aus der neuen „Ausschuss für Partizipation, Digitalisierung und Transparenz“ (PDT) eingerichtet worden, in dem zwar nur Stadtverordnete ein Stimmrecht, der Beteiligungsrat aber auch ein Rederecht hat, das er seit kurzem regelmäßig wahrnimmt. Mit dem PDT ist nun, seit 2020, eine Zusammenarbeit angebahnt. Über die zwei Mitglieder aus der Stadtverordnetenversammlung ist zudem die Verbindung zu den Parteien wie zum Stadtparlament verstärkt worden.

Auch der Austausch mit dem Oberbürgermeister und seinen Mitarbeitern, die zum Beispiel die Stadtdialoge organisieren und auswerten, wird verstetigt. Solche Verzahnungen der strukturierten Bürgerbeteiligung mit der (Parteien-) Politik und der Verwaltung machen sie wirksamer. Im neuen Kooperationsvertrag der Stadtregierung wird die Unterstützung der Bürgerbeteiligung ausdrücklich erwähnt, was ein verbindlicher Anknüpfungspunkt für alle Seiten ist, die voneinander lernen können. Dieses Modell lässt sich auf andere Ebenen übertragen, es muss sich allerdings auch gemeinsam entwickeln, was im Kleinen wie im Großen gilt.

---

## 13 Haus der Demokratie

Nach dem überraschenden Kompromiss zu den drei Häusern – dem Rechenzentrum aus der DDR, dem Haus der Demokratie anstelle des originalgetreuen Kirchenschiffs und dem Turm mit dem *Lernort „Garnisonkirche“* – im Dezember 2021, der aus dem Jahrzehntelangen unversöhnlichen Streit um den Wiederaufbau der Garnisonkirche einen Ausweg eröffnet, soll in Potsdams historischer Stadtmitte – nach Leipzig und Berlin – ein „Haus der Demokratie“ entstehen. Dafür hat die Stadtverordnetenversammlung zunächst eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, sodann wird ein Architekturwettbewerb ausgeschrieben werden.

Danach muss jedoch unweigerlich ein intensiver Beteiligungsprozess unter Einbeziehung der vielgenannten *Stadtgesellschaft* (wer ist das?) stattfinden. Wie wird er aussehen, wenn man zu einem einigermaßen versöhnlichen Resultat kommen will an diesem wichtigen und heiklen Erinnerungsort deutscher Geschichte,

der die Stadtgesellschaft bisher eher gespalten als versöhnt hat? Wie ist eine Versöhnung durch Bürgerbeteiligung und Demokratie möglich?

In diesem Haus der Demokratie könnte buchstäblich und paradigmatisch zugleich zum Ausdruck kommen, was Bürgerbeteiligung und Demokratie seit 1989 erreicht haben. Ohnehin vorgesehen war der Umzug des Plenarsaals des Stadtparlaments (Büchner und Musil 2010). Er bildet mit seinen Büros gewissermaßen das Zentrum, um das herum die strukturierte Bürgerbeteiligung in einem weiteren Sinne gruppiert werden könnte.

Das umfasst den Beteiligungsrat und die WerkStadt mit eigenen Räumen, sodann die Beiräte für Migration, Senioren und Behinderung, weiter das Büro für Kinder- und Jugendbeteiligung sowie – Potsdam spezifisch – den Bürgerhaushalt und das Stadtforum. Das ist keine beliebige Aufzählung und idealerweise ein Optimum auch für andere Städte, das allerdings Zeit, Struktur und Kultur brauchte und braucht. Zentral mitten in der Innenstadt gelegen, müsste das Haus darüber hinaus eine angenehme und unverbindliche Begegnungs- und Austauschstätte werden, in der man sich gerne aufhält – ein offener Treffpunkt nicht nur für die Engagierten, sondern auch für die Neugierigen.

---

## 14      Strategische Steuerung

Die neuen informellen Verfahren prozeduraler Politik sollen zu besseren und konsensfähigeren Lösungen auf allen Ebenen führen. Mit dem bisher umfangreichsten Beteiligungsprozess strengte zum Beispiel die Stadt Potsdam als wachsende Stadt ein neues Leitbild 2025 an, welches schließlich als kleine und verständliche Broschüre an alle Haushalte verteilt worden ist. Es ist das *erste Leitbild*, das im September 2016 mit großer Mehrheit von der Stadtverordnetenversammlung bestätigt worden ist. Es benennt ausführlich, wie Potsdams Einwohner und Einwohnerinnen in den nächsten Jahren miteinander leben wollen. Der Titel ist programmatisch: „Eine Stadt für Alle“.

An diesen Anspruch knüpfen in den großen Stadtkonflikten um die historische Mitte, bezahlbaren Wohnraum, Flüchtlingshilfe und den Wiederaufbau der Garrisonkirche auch kritische Protestbewegungen an. Sie initiierten unter anderem 2020 ein erfolgreiches *Bürgerbegehren* mit 17.500 Unterschriften für die Rückkehr zum Tariflohn für die Mitarbeiter der Klinikgruppe Ernst von Bergmann. Das ist aufwendig, aber besser als klatschen. *Originelle Proteste* (leere Stühle, Menschenketten mit Abstand) und *direkte Demokratie* sind also keinesfalls aus dem Spiel, selbst während der Corona-Pandemie.

Beim Leitbild handelt es sich um 26 Thesen, die sich auf die innovative Stadt, die produktive Stadt, die Wissensstadt, die wachsende Stadt und die lebendige Stadt beziehen. Dieses Leitbild soll die oberste Ebene einer strategischen Steuerung bilden, die sich weiterhin auf verschiedenen Ebenen vollzieht. Daraus leiten sich gesamtstädtische Ziele ab, aus denen wiederum konkrete Schwerpunkte für die Haushaltsplanung entwickelt werden. Auf der untersten Ebene stehen die themenbezogenen Maßnahmen, die von der Verwaltung umgesetzt werden.

Die neuen gesamtstädtischen Ziele, die im Sommer 2018 entwickelt wurden sind, setzen die Prioritäten. Sie lauten: digitales Potsdam, Wachstum mit hoher Lebensqualität, antizipatives Flächenmanagement, Bildungsinfrastruktur (Schulen, Kitas) usw. Die Ziele fußen auf dem Leitbild. Sie sehen vor, die Bürgerbeteiligung zu stärken, im Haushalt kontinuierlich Eigenmittel zu erwirtschaften und die Neuverschuldung zu begrenzen. Die IT-Infrastruktur soll ausgebaut werden, ebenso geht es um die Balance von Ökologie, Sozialverträglichkeit und wirtschaftlicher Entwicklung.

Zudem soll für die Beschaffung von bezahlbarem Wohnraum und eine nachhaltige Quartiersentwicklung gesorgt werden. Die gesamtstädtischen Ziele verbinden den Haushalt, auch den Bürgerhaushalt, mit dem Ansatz der strategischen Steuerung. So können sich die Planungen stärker auf die wichtigen Aufgaben für die Bürger und Bürgerinnen konzentrieren, was diese freilich weiterhin begleiten und überprüfen müssen.

Vor allem die *Planungswerkstätten* für die integrierte Stadtentwicklung (INSEK), an denen der Beteiligungsrat mitwirkt, dienen dazu. In der Planungswerkstatt „Golm-Eiche-Bornim-Bornstedt“ beteiligten sich am 5. März 2022 mehr als 60 Bürger und Bürgerinnen. Auch in der Kulturscheune Marquard beteiligten sich viele, um über die Entwicklungen in Fahrland und Krampnitz zu diskutieren. Sobald alle Planungswerkstätten stattgefunden haben, werden die Ergebnisse in einem Planungsforum zusammengeführt ([www.potsdam.de/INSEK](http://www.potsdam.de/INSEK)). Hier wird sich erweisen, wie stark die Bürgerbeteiligung wirksam ist, wie überhaupt bei den großen städteplanerischen Fragen ihr Einfluss noch relativ schwach ist, was auch an der sachlichen Kompetenz liegt.

Die Vorschläge zum Potsdamer Bürgerhaushalt für die Jahre 2020 und 2021 sollen möglichst dem Leitbild sowie den gesamtstädtischen Zielen zugeordnet werden. Dieser Prozess ist durch die Corona-Krise erheblich verzögert und erschwert worden. Gleichzeitig hat damit ein erheblicher Digitalisierungsschub in der Verwaltung und bei der Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen stattgefunden, was wiederum Auswirkungen auf die Demokratie insgesamt hat. Digitale Beteiligung und *hybride* Formate, die technisch aufwendig sind, führen zu neuen Möglichkeiten und Lernprozessen.

## 15 Demokratische Legitimität und Legitimitätspolitik

Demokratische Legitimität einer noch so vielfältigen und kraftvollen *Politik der Bürgerbeteiligung* ist immer auch in einem größeren Zusammenhang zu sehen (Bauer 2017). Der von uns referierte und reflektierte Schub an vielfältiger Bürgerbeteiligung (am Beispiel von Potsdam) reagiert auf Defizite der Wähler-, Parteien- und Verbändedemokratie. Zugleich hat dieser Schub Verbindungen mit der Parteien- und Grundrechte demokratie sowie vor allem auch mit der Protestgesellschaft seit den 1960er Jahren, deren Legitimität von der einklagbaren Grundrechte demokratie abgeleitet ist. Selbst der zivile Ungehorsam scheint inzwischen zu einem Mittel der Politik geworden zu sein, wenn auch als gut begründete Ausnahmemethode und nicht als Regelmethode der Demokratie.

Diese Relationen können und sollen sich wechselseitig verstärken, sie können aber auch auseinanderfallen und in Konflikt geraten bis hin zum „Systemkonflikt“, beispielsweise zwischen direkter Demokratie und Grundrechte demokratie oder zwischen Protestdemokratie und repräsentativer Parteidemokratie. Politische Bildung und Urteilskraft, die in Relationen denkt, sind hier zunehmend herausgefordert. Außerschulische politische Bildung ist dabei genauso wichtig wie schulische Bildung. Sie brauchen freilich Lernprozesse und Erfahrungen, um sich zu entwickeln – als Schule der Demokratie im weiteren Sinne, was zentral zur Demokratiepolitik gehört.

Normativ hat für uns die Verfassung als Programmatik für eine *verfassungsdemokratische Bürgerschaftsellschaft* und ihre *lernfähige Demokratie* die zivile Vorrangstellung. Sie ist das umfassendste und rechtlich oberste Konzept einer bürgerschaftszentrierten demokratischen politischen Theorie und enthält die verschiedenen Elemente der Demokratie, die ausbaufähig sind (Kleger 2018).

Jedes dieser Elemente hat eine eigene Legitimitätspolitik:

- Grundrechte demokratie; sie hat höchste Legitimität,
- repräsentative (Parteien-)Demokratie; sie hat eine hohe Legitimität,
- direkte Demokratie; sie hat eine hohe und manchmal höchste Legitimität,
- Protestdemokratie; sie hat eine abgeleitete und nichtverfasste Legitimität,
- informelle Bürgerbeteiligung; sie hat eine abgeleitete und nichtverfasste Legitimität.

Mit Bürgerbeteiligung und Demokratie geht es uns um eine verbesserte und ergänzte Legitimitätspolitik der repräsentativen Wähler- und Parteidemokratie, die deutliche Defizite aufweist. Die Wahl bleibt nach wie vor die wichtigste Institution demokratischer Legitimation. Die verschiedenen Ersatz-Legitimitäten

vermögen diese nicht zu ersetzen. Die demokratischen Revolutionen von 1989 standen im Zeichen demokratischer Legitimität. Uns geht es heute um eine nachhaltige, verbesserte und ergänzte Legitimitätspolitik der repräsentativen Wähler- und Parteidemokratie und ein Europa *mit* den Regionen und Städten.

Dabei ist ebenso einzugehen auf die Legitimität des Wirtschafts- und Finanzsystems wie des Mediensystems, einschließlich dem Internet und seinen Plattformen, sowie auf den Zustand der Öffentlichkeit insgesamt. Für die Arbeitnehmer bleibt wichtig, dass die *Wirtschaftsdemokratie* nicht verloren geht (Höpner 2022). Ebenso spricht man seit den 2000er Jahren zurecht vom *neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit* (Kurt Imhof). Ob Wahlen und Abstimmungen auf diese einflussreichen Bereiche ausgedehnt werden können, bleibt eine offene Frage, die man nicht außer Acht lassen sollte.

Außerdem betrifft die Verbesserung der Bürgerbeteiligung, einschließlich der Wahlbeteiligung, nicht nur die Frage der demokratischen Legitimität, sondern ebenso die Frage der sinnvollen Tätigkeiten in einer Zeit unendlicher Vermarktung. Dafür wäre der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements sowohl über das Politische als auch über das Bildungsbürgerliche hinaus zu erweitern und neu zu definieren. Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung sind nicht deckungsgleich, sie können aber besser zusammengedacht werden.

---

## 16 Zwischen Regierungskunst und Basisaktivierung

Das vielfältige Spektrum der Beteiligung heute und die neuerliche Aufwertung der Beteiligung zu einem Wert an sich bewegen sich zwischen den beiden *gleichermaßen positiven* Polen Regierungskunst und Basisaktivierung. Dabei entstehen kombinatorisch neue Elemente demokratischer Regierungskunst ebenso wie neue Formen der Aktivierung und Beteiligung.

Unser Erkenntnisinteresse gilt der besseren demokratischen Regierbarkeit, die freilich umstritten bleibt. Diese besteht in einer jeweils problemlösungsorientierten und konstruktiven Kombination von Demokratieelementen, denn Regierungskunst ist nicht per se demokratisch und liberal, ebenso wenig wie die Beteiligung der Bürger, die sich nicht verordnen lässt. Beides ist neu zusammen zu denken und erhöht die politische Rationalität des Problemlösungshandelns. (Kleger 2010).

Der grundgesetzliche Minderheitenschutz und andere Verfassungsnormen sind zu beachten, denn nicht über alles kann und soll jederzeit abgestimmt werden, wenn *Bürgerrechte ernstgenommen* werden. Grundrechte stehen nicht zur Disposition von Mehrheitsentscheidungen. Das Asylrecht zum Beispiel kennt

grundrechtlich keine Obergrenze. In der Schweiz diskutiert man gegenwärtig – nach den Erfahrungen mit der erfolgreichen Minarett-Verbotsinitiative –, wie Texte von Volksinitiativen besser mit völkerrechtlichen Anforderungen zu vereinbaren sind, etwa durch die Prüfung von Verfassungsrichtern.

Dies würde die direkte Demokratie nach Schweizer Vorbild (Möckli 2018), die seriös und reell ist, selbst für Auslandschweizer und unter Corona-Bedingungen (zwei Mal wurde über die Corona-Politik abgestimmt) der Grundrechte-Demokratie nach bundesrepublikanischem Muster annähern. Legitimitäts- und Verfassungskonflikte sind deswegen nicht ausgeschlossen. Sie werden die *Demokratiekonflikte in der Demokratie* weiterhin auch europäisch begleiten. Eine *lernende Demokratie* bleibt die Aufgabe, die anstrengend, vielstimmig und konfliktreich ist, denn eine vollendete Demokratie gibt es ebenso wenig wie ein ideales Modell.

---

## Literatur

- Bauer, Hartmut u.a. (Hg.): Potsdam 2017. Partizipation in der Bürgerkommune (KWI).
- Berg, Carsten 2022: Der Beitrag der Europäischen Bürgerinitiative zur Demokratisierung der EU, Diss. Uni Potsdam, Politische Theorie. Beteiligungsrat (Hg.) : Potsdam aktiv mitgestalten, Potsdam 2020.
- Blickle, Peter: Kommunalismus, Oldenburg 2000.
- Bock, Stephanie/ Reimann, Bettina 2017: Mehr Beteiligung wagen. Evaluation des Modellprojekts, Norderstedt.
- Bogner, Alexander 2021: Die Epistemisierung des Politischen. Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet, Stuttgart.
- Büchner, Christiane; Musil, Andreas (Hg.) 2010: Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit, Potsdam. Bürgerbudgets in Brandenburg 2021: Perspektiven für Jugendbeteiligung, JUBU-Reihe, Band 2.
- Dänzer, Frank/ Maaß, Christian: Kein Haushalt ohne Bürgerhaushalt, in diesem Band Dienel, Peter C. 2002: Die Planungszelle: Der Bürger als Chance, Wiesbaden, 5. Aufl. Seeliger, Martin/ Sevignani, Sebastian (Hg.) 2021: Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit? Leviathan Sonderband 37/2021, Baden-Baden.
- Fishkin, Robert 1991: Democracy and Deliberation, New Haven.
- Franzke, Jochen/ Kleger, Heinz (Hg.) 2009: Bürgerhaushalt ohne Bürger? Potsdam.
- Franzke, Jochen/ Kleger, Heinz 2010: Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen, Berlin.
- Gohl, Christopher 2010: Prozedurale Politik am Beispiel organisierter Dialoge, Münster.
- Gohl, Christopher/ Meister, Hans-Peter: Politische Mediation bei Infrastrukturprojekten, Berlin 2012.
- Herzberg, Carsten 2002: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, Münster.
- Herzberg, Carsten/ Sintomer, Yves/ Kleger, Heinz (Hg.) 2012: Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa, Frankfurt/M./New York.

- Höpner, Martin 2022: Demokratie zwischen liberalem Globalismus und autoritärem Populismus. In: Merkur, Januar
- Jakobs, Jann/ Kleger, Heinz (Hg.) 2012: Auf dem Weg zu einer strukturierten Bürgerbeteiligung. Potsdam.
- Jörke, Dirk 2019: Die Größe der Demokratie, Berlin.
- Karolewski, Pawel/ Leggewie, Claus 2022: Demokaturen. In: Merkur, Februar.
- Knobloch, Jörn 2006: Hybride Systeme, Hamburg.
- Knobloch, Jörn 2002: Defekte Demokratie oder keine? Münster.
- Kleger, Heinz/ Fiedler, Andreas/ Kuhle, Holger (Hg.) 1996: Vom Stadtforum zum Forum der Stadt, Amsterdam.
- Kleger, Heinz 2018: Demokratisches Regieren. Bürgersouveränität, Repräsentation, Legitimation, Berlin.
- Kleger, Heinz 2010: Politische Rationalität als Problemlösungshandeln. In: Vernunft und Innovation (Hg.: A. Gimmler u.a.), München.
- Kleger, Heinz 2020: Was heisst strukturierte Bürgerbeteiligung? In: Gedankensplitter II, Potsdam.
- Kleger, Heinz/ Karolewski Pawel/ Munke, Matthias 2004: Europäische Verfassung. Demokratie nach der Osterweiterung, Berlin 2001, 3., erw. Auflage.
- Kleger, Heinz (Hg.) 2004: Der Konvent als Labor, Berlin.
- Merkel, Wolfgang u.a. 2003 und 2006: Defekte Demokratien, 2 Bde., Opladen.
- Merkel, Wolfgang/ Busch, Andreas (Hg.) 1999: Demokratie in Ost und West, Frankfurt/M.
- Möckli, Silvano 2018: So funktioniert direkte Demokratie, München.
- Ottmann, Henning 2001: Geschichte des politischen Denkens, Band 1, Stuttgart.
- Pörksen, Bernhard 2018: Die große Gereiztheit, München.
- Röcke, Anja 2005: Losverfahren und Demokratie, Münster.
- Rosanvallon, Pierre 2013: Die Gesellschaft der Gleichen, Hamburg.
- Rosanvallon, Pierre 2010: Demokratische Legitimität, Hamburg.
- R. Roth u.a (Hg.) 2021: Handbuch kinderfreundliche Kommunen, Frankfurt/M.
- Schäfer, Armin/ Zürn, Michael 2021: Die demokratische Regression, Berlin.
- Walzer, Michael 1999: Deliberation... und was sonst? In: ders.: Vernunft, Politik und Leidenschaft, Frankfurt/M.
- Weber, Max 1999: Die Stadt, Tübingen.
- WerkStadt für Beteiligung: Werkstattbericht 2015–2020, Potsdam 2022.
- Wiener, Daniel (Hg.) 2001: Werkstadt Basel, Basel.
- Winkler, Heinrich-August 2019: Werte und Mächte. Eine Geschichte der westlichen Welt, München.

**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 Beteiligungsamt der Stadt Potsdam.

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



---

# Hildegard Hamm-Brücher: Vom Ethos der Demokratie zur Demokratiepolitik

Christopher Gohl

---

## 1 Einleitung: Woher kommt „Demokratiepolitik“?

Ist das die Geburtsstunde der Demokratiepolitik? Eine Grundsatzrede zur Demokratie im Geiste von Theodor Heuss, gehalten von seiner politischen Ziehtochter, Hildegard Hamm-Brücher, beim zweiten Stuttgarter Stiftungstag am 20. November 1998 im Sitzungssaal des Stuttgarter Rathauses. „Manchmal denke ich darüber nach“, sagt da die Gründerin und Vorsitzende der überparteilichen Theodor-Heuss-Stiftung, „wie viele verschiedene Politikbereiche es in unserem Lande gibt. Von der Innen-, der Außen-, und der Wirtschafts- bis zur Ökologie- und Sozial- und Parteienpolitik und so weiter. Da frage ich mich, weshalb gibt es denn nicht ein Konzept für eine Demokratiepolitik in unserem Lande?“ (Hamm-Brücher 1998a).

Versteht man Demokratiepolitik als Sorge um die Entwicklung der Demokratie, dann dürfte ihre Tradition in Deutschland faktisch mindestens bis 1848 oder gar 1831 zurückgehen. Der oft gescheiterte Kampf um die deutsche Demokratie war für Theodor Heuss, den stilbildenden Verfassungsvater und ersten Bundespräsidenten der Bundesrepublik, stets mahnende Erinnerung und Erfahrung. Und die Durchsetzung der Demokratie als Lebensform sei das bleibende Vermächtnis der 68er Bewegung, urteilt der Soziologe Oskar Negt (2008). Aber die Stuttgarter Rede Hamm-Brüchers von 1998 markiert möglicherweise den Beginn eines öffentlichen Bewusstseins, dass ein eigenes Politikfeld der Demokratiepolitik sinnvoll wäre, eine *policy*, deren Kategorien, Themen und Akteure

---

C. Gohl (✉)

Weltethos-Institut Tübingen, Tübingen, Deutschland

E-Mail: [gohl@weltethos-institut.org](mailto:gohl@weltethos-institut.org)

Hamm-Brücher selbst in zahlreichen Reden und Publikationen bis zu ihrem Tod 2016 immer wieder beschrieb und vertrat.

Der vorliegende Beitrag rekonstruiert die Grundzüge der Hamm-Brücher'schen Konzeption von Demokratiepolitik aus dem Geiste eines Ethos der Demokratie. Wie ich mit Beispielen aus ihren zahlreichen Reden und Publikationen zeigen möchte, vertrat Hamm-Brücher ein demokratisches Ethos, das einerseits geprägt war von ihren Erfahrungen der Nazi-Diktatur und der Aufbaujahre der jungen Demokratie der Bundesrepublik, andererseits inspiriert vom Vorbild von Theodor Heuss und seinen Maßgaben. Aber der Begriff des Ethos meint mehr als die wertgeprägte Haltung Einzelner zur Welt – er meint auch die Werte, Normen und Praktiken, die eine Gemeinschaft konstituieren. Und mehr noch: Ethos bezeichnet zugleich mentale Ortsprägungen sowie eine Art und Weise sorgenden Handelns. So verstanden, erweist sich demokratisches Ethos zugleich als Quelle wie als Gegenstand von Demokratiepolitik.

Ich beginne deshalb meine Ausführungen mit einem Abschnitt zum Ethos der Demokratie in vier Perspektiven (2). Mit dieser Systematik beschreibe ich dann das demokratische Ethos von Hamm-Brücher, die sich ihrerseits auf Theodor Heuss bezieht (3). Aus diesem Ethos ergibt sich eine Agenda der Sorge um die Demokratie – hier in Form der Hamm-Brücher'schen Agenda der Demokratiepolitik (4). Sie soll abschließend eingeordnet werden (5).

---

## **2 Zum Ethos der Demokratie: Vier Perspektiven**

### **2.1 Ein verbindendes Ethos für das Wagnis einer freiheitlichen Ordnung?**

„Ethos“ ist ein Begriff mit großer interdisziplinärer Tradition, gerade auch in der politischen und praktischen Philosophie (McNeill 2006; Höffe 2008; White 2009; Hatzisavvidou 2016; Schmiedl-Neuburg 2017; Cherniss 2021). Auf seine Bedeutung für die Demokratie machte der Staatsrechtslehrer und Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde aufmerksam. Zwar ist sein Diktum, der freiheitliche, säkularisierte Staat lebe von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren könne, vor allem als „das große Wagnis“ bekannt geworden, „das der Staat um der Freiheit willen eingegangen ist“ (Böckenförde 2006). Aber eben im Ethos sieht Böckenförde eine mögliche Lösung: „Vom Staat her gedacht, braucht die freiheitliche Ordnung ein verbindendes Ethos, eine Art ‚Gemeinsinn‘ bei denen, die in diesem Staat leben. Die Frage ist dann: Woraus speist sich dieses Ethos,

das vom Staat weder erzwungen noch hoheitlich durchgesetzt werden kann?“ (Böckenförde 2010).

Böckenförde selbst glaubte, dieses Ethos sei vorstaatlich und speise sich aus der „gelebten Kultur“, aus den Quellen des Christentums, der Aufklärung und des Humanismus. Sie erscheinen in seiner Sicht als Ligaturen, die den Freiheitsgebrauch „von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft“ regulieren. Wurzeln und Wirkungen eines verbindenden Ethos sind von Böckenförde selbst wenig überzeugend diskutiert worden. Seine Frage erinnert aber daran, dass das Ethos einer freiheitlichen Demokratie selten diskutiert wird, obwohl es im Zentrum einer ganzen Reihe differenzierter Diskurse zu verwandten Themen steht. Zu diesen gehört zum Beispiel die Zivilreligion als „Religion des Bürgers“ (Kleger und Müller 1986); Verfassungspatriotismus (Sternberger 1990); der *overlapping consensus* des politischen Liberalismus und seine kommunitaristische Kritik (Rawls 1993; Honneth 1993); der Zusammenhalt der Gesellschaft aus soziologischer Sicht (Heitmeyer 1997); die vorpolitischen Grundlagen des demokratischen Verfassungsstaates (Habermas 2009); die kulturellen Werte Europas (Joas und Wiegandt 2015) und natürlich die oft missverstandene „Leitkultur“ (Tibi 2017).

Im Mittelpunkt dieser ihrerseits Jahrhunderte zurückreichenden Diskurse stehen die Genese und Geltung von Werten, Normen, Konventionen, Gewohnheiten und Praktiken einer freiheitlich verfassten, vielfältigen Gesellschaft – also die stilbildenden Kräfte und Formen öffentlichen Miteinanders, die man traditionell unter einem bestimmten Begriff des Ethos zusammenfasst. Anknüpfend an interdisziplinäre Ausarbeitungen zum Ethos (Eibl-Eibesfeld 1989; Küng 1990; McNeill 2006; Riklin 2016; Hatzisavvidou 2016; Cherniss 2021) will ich ein umfassendes Verständnis von Ethos zur Rekonstruktion des Hamm-Brücher'schen Ethos der Demokratie und der daraus hervorgehenden Demokratiepolitik anwenden.

## 2.2 Vier konzeptionelle Ausprägungen von Ethos

Etymologisch gesehen geht „Ethos“ im Griechischen auf zwei Schreibweisen zurück (Horn und Rapp 2008; Düwell et al. 2011): éthos mit epsilon ( $\varepsilon\theta\circ\varsigma$ ) bedeutet Gewohnheit, (äußere) Gewöhnung oder Brauch (im Lateinischen als *con-suetudo* oder *mos* wiedergegeben), und  $\bar{\eta}\theta\circ\varsigma$  mit eta ( $\bar{\eta}\theta\circ\varsigma$ ) bedeutet Wohnsitz, gewöhnlicher Sitz, gewohnheitsmäßiger Aufenthaltsort. Diese Unterscheidungen gehen in vier weit gefasste und sich ergänzende Konzeptionen von Ethos ein, die sich unterscheiden lassen:

(1) das „Wohnhort-Ethos“ – das ursprüngliche Verständnis von Ethos, das auf das *ēthos* bei Homer und Hesiod zurückgeht und ein ökologisches, sozialräumliches und zeitgeschichtlich je spezifisches Umfeld meint. Es wird verstanden als der Ursprungsort moralisch, sittlich und ethisch geprägter Lebensweisen, deren Gewohnheiten (*habits*) ihrerseits auf den Wohnort zurückwirken (*habitat*), dessen Veränderung wiederum Veränderungen der Lebensweisen nahelegen mag.

(2) das „Sitten-Ethos“: In der Moralphilosophie, der Soziologie oder der Humanethologie wird Ethos gemeinschaftlich verstanden. Dann meint es typische Lebensformen, also: wie man so lebt, wo man lebt. Dazu gehören Sitten, Gebräuche, Konventionen, Überzeugungen, Praktiken oder Verhaltensweisen, die für Kollektive typisch sind – von der Profession bis zur Religion. In diesem Sinne fragt auch Böckenförde nach der Gesamtheit traditioneller sozialer Gewohnheiten, Konventionen und Normen, die für eine demokratisch geeinte Gesellschaft konstitutiv sind.

(3) das „Charakter-Ethos“: Es geht zurück auf die Nikomachische Ethik und die Rhetorik des Aristoteles. Wer ein Ethos verkörpert, steht für Werte ein, hat Rückgrat, ist vertrauenswürdig. Das sittliche Ethos als in der Sozialisation vermittelter und stabilisierender Halt wird individuell anverwandelt und ausgedrückt in der Haltung einer individuellen Persönlichkeit – nicht fixiert, sagt uns die Anthropologie (Keane 2015), sondern fließend und reaktiv im Sinne von kultivierten Dispositionen, Temperament, Wahrnehmungen, Selbstverständnissen, persönlichen Gewohnheiten, moralischen Stilen und öffentlichen Haltungen, die ein Gefühl von Vertrauenswürdigkeit, Rückgrat oder Integrität hervorrufen (wunderbar Cherniss 2021 zum Ethos beispielhafter Liberaler).

(4) Und schließlich: Ethos als Modus „sorgenden Bewohnens“. Dieser vierte Begriff von Ethos, avanciert von Martin Heidegger, geht aus den anderen hervor. Es bezeichnet eine Art des In-der-Welt-Seins, des Bewohnens der eigenen Lebenswelt; einen Prozess der Kultivierung des eigenen Lebensraums gemäß sozialer und individueller Gewohnheiten; ein Projekt kreativer Kontinuität, wenn und wo uns Veränderungen heimsuchen und bisherige Lebensweisen der Fortschreibung, bisherige Lebensbedingungen der anpassenden Gestaltung bedürfen.

## **2.3      Ethos als eingebettete, verkörperte, interaktive Lebensweise**

Ethos, können wir resümieren, meint die Gesamtheit von Werten, Konventionen und (mindestens informelle, aber daraus auch entstehende institutionelle)

Praktiken, die für eine Gemeinschaft und ihre Mitglieder an einem bestimmten (zeit)geschichtlichen, geographischen und öffentlichen Ort für den Vollzug des eigenen Lebens prägend sind. Die einerseits durch Sozialisation vermittelte Lebensweise ist aber keine totale Programmierung im Sinne einer herrschenden Moral, sondern sie wird durch bewusste Aneignung, persönliche Ausprägung und kreative Fortschreibung vermittelter Ideen und Intentionen auch erneuert und verändert.

In einer vielfältigen Gesellschaft verknüpfen Menschen verschiedene Ethoi in ihrer individuellen Ausprägung – etwa ein religiöses, ein örtliches, ein professionelles und ein politisches. In diesem Sinne sind Ethoi fortlaufend neu bewertete und für wertvoll befundene, eingebettete, verkörperte und interaktive Lebensweisen, Gewohnheiten und Praktiken. Die Lebensweisen der Ethoi werden stets neu auf Bewährung getestet, wo uns Mitwelt und Umwelt, neuerdings auch eine (imaginäre) Nachwelt immer wieder herausfordern und wir darauf verändernd reagieren. Damit klingt Ethos wie ein Rezept zur Entschlüsselung von „Demokratie als Lebensform“. Aber ein so verstandenes Ethos, so will ich zeigen, taugt auch dazu, andere Formen der Demokratie zu verstehen.

---

### **3        Zum demokratischen Ethos Hildegard Hamm-Brüchers**

#### **3.1      Zur Person**

Hildegard Hamm-Brücher galt spätestens seit ihrer Kandidatur für das Amt der Bundespräsidentin für die FDP 1994 als die Grande Dame des deutschen Liberalismus. Dahin war es ein langer, harter Weg voll Streit und Widerstand gegen den Strom. Geboren 1921 in Essen, wächst sie mit zwei jüngeren und zwei älteren Geschwistern auf und wird mit elf Jahren zur Vollwaisen. Sie erlebt, wie ihre Großmutter sich als Jüdin das Leben nimmt, um nicht deportiert zu werden; sieht auf dem Weg zur Doktorin der Chemie 1945 an der Uni München, selbst zwangsexmatrikuliert, zwei Brüder als „Halb-Juden“ im Lager; erlebt in deren Bekanntschaft die Mitglieder der Weißen Rose und arbeitet bis 1949 als Redakteurin der „Neuen Zeitung“ in München. 1946 interviewt sie deshalb Theodor Heuss, der in der zerbombten Technischen Hochschule von Stuttgart als „Kultminister“ Württemberg-Badens amtiert. Er und seine Frau Elly Heuss-Knapp ermutigen sie, in die Politik zu gehen. Heuss wird zu ihrem Mentor: „Mädchen, Sie müsstet in die Politik“ (HBB 1984, S. 60).

1948 wird sie die jüngste Stadträtin der US-Besatzungszone, 1950 in den Bayerischen Landtag gewählt. Dort kämpft sie für die Liberalisierung des bayerischen Schulsystems und wird 1967 Staatssekretärin zunächst im hessischen Kultusministerium, 1969 dann im Bonner Ministerium für Bildung und Wissenschaft. 1976 zieht sie in den Bundestag ein, wird Staatsministerin im Auswärtigen Amt. 1982 gehört sie zu den Mitgliedern der FDP-Fraktion, die die „Wende“ von der SPD Schmidts zur CDU Kohls verweigern und beanstanden. Bis 1990 gehört sie dem Bundestag an, bis 1993 auch 35 Jahre lang dem Kuratorium der Friedrich-Naumann-Stiftung. 2002 tritt sie aus Protest gegen antisemitische Wahlkampf-Motive von Jürgen Möllemann aus der FDP aus. Längst war die Mutter zweier Kinder da zur öffentlichen Stimme eines unabhängig denkenden, demokratischen und sozialen Liberalismus und zu einem über alle Parteigrenzen hinweg geachteten Vorbild für Frauen in der Politik geworden.

Das lag auch an ihrem Engagement für die unabhängige und überparteiliche „Theodor-Heuss-Stiftung zur Förderung der politischen Bildung und Kultur in Deutschland und Europa e. V.“ Diese Stiftung hatte sie 1964 nach dem Tod des ersten Bundespräsidenten zusammen mit dessen Sohn Ernst Ludwig Heuss und einem überparteilichen Freundeskreis gegründet. Zu diesem gehörten etwa die Nobelpreisträger Werner Heisenberg, Adolf Butenandt und Otto Hahn, die Literaten Golo Mann und Carl Zuckmayer sowie Hans-Jochen Vogel, Carl Friedrich von Weizsäcker, Karl-Hermann Flach und Theodor Eschenburg.

Ausgehend vom Heuss-Zitat „Demokratie ist keine Glücksversicherung, vielmehr das Ergebnis politischer Bildung und demokratischer Gesinnung“ habe sich die Stiftung die Doppelaufgabe der Förderung politischer Bildung und demokratischer Gesinnung zu eigen gemacht, fasste Hamm-Brücher später zusammen (Hamm-Brücher 1998c). Über die Jahre band die Stiftung über alljährliche Preisverleihungen, Veranstaltungen, Vorstand und Kuratorium viele weitere prominente Persönlichkeiten aller demokratischen Couleur ein. Die Liste der Mitglieder des Kuratoriums lese sich „wie ein Führer durch das geistige Leben im Nachkriegsdeutschland“, konstatierte Walter Scheel (1981). Man darf sich das vorstellen als Netzwerke politischer Bundesbürgerlichkeit, die sich in Parlamenten in Bonn und Berlin, bei Preisverleihungen und Symposien in München, Stuttgart und Hamburg begegneten, bei Tagungen evangelischer Akademien und auf Kirchentagen, deren Mitglieder Die Zeit und die Süddeutsche lasen und gemeinsam Sammelbände zur Lage der Zeit herausgaben. 55 Bücher, darunter Wiederauflagen, zählt der Katalog der deutschen Nationalbibliothek allein für Hamm-Brücher seit 1951. Für die zehn Jahre zwischen 1991 und 2001 zählte sie selbst 600 Texte, meist Reden oder Artikel (HBB 2001).

Über die Arbeit in der Theodor Heuss Stiftung hinaus wirkte Hamm-Brücher 1974–1988 als Mitglied des Präsidiums des Deutschen Evangelischen Kirchentages, war später Mitglied des Kuratoriums am Jüdischen Zentrum München und engagierte sich in zahlreichen weiteren Organisationen und Initiativen für Demokratie und Bildung. Seit 2009 verleiht der Förderverein Demokratisch Handeln e. V. einen „Hildegard Hamm-Brücher-Förderpreis für Demokratie lernen und erfahren“. Sie selbst stiftete zu ihrem 90. Geburtstag 2011 den „Münchener Bürgerpreis gegen Vergessen – für Demokratie“ zur Erinnerung an die Herrschaft der Nationalsozialisten und zur Stärkung der Demokratie. Am 7. Dezember 2016 starb die Ehrenbürgerin in ihrer Wahlheimatstadt München. Der Trauergottesdienst in Anwesenheit von Bundespräsident Gauck geriet zum letzten überparteilichen Geleit für eine große, oft unbequeme Liberale, eine Pionierin der modernen Demokratie der Bundesrepublik, eine große deutsche Demokratin.

### **3.2 Hamm-Brüchers Verhältnis zu Theodor Heuss**

Zeit ihres politischen Lebens verstand sich Hamm-Brücher als „politische Ziehtochter“ von Theodor Heuss (Hamm-Brücher 1998a). Natürlich war sie viel mehr als das. Aber Persönlichkeit von Heuss und sein vorbildhaftes Wirken würdigte und erläuterte sie in zahlreichen Büchern, Aufsätzen und Reden, einschließlich etwa in einem Porträt des „lebenslangen Demokraten“ mit dem Titel „Gerechtigkeit erhöht ein Volk. Theodor Heuss und die deutsche Demokratie“ (Hamm-Brücher 1984). Dessen Essenz – „drei Schwerpunkte des Heuss’schen demokratiepolitischen Denkens und Handelns“ – beschreibt Hamm-Brücher wiederum in einem Beitrag für eine Festschrift für Bischof Wolfgang Huber („Ein Lied für die Freiheit singen“ (dokumentiert in Hamm-Brücher 2006, S. 125–141). Diese beiden Publikationen liegen der folgenden Darstellung zugrunde. Dabei entsteht ein Bild „ihres“ Theodor Heuss. Ob die Historiker dieses Heuss-Bild teilen, kann hier nicht untersucht werden.

### **3.3 Ethos 1: Die Geschichte der deutschen Demokratie als Ort eigenen Wirkens**

Das Ethos des Wohnorts meint ein Ethos des Welt-Bewusstseins, eine Wahrnehmung des Lebensortes in seiner zeitgeschichtlichen Situation. Dieses Bewusstsein prägt Bewegungen und Assoziationen, Milieus und Familien, und es prägt bei Einzelnen mentale Spuren und Pfade, aktiviert charakterliche Dispositionen und

verstärkt Tendenzen des Temperaments. Diese gehen ihrerseits über in konkrete Verpflichtungen, Werte, Praktiken und Traditionen. Theodor Heuss (1884–1963) hatte einen feinen Sinn für diese Prägungen, sowohl die eigenen, als auch für deren integrative Funktion gegenüber anderen.

So beschreibt Hamm-Brücher als den ersten der drei Schwerpunkte Heuss'scher Demokratiepolitik „(s)ein immerwährendes Anliegen, aus den Irrtümern und Fehlentwicklungen unserer Geschichte politische und moralische Konsequenzen zu ziehen. (...) Deutsche Politik (...) war für Heuss, übrigens nicht erst in der Nach-Hitler-Zeit, ohne historische Bezüge nicht denkbar“ (Hamm-Brücher 2006, S. 130–31). Schon in seinem Elternhaus war die Erinnerung an den Kampf für politische Freiheit und Demokratie von 1848 lebendig. Sie war Last wie Auftrag zugleich. Last, weil die Geschichte der Freiheitskämpfe in Deutschland „eine Geschichte der Niederlagen geworden und geblieben ist ... Wir haben den Bauernkrieg geschichtlich verloren. Wir haben die geistigen Erhebungen 1815, 1830, 1848, die Verfassungskämpfe der 1860er Jahre ... verloren“, so Heuss in einer großen Rede beim „Berliner Kulturbund für demokratische Erneuerung“ am 18. März 1946 (zitiert nach Hamm-Brücher 2006, S. 128).

Aus eigener Teilnahme, u. a. als Abgeordneter des Reichstages, kannte Heuss die mühevollen Anfänge wie das Ende der ersten deutschen, der Weimarer Demokratie. Schon zum schwachen Start der pro-demokratischen Kräfte bei den Reichstagswahlen 1920 hatte Heuss konstatiert: „Die Deutschen mißtrauen ihrer Fähigkeit zur Selbstregierung“, und „die Bildungsschicht... spricht dieser Nation die Möglichkeit einer demokratischen Lebensform ab“ (zitiert nach Hamm-Brücher 1984, S. 43). Für Heuss dagegen war eine starke Nation, war ein wachsender Industriestaat auf die Demokratie als innere Verfassung angewiesen. Er vertrat „ein gemäßiges und vernünftiges demokratisches Nationalgefühl (in der) großdeutschen Tradition von 1848“, vermochte damit aber das „Weimarer Schisma zwischen Nationalismus und Demokratiebewusstsein“ nicht zu verhindern (Hamm-Brücher 1984, S. 38).

Den Neustart der Demokratie in der Bundesrepublik erlebt Hamm-Brücher mit der Orientierung durch Theodor Heuss, ja: im „Bann seiner Persönlichkeit, seiner Sprache, seiner Bildung, der Überzeugungskraft seiner liberalen Vorstellungen“ (Hamm-Brücher 1984, S. 60–61). „Er war der erste Deutsche, der mich von den Möglichkeiten einer demokratischen Staats- und Lebensform überzeugte und von der Notwendigkeit, aus unserer Geschichte und ihren Irrtümern dauerhaft Konsequenzen zu ziehen“ (Hamm-Brücher 2006, S. 41). Sie spürt es an sich selbst, wenn er formuliert: „Wir waren zwölf Jahre in der Hölle der Geschichte. Wir sind auf langehin jetzt im Fegefeuer des Läuterungsweges. (...) Die Deutschen müssen bei dem Wort Demokratie ganz vorn anfangen im Buchstabieren (...) Aus

dieser Geschichte missglückter Freiheitskämpfe ist uns Deutschen eines geblieben: Die Angst vor dem Atem der Freiheit“ (Rede zitiert nach Hamm-Brücher 2006, S. 128).

Eine zweite, eigene Erfahrung prägte Hamm-Brücher: Der Widerstand der Weißen Rose um Sophie und Hans Scholl gegen die Diktatur der Nazis. In deren Vermächtnis fand sie die Wurzel der eigenen Motivation: „Verantwortung mitzutragen für eine menschenwürdige staatliche und gesellschaftliche Ordnung, das eigene Gewissen zu schärfen und gegen Unrecht und Unmenschlichkeit aufzubegehen – selbst um den Preis der persönlichen Freiheit, ja des Lebens!“ (Hamm-Brücher 1981, S. 57). Sie sah die Bundesrepublik auf einem „langen Weg zur Mitte, weg vom Pendeln zwischen Extremen und hin zur Demokratie als gewollter Staats- und Gesellschaftsform“, getragen von „einer Mehrheit mündiger Bürger, die, unabhängig von ihrer parteipolitischen Präferenz, bereit sind, Verantwortung für einen Teil des Ganzen mitzutragen“ (Hamm-Brücher 1974, S. 257–258).

In diesem Sinne sah sie die junge Bundesrepublik, dann auch das wieder vereinigte Land „(a)uf der Suche nach demokratischer Identität (...) die in den Erfahrungen unserer Geschichte wurzelt und sich in einer deutsch-europäischen Leitkultur verwirklicht“ (Hamm-Brücher 2006, S. 18). Ob und wie es den Deutschen gelingen könnte, aus den Irrtümern der Geschichte zu lernen und, so zitierte sie Karl Popper, „die (oft) sinnlose Tragik der Geschichte als eine Aufgabe [zu] begreifen, unser Bestes zu tun, um die künftige Geschichte sinnvoller zu machen“, war für Hamm-Brücher ein Lebensthema, ein „(Teilstück) meiner Lebensarbeit“ (Hamm-Brücher 2006, S. 37–38).

Sie schrieb ihrerseits in parlamentarischen und öffentlichen Reden und überparteilichen Publikationen bewusst deutsche Demokratiegeschichte fort (Hamm-Brücher 1974, 1981, 1986). In einem Rückblick 2005 unterschied sie dafür „vier Epochen“: Erstens, vom Grundgesetz bis zum Ende der Ära Adenauer „eine Art Probezeit, rechtskonservativ und demokratiepolitisch geprägt von beängstigenden Schwankungen“; zweitens von 1969–1982 ein erster demokratischer Aufbruch unter einer sozialliberalen Koalition, „sowohl demokratiepolitisch (Mehr Demokratie wagen!) als auch innen- und außenpolitisch die wohl interessanteste Reformepoche der BRD“; drittens, von 1982–1998 die Zeit einer nicht mehr erwarteten „friedliche(n) Vereinigung Deutschlands und Europas“, gleichwohl geprägt von „wechselseitigen Enttäuschungen und neuerlichen Entfremdungstendenzen“; und dann eine „Rot-Grüne Epoche“ der Massenarbeitslosigkeit und zerriebener Reformbemühungen“ (Hamm-Brücher 2006, S. 46–48).

Damit sind Grundzüge eines ersten demokratischen Ethos von Hamm-Brücher skizziert: Deutschland ist ein Ort der Fehlschläge, eine „verspätete Nation“, die

sich mit vielen Rückschlägen an einer demokratischen Selbstverfassung versucht. Daraus entsteht „Geschichtsverantwortung“. Die Staatsform der Demokratie ist dieser Nation nicht einfach als ein Geschenk der Geschichte gegeben, sondern sie erscheint als eine mühsame, stets gefährdete, geschichts- und fehlerbewusste Errungenschaft von Männern und Frauen, welche – inspiriert wie desillusioniert von den Idealen der Aufklärung, den Erfahrungen der Freiheitskämpfe des 19. Jahrhunderts, der Pioniere der Weimarer Republik und der Widerstandskämpfer – die Sache der freiheitlichen Demokratie jetzt als „Auftrag und Engagement der Mitte“ (so der Titel von Hamm-Brücher 1974) verstehen und persönlich dafür kämpfen. „Nachdenken über Zeitgeschichte“, so der Untertitel ihres Buches „Und dennoch...“ (Hamm-Brücher 2011), ist für Heuss wie Hamm-Brücher stets „Erinnern für die Zukunft“.

### **3.4 Ethos 2: Die doppelte Konstitution der Demokratie in Staats- und Lebensform**

Zählen zum Ethos der Sitten, Konventionen, Werte und Praktiken auch Institutionen? Ideengeschichtlich nicht. Aber demokratiegeschichtlich, demokratiepolitisch kann die Antwort im Geiste von Hamm-Brücher und Heuss nur lauten: ja, selbstverständlich! Für sie kann Demokratie nur in der doppelten Konstitution von Staatsform und Lebensform gelingen. Auch und gerade als Staatsform, so erlebt es Heuss als einer der prägenden Väter des Grundgesetzes (Hamm-Brücher 1984, S. 61–65) und so vertritt es auch Hamm-Brücher, ist die Demokratie, ist der demokratische Staat, sind seine Institutionen Ausdruck menschlicher und geistiger Ideale, Produkt leidvoller geschichtlicher Erfahrung und Wertebildung, ein Teil des Experiments demokratischer Lebensform. In der Erfahrung der beiden Liberalen tragen die informellen wie die formellen Regeln demokratischen Miteinanders die Handschrift prägender Persönlichkeiten. Lebensform und Staatsform entstehen im Wechselspiel und bleiben für ihren jeweiligen Fortbestand aufeinander angewiesen.

Schon seit 1917 steht Heuss im inneren Dialog mit den Staats- und Verfassungsdenkern vor ihm, befasst sich mit verfassungsrechtlichen und staatlichen Ordnungsprinzipien (Hamm-Brücher 1984, S. 30–40). Zeit seines Lebens widmet er sich Studien und Portraits der Liberalen von 1848 wie Karl von Rotteck und Carl Schurz; dem Erfinder der kommunalen Selbstverwaltung Freiherr von Stein sowie älteren Mitstreitern und Zeitgenossen wie Lujo Brentano, Max Weber, Hugo Preuß, Friedrich Ebert, Walter Rathenau oder Robert Bosch. Ebenso lässt er sich aber berühren vom sozialen Elend der Industriearbeiter, das ihm Käthe

Kollwitz und Heinrich Zille nachzeichnen (Hamm-Brücher 1984, S. 16–19). Vor allem aber lernt Heuss, wie Hamm-Brücher dann von ihm, vom Vorbild seines Mentors Friedrich Naumann (vgl. unten).

Heuss wusste, dass er als erster Bundespräsident stilbildende Aufgaben hatte; er hatte Freude an der „persönlich verantwortete(n) Tradition“, sagte er 1959, anschließend an die Einsicht von 1920: „Ist uns eine demokratische Tradition nicht überkommen, so heißt es, sie zu schaffen“ (Hamm-Brücher 1984, S. 15–16). Heuss setzte dabei auf die „Formkraft der Ideen“: Das politische Selbstbewusstsein nährte sich für ihn aus dem geistigen Bewusstsein (Hamm-Brücher 1984, S. 16, 35). Zum „geistigen Deutschland“ zählen für ihn „Deutschlands Dichter und Denker, Künstler und Wissenschaftler – Uhland und Schiller, Hesse und Hofmannsthal, Thomas und Heinrich Mann, Liebig und Kahn, Kollwitz und Barlach“, notiert Hamm-Brücher (Hamm-Brücher 1984, S. 72).

In die Tradition geschichtsbewusster Stilbildung stellte sich auch Hildegard Hamm-Brücher. Besonders deutlich wird das in ihrer Gegenrede zum Konstruktiven Misstrauensvotum vom 1. Oktober 1982 und deren Folgen. Zum Sturz des Bundeskanzlers Helmut Schmidt durch die Wahl von Bundeskanzler Helmut Kohl wollte sie die „Wende“ der FDP nicht mitmachen: Weder habe Helmut Schmidt verdient, ohne Wählervotum gestürzt zu werden, noch „Sie, Helmut Kohl, ohne Wählervotum zur Kanzlerschaft zu gelangen... Diese beiden Vorgänge haben meinem Empfingen nach das Odium des verletzten demokratischen Anstands. Sie beschädigen quasi die moralisch-sittliche Integrität von Machtwechseln.“ Diese Rede, urteilte Die Zeit in einem Nachruf 2016, „gehört ins Geschichtsbuch unserer Demokratie“ (Gerste 2016).

Hier habe sie, erläuterte Hamm-Brücher im Buch „Der Politiker und sein Gewissen. Eine Streitschrift für mehr Freiheit“ (Hamm-Brücher 1983), von Art. 38 (1) des Grundgesetzes zur Gewissensfreiheit des Abgeordneten Gebrauch gemacht. Ausführlich beschrieb sie dessen Entstehungsgeschichte und unterfütterte die Wechselwirkungsgeschichte von Grundgesetz und parlamentarischer Praxis mit zahlreichen Beispielen. Die öffentlichen Reaktionen auf ihre Streitschrift und weitere „Erfahrungen mit parlamentarischer Macht und Ohnmacht“ führten Hamm-Brücher 1984 zur Gründung einer „Interfraktionellen Initiative Parlamentsreform“, deren (Miss)Erfolge bis 1989 sie 1990 unter der Überschrift „Der freie Volksvertreter – eine Legende?“ veröffentlichte. Sie widmete dieses Buch „den Schöpfern des Grundgesetzes und allen Bürgerinnen und Bürgern, die sich seither und in Zukunft darum bemühen, seinen Auftrag mit Leben zu erfüllen“ (Hamm-Brücher 1990).

Gleich zweifach griff sie damit Motive von Theodor Heuss auf. Dessen Diktum von 1952 „Die äußere Freiheit der vielen beruht auf der inneren Freiheit

des Einzelnen“ stellte sie dem Buch voran. Und sie knüpft an zwei Reden von Theodor Heuss vom 12. September 1949 an, dem Tag seiner Wahl zum Bundespräsidenten. Sie hatten die innere und äußere Konstitution der Demokratie zum Gegenstand und drücken in der Wahrnehmung Hamm-Brüchers damit zugleich den zweiten von drei Schwerpunkten des Heuss’schen demokratiepolitischen Denkens und Handelns aus (Hamm-Brücher 2006, S. 137–139). Zunächst habe er vor der Bundesversammlung eine „staatstragende“ Rede gehalten, anschließend auf dem Marktplatz von Bonn „eine kostliche Rede“, so berichtet Hamm-Brücher in ihrer Stuttgarter Rede zur Demokratiepolitik (Hamm-Brücher 1998): „Und dann sagte er zu den Bonner Bürgerinnen und Bürgern, die zum ersten Mal wieder irgendwie hoffnungsvoll waren und von diesem netten, älteren Herrn begeistert: ‚Liebe Bonner Bürgerinnen und Bürger, wenn unsere Verfassung nicht im Bewußtsein und in der Freude des Volkes lebendig ist, dann bleibt sie ein Stück Machtkämpfe der Parteien, die wohl nötig sind, aber nicht den Sinn der Verfassung erfüllen.‘“

Dieser Satz ist im Urteil Hamm-Brüchers „nicht nur ein zweiter Schlüsselsatz für das Heuss’sche Demokratieverständnis, er kann auch als ein bedenkenswerte „Taufspruch“ für die gerade gegründete Republik verstanden werden. In ihm ist alles angelegt, was auch heute noch – und heute wieder – als quasi Gütesiegel für die Konstitution unserer Demokratie Gültigkeit hat. Nämlich: dass unsere Konstitution gleichgewichtig auf zwei Pfeilern ruhen muss – sowohl auf der rechtsstaatlichen Ordnung als Staatsform als auch auf der gelebten, erlebten und erlebbaren Verfassung als Lebensform, und dass beides ebenbürtig und unverzichtbar ist.“ (Hamm-Brücher 2002).

Das „Paragraphengespinst“ des Grundgesetzes „mit Leben zu erfüllen“, wie Heuss schon vor der Bundesversammlung gesagt hatte, das erste „Stück festen Bodens unter dem deutschen Schicksal“ als persönlichen Auftrag und Appell zu begreifen: Das verstand auch Hamm-Brücher als ihren Auftrag, untrennbar sowohl für die *Staatsform* als auch die *Lebensform*. Immer wieder zitierte Hamm-Brücher hierzu aus einem Vortrag von Heuss von 1952, „Formkräfte einer politischen Stilbildung“ (Hamm-Brücher 1984, S. 76–78, 1998, 2002):

„Gibt es aus der freien Bürgergesinnung, die die aktuelle Legitimierung dieses Staates sein soll und allein sein kann, die Möglichkeit, eine Formkraft zu entwickeln, damit sie einen ‚Stil‘ gestalte? Wird sie sich, wie wird sie sich selbst unmittelbar darstellen können? Derlei ist leichter ausgesprochen als vollzogen in einem Lande, in einer Zeit, da Not und Lebensangst die Wegbegleiter der Geschichte sind. Das ist nicht der Boden, auf dem ‚Stile‘ wachsen .... Erst im freiwilligen Vollzug beginnt eine Bürgergesinnung sich selbst als verantwortliche Macht zu spüren (...) Die äußere Freiheit der Vielen lebt von der inneren Freiheit des Einzelnen (...) Der moderne Staat

mit seiner unendlich komplizierten polizeilichen, sozialen, ökonomischen finanziellen Verwobenheit lebt von der Tüchtigkeit seiner Beamten. Die Demokratie aber als Gesinnungskraft und Lebensform lebt aus dem Ehrenamt. [Freiherr von] Stein hatte, ohne ‚Demokrat‘ im landläufigen Sinn zu sein, wesentlich für das Gemeindewesen geschaffen, es ist dort noch vorhanden, es wirkt in den Volksvertretungen, aber seine stärkste Wirksamkeit hat sich in die freien Verbände verzogen, ob Innere Mission oder Caritas, ob Arbeiterwohlfahrt oder Rotes Kreuz. Hier ist immer etwas von diesem ehrenamtlichen Dem-Anderen-zur-Verfügung-Stehen vorhanden gewesen und vorhanden geblieben: Die vielen Freiwilligkeiten sind die Heimat und der Nährboden eines demokratischen Lebensstils, nicht die Büros, in denen man Befehle oder Anweisungen entwirft oder empfängt oder weitergibt. Dies alles ist wohl notwendig, aber ohne die vielen Freiwilligkeiten kann die Demokratie als Lebensform nicht gedeihen.“

Das aktive Verständnis von „demokratischer Gesinnung“ als Gemeinsinn verstand Hamm-Brücher als zentrale Aufgabe der von ihr gegründeten „Theodor Heuss Stiftung zur Förderung der politischen Bildung und Kultur“. Die „vielen kleinen Freiwilligkeiten“ des Bürgerengagements führten, so beobachtete Hamm-Brücher, zur Verantwortung, Position, Standort und Formkraft von Bürgern. Zur demokratischen „Gesittung“ zählte Hamm-Brücher neben der „freien Bürgergesinnung“ auch die Solidarität (Hamm-Brücher 1998). Sie sind Kernwerte einer demokratischen Kultur, die sich ihrerseits „nicht – wie eine Verfassung – auf dem Reißbrett entwerfen, verkünden und in Kraft setzen“ lasse. Sie sei „so etwas wie eine innere Verfassung – die aus unterbewussten historischen Vorprägungen und Schwingungen eines Gemeinwesens Gestalt annimmt und das politische Klima bestimmt“ (Hamm-Brücher 1986, S. 11).

Mit Heuss wünscht sich Hamm-Brücher das (doppelte) Verfassungsverständnis als Fundament überparteilicher Verbundenheit (Hamm-Brücher 2011, S. 78) – weshalb sie den Beitritt der DDR nach Art. 23 bedauerte und eine neue Verfassungsgebung mit Verständigungsprozess nach Art. 146 vorgezogen hätte (Hamm-Brücher 2011, S. 100). Ein Verfassungsverständnis soll die gemeinsamen Werte und Praktiken, die neuen „freiheitliche(n) Lebens- und Verantwortungsformen“ prägen, die das „Sittenethos“ der Demokratie ausmachen. Vormalige Untertanen haben sie als Citoyens jetzt mühselig zu entwickeln und erproben (Hamm-Brücher 2011, S. 80–81). Einerseits wurzelt dieses Sittenethos im Bewusstsein für die Ortsgeschichte des Gemeinwesens, andererseits prägt es wiederum die Zukunft des Geschichtsortes – und einerseits wiederum im lebendigen Ausdruck einer engagierten Bürgergesellschaft, andererseits in den Ausprägungen der Staatsform: stets doppelt konstituiert und aufeinander verwiesen, fortwährend gefährdet und immer neu zu gewinnen.

### **3.5 Ethos 3: Und dennoch: Menschenliebe aus dem Geist verantworteter Freiheit**

Dritter Aspekt eines demokratischen Ethos ist die individuelle Haltung, in der charakterliche Dispositionen und öffentlicher Auftritt, Temperament, moralisches Gefühl und Stil sowie Selbstbild und Rollenbewusstsein zusammenfließen. So werden freiheitliche Lebens- und Verantwortungsformen individuell verkörpert. Hier ist es einfacher, die Charakterstudie nachzuzeichnen, die Hildegard Hamm-Brücher von Theodor Heuss vermittelte, als aus ihren Reden und Selbstauskünften auf ihren eigenen Charakter zu schließen. Immerhin liegen aber Porträts von ihr vor.

Heuss war in der Sicht von Hamm-Brücher eine „schwäbisch geprägte, urbane Persönlichkeit (...) ebenso sympathie- und vertrauenerweckend wie seine universale Bildung, seine Formulier- und Redekunst und nicht zuletzt sein entkrampfender Humor, wie er nur wenigen deutschen Politikern zu Eigen war und ist“ (Hamm-Brücher 2002; ähnlich Thomas Dehler 1964 im Rückblick auf seine erste faszinierende Begegnung mit Heuss 1919, vgl. Hamm-Brücher 1984, S. 24). Er habe seine Mitmenschen nie nach dem Munde geredet, sondern ernst genommen – „wenn auch nicht tierisch ernst. Immer strahlte er Ermutigung aus, ging auf die Menschen zu und sprach sie an“, ja: ermutigte sie auch zum Widerspruch (Hamm-Brücher 1984, S. 73). Selbtkritik und Selbstironie war ihm eine Tugend, Hybris ein Greuel: Den Mitgliedern des Bundeskabinetts soll er „unverblümmt“ empfohlen haben, mindestens einmal im Jahr zur Selbtkritik Max Webers „Politik als Beruf zu lesen“ (Hamm-Brücher 1984, S. 71) – eine Lieblingslektüre auch Hamm-Brüchers (Hamm-Brücher 2006, S. 92).

Nicht nur in dieser Anekdote erwies sich Heuss „(n)eben vielem anderen zeitlebens (auch als) ein hochbegabter politischer Erzieher“ (Hamm-Brücher 1984, S. 15). Tatsächlich war der Schüler Friedrich Naumanns, des Gründers der ersten „Staatsbürgerschule“ 1918, lange Dozent an der daraus hervorgehenden Deutschen Hochschule für Politik, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Gestalt des späteren Otto-Suhr-Instituts fortlebte (vgl. Hartmann 2003, S. 37–42). Hamm-Brücher entnimmt einer Heuss'schen Charakterisierung seines Mentors Naumann die Themen, die auch Heuss lebenslang bewegten: „die Verbindung von demokratischem, sozialem und nationalem Denken, die Suche nach Wahrhaftigkeit, nach Menschlichkeit und das Ringen um ein realistisches modernes demokratisches Deutschland. Und um Freiheit“ (Hamm-Brücher 1984, S. 18).

Spätestens angesichts der Erfahrungen des Untertanentums war Freiheit für Heuss zum Dreh- und Angelpunkt seines Denkens geworden. Sie war zunächst

die innere Freiheit als „das kostlichste Gut, das Gott dem Menschen als Möglichkeit geschenkt hat und die als Aufgabe zu begreifen seine Würde bestimmt“ (Hamm-Brücher 2006, S. 140). Die äußere Freiheit war für Heuss vielfach gebunden: sozial, bürgerlich, staatlich, also: stets wechselseitig verzahnt mit Verantwortung. Dieser Nexus ist für Hamm-Brücher der dritte Schwerpunkt des Heuss'schen demokratiepolitischen Wirkens: Das „Prinzip Verantwortung als Bedingung für Begründung und Entfaltung des Postulats der Freiheit [war] so etwas wie eine sine qua non seiner demokratischen Überzeugungen“ (Hamm-Brücher 2006, S. 139–141).

Stolz war Heuss darauf, stets seine „innere Freiheit“ bewahrt zu haben (Hamm-Brücher 1984, S. 81). Sie macht eine liberale Persönlichkeit aus und erleichterte Heuss zugleich moralische Standfestigkeit, Zivilcourage, Unpopulärität, Unsentimentalität und Sturheit, wenn er seine Landsleute etwa immer wieder an die Verbrechen der Nazi-Zeit erinnerte, von denen kaum jemand hören wollte (Hamm-Brücher 1984, S. 69–71). Geschichtlich war er selbst ja „Zeuge der Anklage für Versagen und Schuld“, so in der bis zuletzt schmerhaft empfundenen Zustimmung zum Ermächtigungsgesetz, „doch immer auch ein leidenschaftlicher Zeuge der Verteidigung von Freiheit, von Gerechtigkeit und Menschlichkeit“ (Hamm-Brücher 1984, S. 80–81).

Menschlichkeit: Immer wieder mahnt Heuss, wie er in einer Rede am 18. März 1946 im Berliner Haus des Rundfunks formuliert, jenseits der „Wählerstatistik“ sei Demokratie „im Elementaren die Anerkennung eines freien Menschentums, das auch im Gegner den Partner sieht, den Mitspieler“ (Hamm-Brücher 1984, S. 58). Er setzte seine Hoffnung auf „freie Menschenentwicklung“ (Hamm-Brücher 1984, S. 25). „Demokratie (...) ist eine Gesinnung, die im Mitmenschen den Bruder erkennt“, so Heuss 1945 bei der Neugründung der Demokratischen Volkspartei in Stuttgart (Hamm-Brücher 2006, S. 60). Demokratie als Lebensform war für Heuss „menschenwürdiges Zusammenleben“ (Hamm-Brücher 1984, S. 9). Sie bedurfte nicht nur der Freiheit, sondern auch der Gerechtigkeit. In der Rede nach seiner Wahl zum Bundespräsidenten stellte er sein Amt unter die Lösung des Predigers Salomo: „Gerechtigkeit erhöht ein Volk“ – für Hamm-Brücher „ein kategorischer Imperativ für sein lebenslanges Wirken“ (Hamm-Brücher 1984, S. 9).

Zum Machtpolitiker wollte er nie taugen, dazu argumentierte er zu gerne zu ausgewogen. Dennoch war er seinen bundesrepublikanischen Parteifreunden gegenüber oft kritisch und unbequem (Hamm-Brücher 1984, S. 67–68). Das dürfte Hildegard Hamm-Brücher ermutigt haben: Auch sie galt Zeit ihres Lebens als streitbar, kritisch und unbequem. Ohne Zweifel hatte sie keine andere Wahl: Sie sah sich als Teil eines „zweiten Kapitels der Frauenemanzipation“

seit 1946, dabei über die wesentlich von ihr auch erkämpften gleichen Bildungschancen für Mädchen, ab den 1970er Jahren auch als Teilhaberin eines emanzipatorischen Aufbruchs der 1970er Jahre. Sie erfuhr „Häme“, „sexistische Aggressivität“ und „mitleidige Abqualifizierung“ bis zum „Mobbing“. Aufgrund solcher Ohnmachts-Erfahrungen hatte sie sich mit Machtfragen zu beschäftigen, um überhaupt machen zu können, was ihr eigentlich wichtig war: ebenbürtig in Politik und Gesellschaft mitzuwirken (Hamm-Brücher 2006, S. 78–89).

Nach dem Vorbild und den Forderungen der Weißen Rose wollte sie nach dem Krieg „den Mantel der Gleichgültigkeit zerreißen“, „ein Exempel statuieren“ und für die Ideale leben, für die andere gestorben waren. „Auch war es schiere Wut über das Unheil, das Männer durch Kriege und eine Diktatur zweimal in einem halben Jahrhundert über ihr ‘Volk’ gebracht hatten, und es war trotziges dennoch-sagen, dazu beitragen zu wollen, dass sich ähnliches niemals wiederholen dürfe“. Auch „ohne jedwede ‘Macht’ oder ‘Zuständigkeit‘“ habe sie sich in nationale Identitäts- und Grundsatzfragen eingemischt. Dazu gehörte die schonungslose Konfrontation mit der Nazi-Vergangenheit und deren bisweilen unverschämte Gegenwart. Dass sie nie verbittert resigniert habe, „verdanke ich meinem unverwüstlich positiven Naturell, meinem Glauben an Gottes gutes Geleit und meinem, mir von Kind an abgeförderten (Durch-)Stehvermögen“ (Hamm-Brücher 2006, S. 85–87; vgl. Hamm-Brücher 1997). Politik wurde ihr zum „Lebensberuf“ (Hamm-Brücher 1986, S. 18).

1948 stellt sie sich in einem Rundfunkkommentar der Münchner Wählerschaft vor: Sie habe kein festes Programm, sondern einige Grundsätze, „die nicht das Wohl und Wehe einer Partei, sondern das der Menschen zum Inhalt haben“, also: praktische „Entlastung und Ermutigung“ des von Bürokratie, Schikane, Engstirnigkeit, Engherzigkeit, Umstandskrämerei „geplagten Bürgers“, Fürsorge für Alte und Kranke, Aufbau und Pflege von Schulen und Kindergärten, Hilfe für Mütter und berufstätige Frauen, alles mit Verstand und Herz (Hamm-Brücher 1981, S. 39–42). 30 Jahre später zieht sie Bilanz. Sie bekennt sich zum „Mut zur Öffentlichkeit – Weil ich die Menschen liebe“. In einem Gespräch mit Golda Meir, der damaligen Ministerpräsidentin Israels, sei ihr klar geworden, dass für sie selbst auch gelte, was Meir so formulierte: „Ich bin eine kämpferische Politikerin, weil ich Menschen gern habe – sie sind für mich Geschöpfe Gottes“ (Hamm-Brücher 1981, S. 46–53).

Einen offenen klaren Blick, intellektuelle Neugier, wache Bereitschaft zur Auseinandersetzung, bestechend in der politischen Analyse, ein vornehmer, aber zugleich griffiger, farbiger und verständlicher Ausdruck, Fairness und Hartnäckigkeit, Mut und Kraft und eine Liebe zur inneren Freiheit wie zur Freiheit der Vielen – so charakterisiert sie der ehemalige Bundespräsident Walter Scheel zum

60. Geburtstag (Scheel 1981). Für Kurt Sontheimer ist sie damit eine „frisch-fröhliche Version“ einer „genuine liberalen Persönlichkeit“, zu deren Kernbestand gehört, „den menschlichen Freiheitswillen sowohl sichtbar zu machen wie ihn zugleich an das ‘Prinzip Verantwortung’ zu binden“ (Sontheimer 1981, S. 21–25). Diese Dialektik verantworteter Freiheit verbindet sie mit Heuss. Und sie steckt wohl auch im „und dennoch“, einem immer wieder kehrenden Motiv Hamm-Brüchers, das sie 1978 auf den letzten Satz von Max Webers „Politik als Beruf“ zurückführt: „Nur wer sicher ist, daß er daran nicht zerbricht, wenn die Welt, von seinem Standpunkt aus gesehen, zu dumm oder zu gemein ist für das, was er ihr bieten will, daß er all dem gegenüber ‘dennoch’ zu sagen vermag, nur der hat den ‘Beruf’ zur Politik“ (Hamm-Brücher 1981, S. 53).

### **3.6      Ethos 4: Demokratiepolitik als Sorge um die Demokratie**

Ethos erweist sich nicht nur im Bewusstsein, durch wiederholte sittliche Gewohnheit oder durch Haltung, sondern: in der Handlung. Demokratisches Ethos heißt fortgesetzte Sorge um die Demokratie, sozusagen „Auftrag und Engagement der (überparteilichen demokratischen) Mitte“ (Hamm-Brücher 1974). Für Heuss war die Lebensaufgabe, der Nation eine demokratische Staatsform einzuschreiben und demokratische Lebensform durch Beispiel zu vermitteln. In ihrer Stuttgarter Rede von 1998 gibt Hildegard Hamm-Brücher dieser Sorge um die Demokratie einen Namen: „Demokratiepolitik“, verstanden als ein eigenes *policy*-Feld. „Unsere Aufgabe lautet: Was muß eine Gesellschaft tun, um die Demokratie als Lebensform systematisch voranzubringen?“ (Hamm-Brücher 1998). Später wird sie konkretisieren, dass:

„‘Demokratiepolitik’ ein von mir geprägter Begriff für die von Parteien und Politikern vernachlässigte Aufgabe ist, unser demokratisches System als einen lebendigen Organismus zu begreifen, d.h. nicht nur in seinen äußeren Abläufen funktionsfähig zu halten, sondern in seinen Verflechtungen und Befindlichkeiten als Ganzes zu vitalisieren und verfassungskonform glaubwürdig zu gestalten.“ (Hamm-Brücher 2002, S. 9–10)

Für alles und jedes, für wichtige und unwichtige Belange habe man heute einen als „Politik“ bezeichneten Sammelbegriff, fasst sie 2011 zusammen:

„Nur für den überaus wichtigen Bereich der Ordnung unserer demokratischen Staats- und Lebensform haben wir keinen Namen. Deshalb wählte ich für die Zusammen- schau den Sammelbegriff ‚Demokratiepolitik‘, der demokratische Abläufe, Zusam- menhänge und Befindlichkeiten umfasst: Gute Demokratiepolitik ist, was die Funk- tionsfähigkeit, Glaubwürdigkeit und Stabilität demokratischer Prozesse stärkt, und schlechte, wenn sie diesen schadet oder sie schwächt. Demokratiepolitik für überflüs- sig zu halten, das hieße, den Kopf in den Sand zu stecken und weiter zu wursteln wie bisher. Genau diese Haltung hat zu einer schlechenden Destabilisierung des demokratischen Kreislaufs geführt. Deshalb plädiere ich nicht nur für ein demokratie- politisches Gesamtkonzept, sondern auch für Einzelreformen, um damit Signale für unsere demokratiepolitische Gestaltungsfähigkeit zu geben“ (Hamm-Brücher 2011, S. 107).

Welche Agenda das umfasst, beschreibt der nächste Abschnitt.

---

## **4 Hildegard Hamm-Brücher: Eine Agenda der Demokratiepolitik 1998–2011**

### **4.1 Vision: Eine repräsentative Bürgerdemokratie und ihre Akteure**

„Ich wollte und will eine repräsentative Bürgerdemokratie, die dem Menschen, ähnlich wie in der Schweiz, zwischen Wahlen Mitwirkung und Teilhabe ermög- licht“, schreibt sie rückblickend. „Unsere Demokratie müsste auf zwei Beinen ste- hen“ (Hamm-Brücher 2011, S. 81–82): Staatsform sein und Lebensform, geprägt von geschichtlicher Erinnerung und unterstützt durch (politische) Bildung und Demokratiepädagogik. Das sind *in nuce* Hamm-Brüchers demokratiepolitische Aufgabenfelder.

Als Akteure der Demokratiepolitik adressierte Hamm-Brücher Parlamentarie- rinnen und Parlamentarier wie Parteien. Große Hoffnung setzte sie in Bürgerinnen und Bürger und die Organisationen der Bürgergesellschaft, beispielhaft in jene, in denen sie selbst demokratiepolitisch wirken konnte – allen voran Stiftungen und die Theodor Heuss Stiftung selbst (Hamm-Brücher 1998a, 1998c, 2011, S. 86–88). Auch die universitäre Forschung und Lehre rief sie zur demokratiepoli- tischen und demokratiepädagogischen Verantwortung (Hamm-Brücher 2006, S. 52). Besondere demokratiepolitische Bedeutung aber sah sie bei den Bundespräsi- denten. Eine Würdigung demokratiepolitischer Leistungen von Heuss, Heinemann und von Weizsäcker für geschichtliches Bewusstsein und demokratische Iden- tität verband sie mit der Erwartung, diese unabhängigen und überparteilichen

Persönlichkeiten sollten „ermutigen und warnen“ (Hamm-Brücher 2006, S. 23–36).

## **4.2 Erinnern für die Zukunft: Politische Bildung und lebenslanges Lernen**

Hamm-Brücher setzte sich zeitlebens dafür ein, aus der Erinnerung zu lernen, aufzuklären und so den Nährboden einer demokratischen, deutschen wie europäischen Identität zu bereiten. „Demokratiegeschichte“ war für sie kein historisches Genre, sondern Gegenstand öffentlichen „Demokratiebewusstseins“, gefördert durch „demokratiepädagogische Projekte“. So sollte „demokratische Kultur“ entstehen und das „demokratische Immunsystem“ gegen „alt-neue(n) Rechtsextremismus, Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit“ gestärkt werden (Hamm-Brücher 2006, S. 51–53, vgl. ebenda, S. 167–205, sowie Hamm-Brücher 1986).

Rückblickend würdigte sie dafür die „Aufarbeitung der NS-Erblasten“ von Gesetzgeber und Exekutive, aber auch durch Wissenschaft, Literatur, Medien, Kirchen und Pädagogik „Ja, ich denke, wir haben aus unseren Irrtümern gelernt, aber: Wir haben noch nicht ausgelernt!“ (Hamm-Brücher 2006, S. 54). Deshalb wirbt sie in einem Artikel in der Zeitschrift Pädagogik 2003 für das „Reformziel: Demokratische Bildung und Erziehung“ (Hamm-Brücher 2006, S. 107–115), und deshalb beschreibt sie in einer Rede an der FU Berlin 2004 „Chancengerechtigkeit und lebenslanges Lernen“ nicht nur als hochschul-, sondern auch als demokratiepolitische Herausforderung“ (Hamm-Brücher 2006, S. 90–100).

Immer wieder wirbt sie und engagiert sie sich für das noch heute laufende „Förderprogramm Demokratisch Handeln“, dass sie mit der Theodor Heuss Stiftung, universitären Partnern und mit Unterstützung der Robert-Bosch-Stiftung und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung 1990 begründet hatte. Es ist, wie so vieles, was Hamm-Brücher tat und anregte, dem immer wieder zitierten Heuss-Wort verpflichtet, Demokratie sei keine Glücksversicherung, vielmehr das Ergebnis politischer Bildung und demokratischer Gesinnung – hier bezogen auf Schülerinnen und Schüler. Sie sollen „Demokratie lernen, erproben und erleben“. 1992 zog die Geschäftsstelle von Tübingen nach Jena in Thüringen um (Hamm-Brücher 2006, S. 156–163). Das Interesse an der Bildung in, für und durch die Demokratie ist die politische Ausprägung ihrer Leidenschaft für Bildung als Bürgerrecht, seit den Anfängen im bayerischen Landtag in den 1950er Jahren bis zu ihrem Tod 2016.

### 4.3 Demokratie als Lebensform: „Lasst die Bürgergesellschaft wachsen“ Ende der 1990er

In der Folge der mittelosteuropäischen Revolutionen von 1989 erlebte die Idee der Bürgergesellschaft als normative Zielperspektive freiheitlich-demokratischen Zusammenlebens eine Renaissance (Dahrendorf 1992; Gohl 2001). Auch und besonders Hamm-Brücher beteiligte sich an diesem Diskurs. Für 1999 plante die Theodor Heuss Stiftung mit der Stiftung Mitarbeit, der Aktion Gemeinsinn und dem Forum Bürgerbewegung zum 50. Geburtstag des Grundgesetzes am 23. Mai 1999 eine „Woche der Bürgergesellschaft“. Die Veranstaltungen zum 50. Geburtstag in Berlin sollten bekunden, „daß unsere Hauptstadt nicht nur Regierungssitz, sondern auch Zentrum einer Bürgerdemokratie werden soll“ (Hamm-Brücher 1998b).

Im Vorfeld thematisierte Hamm-Brücher besonders die wachsende Bedeutung von (neu gegründeten Bürger-) Stiftungen für die Bürgergesellschaft. Schon vor ihrer Rede zum Stuttgarter Stiftungstag im November 1998 hatte Hamm-Brücher auf der Jubiläums-Tagung des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen am 14. Mai 1998 in Würzburg die Arbeit von Stiftungen bei der Förderung demokratischer Bildung und „Gesittung“ gewürdigt (Hamm-Brücher 1998c). Für das immer noch zusammenwachsende, europäisch integrierte und globalisierte Land sah sie aber neue Aufgaben, die angesichts gesellschaftlicher Versäumung und Entsolidarisierung jenseits politischer Bildungsarbeit im bürgerschaftlichen Engagement, in neuen Formen der Begegnung, der Partizipation und des Dialogs lagen. Entscheidend werde es, „junge Menschen an demokratischen Prozessen zu beteiligen, ihre Mitverantwortung für ihr Gelingen zu wecken und die ungezählten Möglichkeiten, des Mitmachen- und Einbringen-könnens der eigenen Talente und Vorstellungen erfahrbar zu machen“. So müssten „demokratische Handlungsfreude erzeugt, aber auch Fairness und Anstrengungsbereitschaft eingeübt werden.“ Hier seien Stiftungen vielfach gefordert, sich zu vernetzen und Impulse zu geben.

„Lasst die Bürgergesellschaft wachsen“, plädierte sie am 24. September 1998 in der Zeit „für eine Reform der Demokratie“ (Hamm-Brücher 1998b). Die repräsentative Demokratie tue sich schwer, auf Neues zu reagieren, ihre Problemlösungsfähigkeit werde zunehmend infrage gestellt. Die seit 1968 in der Bundesrepublik, seit den 1980ern in der DDR erwachten Bürgerrechtsbewegungen hatten gezeigt, was Bürgerengagement bewirken könne. Dennoch engagierten sich zu wenig Bürger innerhalb und außerhalb der Parteien für die Demokratie.

Es gebe aber „vielfältige Ansätze, der Verdrossenheits- und Zuschauerdemokratie, der oligarchischen Nur-Parteien-Demokratie entgegenzuwirken.“ Demokratie werde zunehmend im Alltag, nicht nur am Wahltag praktiziert:

Erstens belebten Bürger mit Initiativen und „Nichtregierungsorganisationen“, die Kommunen und die Bürgergesellschaft mit ihrem konstruktiven Engagement. Habe „diese sich ausbreitende und vernetzende Bürgergesellschaft im Gefüge unserer Verfassungswirklichkeit neben den Parteien und Institutionen noch keinen definierten Standort gefunden“, so könne „doch mit ihr (...) unsere Verfassung als Alltagsdemokratie wieder lebendig werden.“

Zweitens könnten gemeinnützige Stiftungen, „eine geeignete Steuergesetzgebung vorausgesetzt“, auf neue Herausforderungen flexibel, undogmatisch und unbürokratisch reagieren und vom Staat vernachlässigte oder gar nicht erst geleistete Aufgaben zumindest anfinanzieren.

Und drittens zeige sich, dass die Projekte bürgergesellschaftliches Engagement nicht mehr nur als Reparaturwerkstätten für staatliche Versäumnisse zu verstehen seien, „sondern als Antriebskräfte für und Teilhaber von demokratischer Erneuerung. Unter ihnen fordert eine wachsende Zahl mehr partizipatorische Rechte wie die Stärkung des Petitionsrechtes, Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide. Andere plädieren für die Einrichtung von institutionalisierten runden Tischen mit Verwaltungen, Parlamentariern und gewählten Abgesandten aus Bürgerinitiativen und Organisationen.“

Es sind diese Wochen der Hoffnung, in denen Hamm-Brücher in Stuttgart dann das neue Politikfeld „Demokratiepolitik“ vorschlägt. Sie konzentriert es zunächst auf die Förderung der Demokratie als Lebensform – das, was heute zumeist unter der Überschrift „Engagementpolitik“ verhandelt wird (Klein 2022). Dafür stimmt sie erneut „das hohe Lied auf die Stiftungen“ an. Aber zugleich verweist sie auch in dieser Rede auf den Reformbedarf der repräsentativen, nicht mehr ganz so ideal gewaltenteiligen „Parteidemokratie“ (Hamm-Brücher 1998a).

Die „Woche der Bürgergesellschaft“ erbringt zahlreiche Anregungen (Theodor Heuss Stiftung 1999), nicht zuletzt eine „gemeinsame demokratiepolitische Erklärung der Bundespräsidenten“, mit der sich der amtierende Bundespräsident Johannes Rau und seine Vorgänger Roman Herzog, Richard von Weizsäcker und Walter Scheel zur 50. Wiederkehr der Wahl von Theodor Heuss zum ersten Bundespräsidenten an Politik und Bürger wenden. Die Erklärung fasst die Sorgen Hamm-Brüchers in Fragen zusammen. Sie gelten der politischen Bildung, dem Verfassungsbewusstsein im geeinten Deutschland, dem Verhältnis und der Verantwortung der repräsentativen Parteidemokratie zum Bürgerengagement, der Stärkung der Parlamente als Foren demokratischer Öffentlichkeit

und ihrer Abgeordneten sowie der Leistungsfähigkeit von Föderalismus und Gewaltenteilung.

Hamm-Brücher zieht im Juli 2000 in der Zeit das Fazit, dass Demokratiepolitik einer „konzertierten Aktion“ gesamtstaatlicher und bürgergesellschaftlicher Akteure bedarf, einer „Re-Vision“ auf dem Weg zu einer „Bürgerdemokratie – learning by doing and doing by learning“. Ein aus der Woche der Bürgergesellschaft hervorgegangener „Initiativkreis für Bürgerdemokratie“ leitet dem Bundestag zum Verfassungstag 2000 eine Petition zu: Eine zu gründende Demokratiestiftung solle ein beim Bundespräsidenten angesiedeltes unabhängiges Beratungsforum werden, das Petitionsrecht ausgebaut werden und ein „Demokratie-Pfennig“ in Höhe von einem Prozent der Parteienfinanzierung zur finanziellen Unterstützung von Bürgerengagement geschaffen werden (dokumentiert in Hamm-Brücher 2006, S. 73–77; vgl. auch ihre „Kanzelrede über politische Träume“ vom 26. März 2000, Hamm-Brücher 2006, S. 142–155). 2011 vervielfachte sie die Forderung nach Förderung sinnvoller bürgergesellschaftlicher Beiträge auf „die Hälfte der finanziellen Mittel“ der Parteienförderung aus Steuermitteln (Hamm-Brücher 2011, S. 88).

#### **4.4 Demokratie als Staatsform: Kritik und Reformvorschläge Anfang der 2000er**

Nachdem ihre demokratiepolitische Aufmerksamkeit Ende der 1990er Jahre den Chancen der Bürgergesellschaft gegolten hatte, konzentrierte sich Hamm-Brücher Anfang der 2000er wieder auf Vorschläge zur Reform der Verhältnisse im repräsentativen Partienstaat. Damit knüpfte sie an die Reformvorschläge zur Parlamentsarbeit von Mitte der 1980er Jahre an, „demokratiepolitisch (...) das für mich bedeutsamste, aber auch erfolgloseste Engagement“, „eine große Enttäuschung“ (Hamm-Brücher 2011, S. 94, 96). Sie radikalierte aber ihre Kritik und Lösungsideen noch einmal deutlich.

Hamm-Brücher sah die deutsche Demokratie vor einer doppelten Bewährungsprobe: einen sozial-ökonomischen Reformstau und einem fortschreitenden Vertrauensverlust in demokratische Institutionen und Akteure. Damit führte sie Diagnosen wachsender Politik(er)verdrossenheit fort, die noch auf die Amtszeit Bundespräsident von Weizsäckers bis 1994 zurück gingen (Hamm-Brücher 2006, S. 69–72). Hamm-Brüchers Kritik, kondensiert in einem Artikel in der Süddeutschen vom Februar 2003, betraf einen „[gravierenden] Reformstau in Sachen Demokratie“ in wesentlichen Teilen der freiheitlich-demokratischen Ordnung:

- Die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative werde missachtet, die *Checks and Balances* des demokratischen Verfassungsstaates würden ausgehebelt, Abgeordnete entgegen Artikel 38 vielfältig fremdbestimmt;
- Föderalismus sei parteipolitisch instrumentalisiert, bürokratisch verkrustet, bankrott, nicht länger finanzierbar und in dieser Form im zusammen wachsenden Europa fraglich bis obsolet geworden;
- das „*unausrottbare* System der finanziellen Selbstbedienung von Parteien, Fraktionen, Parteistiftungen und Volksvertretern samt allen Privilegien aus Steuermitteln“ sei reformresistent und würden sich den Staat zur Beute machen;
- überteuerte, überlange, total kommerzialisierte Dauerwahlkämpfe samt Spenden-skandale bombardierten die Bürger nonstop mit Parolen und hielten die Politiker von ihrer Arbeit in Parlament und Regierung ab;
- und schließlich sei das Ungleichgewicht zwischen Parteien, Staat und Bürgergesellschaft abzubauen, denn nach Artikel 20 gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus. Zwar seien Volksbegehren und Volksentscheide eher Sternschnuppen, aber man könne das in Artikel 17 des GG angeleget, bislang unterentwickelte Petitionsrecht zu einem echten Bürgermitwirkungsrecht in Ausschussitzungen ausbauen (HBB 2006, S. 69–72).

#### **4.5 Spätlese 2011: Was als demokratiepolitische Aufgabe bleibt**

In einer „Spätlese“, einem rückblickenden Fazit ihrer Arbeit 2011, klingt Hamm-Brüchers Kritik weniger dramatisch. Noch einmal beschreibt sie demokratiepolitische Baustellen, Notwendigkeiten und Reformvorschläge. Demokratie als Staatsform sei in keiner guten Verfassung (Hamm-Brücher 2011, S. 75–114):

- In einer wachsenden Unmuts- und Protestbereitschaft, dem Anstieg der Nichtwähler zu stärksten Partei, dem Anstieg von Unzufriedenheit und Vertrauensverlust gegenüber Parteien und Parlamenten, alles verstärkt im Osten des Landes, diagnostiziert sie Anzeichen einer Demokratiekrisis und Entfremdung. Doch die Verantwortlichen „scheuen (...) die Zusammenschau aller Sachverhalte und Befindlichkeiten“, alle Hinweise auf Defizite „verpuffen seit Jahren“. Angesichts des Mitgliederschwund in den Parteien sowie der Integrationskraft der Volksparteien müsse man sich zudem fragen, ob die

Bundesrepublik noch eine Parteidemokratie oder bereits eine „Parteienoligarchie“ sei, „in der das Volk sich von seiner Obrigkeit nicht mehr vertreten fühlt“ (ebenda, S. 104–105).

- Als „Anlauf zur Rückgewinnung von Ansehen, Vertrauen und Glaubwürdigkeit in demokratische Institutionen und Repräsentanten“ schlägt Hamm-Brücher einen *Demokratie-TÜV* vor: einen jährlichen Bericht zur Lage der Demokratie nach dem Vorbild des Berichts der Wirtschaftsweisen. Die Bestandsaufnahme könne unter dem Bundespräsidenten stattfinden, von einer unabhängigen Kommission oder von kundigen Stiftungen geleistet werden – sachkundig und ohne Parteienproporz (ebenda, S. 106).
- Das Bundestagswahlrecht müsse nach dem Vorbild des bayerischen Landtagswahlrechts einer „offenen Zweitstimme“ reformiert werden mit dem Ziel, die wahlentscheidende Zweitstimme des Wählers zu personalisieren. Das stärke den persönlichen Bezug zum Abgeordneten sowie dessen Freiheit zu Lasten von Hinterzimmern und Fraktionsdisziplin (ebenda, S. 107).
- Auch die Verfassungswirklichkeit des Grundgesetz-Artikels 20 zu Wahlen und Abstimmungen brauche eine Revision: „Entweder muss das Wort ‘Abstimmung’ aus der Verfassung gestrichen oder aber für die Ausübung ausgeformt“ werden. Sie selbst plädiert für „partizipatorische Bürgerrechte“, hatte sie doch in Bayern mithilfe von Volksbegehren selbst eine Volksschulreform und Rundfunkfreiheit durchgesetzt (Hamm-Brücher 2011, S. 82; 85). Mehr Mitwirkungsrechte also auf Bundesebene: so „gesetzlich geregelte Verfahren und *Volksbegehren und Volksentscheide*“ (ebenda, S. 109).
- Die finanzielle Selbstbedienung von Parteien, Politikern und Parteistiftungen müsse strenger und transparenter geregelt werden, und der verkorkste Kulturföderalismus zu Lasten der Bund-Länder-Kooperation in der Bildungspolitik müsse beendet werden (ebenda, S. 109).
- Die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sei ein echter „Prüfstein der Demokratiepolitik“, eine Aufgabe, bei der Staat und bürgerschaftliches Engagement erfolgreich zusammenwirken können (ebenda, S. 110–114).
- Und sollte man nicht, wie die Initiativen Human Rights Watch oder Food Watch, eine bundesweite Bürgerinitiative „Demokratie-Watch“ als Lobby, Kontroll- und Unterstützungsinitiative gegründet werden...? (ebenda, S. 114)

## 5 Fazit: Demokratie ist keine Glücksversicherung, dennoch aller Mühen wert?

Ich habe versucht, einen traditionsreichen und wirkungsvollen liberalen Ansatz zur Demokratiepolitik zu rekonstruieren, der dem Politikfeld zugleich einen historischen, ideellen und systematischen Resonanzraum bis ins 19. Jahrhundert gibt. Was lernen wir aus alledem? Dazu einige selbstkritische Gedanken.

Demokratiepolitik ist als ein spannungsreiches Politikfeld dargestellt worden: kaum existent, aber ein zeitgeschichtliches Projekt seit dem 19. Jahrhundert; gespeist aus einem vierfach verstandenen demokratischen Ethos, das Quelle wie Gegenstand von Demokratiepolitik zugleich ist. Und obwohl es um Jahrhunderte der Selbstverfassung einer Nation geht, trägt der Erfolg die Handschrift individueller Persönlichkeiten. Ohne Zweifel ist das eine im doppelten Sinne liberale Darstellung: Liberale Individuen spielen eine Hauptrolle nicht nur für die Demokratiepolitik, sondern auch in der Prägung und Praxis demokratischer Ordnung, Institution und Verfassung. Natürlich im Verbund mit demokratischen und republikanischen Traditionen.

Das weckt sicher Widerspruch. Einmal, weil Liberale wohl prägende, aber sicher nicht die einzige entscheidenden Figuren für die Sorge um die deutsche Demokratie waren und sind. Zweitens, weil die Tradition von Heuss und Hamm-Brücher im organisierten Liberalismus nur noch in Spurenlementen vorhanden zu sein scheint; drittens, weil Demokratiepolitik auch links vom liberalen Ansatz als Verlängerung der Engagementpolitik im Umfeld der Enquete-Kommission zum bürgerschaftlichen Engagement 2003–2005 entstanden ist (Evers et al. 2003; Klein 2018; Klein et al. 2021). Welchen Austausch hatten eigentlich Hamm-Brücher und die dortigen Akteure, und wo spiegelt er sich?

Vorsicht ist auch geboten im Porträt Hamm-Brückers als Ziehtochter von Heuss. Darauf lässt sich die freischaffende Liberale sicher nicht reduzieren. Sie selbst nennt prägende Einflüsse von Weber, Popper und Dahrendorf. Gerade letzterer dürfte zur Bürgergesellschaft und demokratischem Reformbedarf eine wichtige Orientierung gewesen sein, die auf ein freiheitlich-demokratisches Ethos einzholt. Um das individuelle Ethos Hamm-Brückers angemessen zu verstehen, müsste auch ihre Erfahrung als politische engagierte Frau stärker analysiert werden.

Kritisch ist zu fragen, ob die Unterscheidung zwischen Demokratie als Staatsform und Lebensform nicht besser ersetzt werden könnte durch eine Unterscheidung von Herrschaftsform, Regierungsform und Lebensform. Denn die Staatsform meint mit der freiheitlich-demokratischen, gewaltenteiligen, föderal organisierten Grundordnung eben doch ein Verfassungsrecht und Institutionen,

die anderen Logiken folgen als die Praxis demokratischer Regierung, wie sie die Parlamentsforschung oder die Governance-Forschung untersuchen. Auch John Dewey hatte zwischen Regierungsform und Lebensform unterschieden (Dewey 2009, S. 87). Apropos: Wieviel Dewey kannte Hamm-Brücher seit ihrem einjährigen Studium der *Political and Social Sciences* in Harvard 1949–1950 (Hamm-Brücher 2011, S. 28)?

Und dennoch...: Ohne Zweifel hat der Verfassungsvater und Bundespräsident Heuss die Anfänge der Bundesrepublik tief geprägt, hat Hamm-Brücher immer wieder das demokratische Selbstverständnis des Bundestages und des bildungsbürgerlichen Teils der bundesrepublikanischen Intelligenz auf den Punkt gebracht und streitig gestellt. Das Wort der Demokratiepolitik ist in der Welt, und ihre Reform-Vorschläge werden immer wieder diskutiert. Sie hat Spuren hinterlassen im Demokratieverständnis etwa der Vorsitzenden der Grundwertekommission der SPD und des Kuratoriums der Theodor Heuss Stiftung, Prof. Gesine Schwan, und des Vorsitzenden des Kuratoriums der Friedrich Naumann Stiftung und Vorsitzenden des Vorstands der Theodor Heuss Stiftung, Prof. Ludwig Heuss. Hier ist eine jahrhundertealte ideelle demokratische Tradition lebendig.

Und werden nicht auch in liberalen Gremien oder im Social Media Projekt einer „Operation Heuss“ im organisierten Liberalismus die Vorstellungen einer „lernenden Demokratie“ und einer „Freiheitspolitik als Demokratiepolitik“ diskutiert, die südwestdeutsche, liberale, republikanische und pragmatistische Traditionen einer freiheitlichen Demokratie vereinen (Fuhrmann 2017; Gohl und Fuhrmann 2019; Gohl 2022b)? Eine liberale Agenda der Demokratiepolitik erscheint heute umfassender als bei Hamm-Brücher, auf deren Schultern sie freilich steht.

Und: Illustriert der Koalitionsvertrag der Ampel nicht wesentliche Motive der hier rekonstruierten Demokratiepolitik? Zeigt nicht der Entwurf des Demokratiefördergesetzes, dass der freiheitlich-demokratische Staat gegen das Böckenförde-Diktum eben doch etwas tun kann und will für die Lebensformen, denen er seine Entstehung verdankt? Zeigt nicht das verbindende Band der geschichtlichen Erinnerung, kondensiert in einem doppelten Verfassungsbewusstsein, wie demokratische Staatsform und Lebensform zusammenhängen, aufeinander angewiesen sind, miteinander sprachfähig sein müssen? Spiegelt sich diese Erkenntnis nicht wieder im Koalitionsvertrag der Ampel-Parteien, wo eine Stärkung der Erinnerungskultur und der politischen Bildung, eine Engagementstrategie des Bundes, die Reform des Gemeinnützigkeitsrechts, Reformen des Wahlrechts und eine Stärkung des Bundestages, der Ausbau von Bürgerbeteiligung auch im Petitionsrecht (auf Initiative der FDP!) und vieles andere mehr verabredet worden ist, wofür sich Hamm-Brücher hätte erwärmen können (Gohl 2022a)?

Demokratiepolitisch bleibt freilich viel zu tun. „Demokratie ist nie vollendet, immer auf dem Prüfstand und die mühsamste Form der Meinungsbildung und des Zusammenlebens. Aber sie garantiert Freiheit und Rechtsstaatlichkeit. Das ist alle Mühen wert!“ (Hamm-Brücher 2011, S. 114). Besonders auch die Mühen, den Anspruch auf „Demokratiepolitik“ geschichtlich zu begründen – und mit Leben zu füllen!

---

## Literatur

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 2006: „Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation“. In: ders.: Recht, Staat, Freiheit. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag, S. 92–114.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 2010: „Freiheit ist ansteckend“. In: Frankfurter Rundschau. 255, 2. November 2010, S. 32.
- Cherniss, Joshua L. 2021: Liberalism in Dark Times: The Liberal Ethos in the Twentieth Century. Princeton University Press.
- Dahrendorf, Ralf 1992: Die Zukunft der Bürgergesellschaft: Vortrag im Wissenschaftskolleg zu Berlin, aus Anlaß seines 10jährigen Bestehens 1992. In: Die Mitte, S. 74–83.
- Eibl-Eibesfeld, Irenäus 1989: Human ethology. Somerset.
- Evers, Adalbert / Kortmann, Karin / Olk, Thomas / Roth, Roland 2003: Engagementpolitik als Demokratiepolitik. Reformpolitische Perspektiven für Politik und Bürgergesellschaft. In: Georg Lohmann (Hrsg.): Demokratische Zivilgesellschaft und Bürgertugenden in Ost und West. Frankfurt/M.: Peter Lang, 153–164.
- Fuhrmann, Raban D. 2017: Procedural governance for a learning democracy. In: No, Won / Schugurensky, Daniel / Brennan, Ashley / (Eds.): By the people: participatory democracy, civic engagement and citizenship education. Participatory Governance Initiative, Arizona State University, S. 57–65.
- Gerste, Margrit 2016: „Die freischaffende Liberale“. In: Zeit Online. 9. Dezember 2016.
- Gohl, Christopher 2001: Bürgergesellschaft als politische Zielperspektive. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. B 6–7, S. 5–11.
- Gohl, Christopher/ Fuhrmann, Raban D. 2019: Weltethos als Programm für die lernende Demokratie. In: Hemel, Ulrich (Hg.): Weltethos für das 21. Jahrhundert. Freiburg: Herder 2019, S. 169–179.
- Gohl, Christopher 2022a: Agenda zwischen Ambition und Abseits? Zur Demokratiepolitik der Ampel-Koalition. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 35, Heft 1–2, S. 82–123.
- Gohl, Christopher 2022b: Freiheitspolitik als Demokratiepolitik. In: Fücks, Ralf / Manthe, Rainald (Hrsg.): Liberalismus neu denken. Freiheitliche Antworten auf die Herausforderungen unserer Zeit. Transcript, 181–188.
- Habermas, Jürgen 2009: Vorpolitische Grundlagen des demokratischen Verfassungsstaates? In: ders., Zwischen Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsätze, Frankfurt/M. 2009, S. 106–118.
- Hamm-Brücher, Hildegard 1974: Auftrag und Engagement der Mitte. München: R. Piper.

- Hamm-Brücher, Hildegard 1981: Mut zur Politik – weil ich die Menschen liebe. München: List Verlag.
- Hamm-Brücher, Hildegard 1983: Der Politiker und sein Gewissen. Eine Streitschrift für mehr Freiheit. München: Piper.
- Hamm-Brücher, Hildegard 1984: Gerechtigkeit erhöht ein Volk. Theodor Heuss und die deutsche Demokratie. München/ Zürich: Piper.
- Hamm-Brücher, Hildegard 1986: Kämpfen für eine demokratische Kultur. Texte aus vier Jahrzehnten. Vorwort von Helmut Schmidt. München / Zürich: Piper.
- Hamm-Brücher, Hildegard 1990: Der freie Volksvertreter – eine Legende? Erfahrungen mit parlamentarischer Macht und Ohnmacht. München / Zürich: Piper.
- Hamm-Brücher, Hildegard 1997: Zerreißt den Mantel der Gleichgültigkeit. Aufbau-Taschenbuch-Verlag.
- Hamm-Brücher, Hildegard 1998a: Rede beim Zweiten Stuttgarter Stiftungstag vom 20. November 1998. Unveröffentlichtes Dokument. Stuttgart: Theodor-Heuss-Stiftung.
- Hamm-Brücher, Hildegard 1998b: Lasst die Bürgerschaft wachsen. Plädoyer für eine Reform der Demokratie. In: Die Zeit, Nr. 40, Artikel v. 24.09, S. 71.
- Hamm-Brücher, Hildegard 1998c. „Demokratie ist keine Glücksversicherung...“ Einführungssreferat anlässlich der Jubiläums-Tagung des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen am 14. Mai 1998 in Würzburg. Unveröffentlichtes Dokument. Stuttgart: Theodor-Heuss-Stiftung.
- Hamm-Brücher, Hildegard 2001: Erinnern für die Zukunft: ein zeitgeschichtliches Nachlesebuch 1991 bis 2001 (Vol. 24254). Deutscher Taschenbuch Verlag.)
- Hamm-Brücher, Hildegard 2002: „Demokratie ist keine Glücksversicherung...“ Über die Anfänge unserer Demokratie nach 1945 und ihre Perspektiven für Gegenwart und Zukunft. Theodor-Heuss-Gedächtnisvorlesung 2001. Kleine Reihe Bd. 10. Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, Stuttgart.
- Hamm-Brücher, Hildegard 2006: In guter Verfassung? Nachdenken über die Demokratie in Deutschland. München: C.H. Beck Verlag.
- Hamm-Brücher, Hildegard 2011: Und dennoch... Nachdenken über die Zeitgeschichte – Erinnern für die Zukunft. München: Siedler Verlag.
- Hartmann, Jürgen 2003: Geschichte der Politikwissenschaft. Grundzüge der Fachentwicklung in den USA und in Europa. Opladen: Leske + Budrich (UTB Politikwissenschaft, 2403).
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) 1997: Bundesrepublik Deutschland: eine zerrissene Gesellschaft und die Suche nach Zusammenhalt. Frankfurt: Suhrkamp.
- Honneth, Axel 1993: Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften. Frankfurt a. M./New York: Campus
- Joas, Hans/ Wiegandt, Klaus 2005: Die kulturellen Werte Europas. Forum für Verantwortung. Frankfurt: Fischer-Taschenbuch-Verlag.
- Keane, Webb 2015: Ethical life. Princeton University Press.
- Kleger, Heinz/ Müller Alois (Hrsg.) 1986: Religion des Bürgers: Zivilreligion in Amerika und Europa. München: Kaiser.
- Kuschel, Karl-Josef 2019: Antisemitismus und deutsche Demokratie. Theodor Heuss und seine „Feldzüge gegen das Vergessen“. Ostfildern: Patmos.
- Klein, Ansgar 2018: Zur Bedeutung von Engagement- und Demokratiepolitik. Frankfurter Hefte 6/2018, 01.06.2018.

- Klein, Ansgar 2022: Engagementpolitik und Demokratiepolitik. Ein einführender Überblick zu Entwicklungsstand und Herausforderungen der neuen Politikfelder. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Jg. 35, Heft 1-2, S. 32-65.
- Klein, Ansgar / Sprengel, Rainer / Neuling, Johanna 2021: 20 Jahre Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ – Bilanz und Ausblick: *Jahrbuch Engagementpolitik* 2022.
- Kuschel, Karl-Josef 2019: Antisemitismus und deutsche Demokratie: Theodor Heuss und seine „Feldzüge gegen das Vergessen“. Ostfildern: Patmos
- Küng, Hans. 1990. Projekt Weltethos. München: Piper.
- McNeill, William 2006: *The time of life: Heidegger and ethos*. SUNY Press.
- Negt, Oskar 2008: Demokratie als Lebensform. Mein Achtundsechzig - Essay. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14–15/2008, S. 3–8.
- Riklin, Alois 2016: Das Projekt Weltethos – Dialog statt Zusammenprall der Kulturen. In: Lindenauf, Mathias/ Meier Kressig, Marcel (Hrsg): *Miteinander leben. Ethische Perspektiven eines komplexen Verhältnisses*. Vadian Lectures Band 2, S. 51–76. transcript Verlag.
- Sternberger, Dolf: Verfassungspatriotismus. Rede bei der 25-Jahr-Feier der Akademie für Politische Bildung. In: ders., *Schriften X* (hrsgg. von Peter Haungs u.a.), Frankfurt/M. 1990, S. 17–31.
- Scheel, Walter 1981: Einsatz für die Freiheit. In: Hamm-Brücher 1981: Mut zur Politik – weil ich die Menschen liebe. München: List Verlag.
- Sontheimer, Kurt 1981: Die liberale Persönlichkeit. In: Hamm-Brücher 1981: Mut zur Politik – weil ich die Menschen liebe. München: List Verlag.
- Theodor Heuss Stiftung 1999: *Die Bürgergesellschaft lebt! Eine Dokumentation und Anregungen aus der Woche der Bürgergesellschaft 1999*. Stuttgart.
- Tibi, Bassam 2017: „Leitkultur als Integrationskonzept – revisited: Zwei missglückte deutsche Debatten 2000–2017“. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Dossier Islamismus*, S.176–185.

**Dr. Gohl, Christopher** ist Politikwissenschaftler. Er lehrt und forscht seit 2012 am Weltethos-Institut in Tübingen. Er war Projektleiter des Regionalen Dialogforums am Flughafen Frankfurt, einer Infrastrukturmediation, saß für die FDP im Bundestag und ist ihr Ombudsmitglied. Gohl ist Mitglied im Kuratorium der Theodor Heuss Stiftung sowie von Mehr Demokratie e.V. und Mitglied des Verwaltungsrats der Reinhold-Maier-Stiftung. Er publiziert regelmäßig zu grundsatzprogrammatischen und ethischen Fragen des Liberalismus und der Demokratieentwicklung. E-Mail: [gohl@weltethos-institut.org](mailto:gohl@weltethos-institut.org)



---

# Demokratiepolitik in Deutschland. Anmerkungen zu einem unterschätzten Politikfeld

Roland Roth

---

## 1 Demokratiepolitik – konzeptionelle und politische Herausforderungen

Wer verlässliche Aussagen über Demokratiepolitik treffen will, steht vor erheblichen konzeptionellen und empirischen Herausforderungen.

a. Das Konzept „Demokratiepolitik“ hat sich in der wissenschaftlichen Debatte bislang nicht etablieren können. Veröffentlichungen, die mit diesem Begriff operieren, sind eher selten und disparat. Eine handliche begriffliche Klärung ist bislang nicht gelungen. Dies liegt sicherlich auch an dem hohen Anspruchsniveau, das mit dem Begriff „Demokratiepolitik“ meist gesetzt wird. Hubertus Buchstein definiert ihn in einer theoriegeschichtlichen Studie als „Dreiklang aus Demokratiebegründung, Demokratieforschung und Demokratielehre“ (Buchstein 2011, S. 9). Demokratiepolitik soll demnach theoretisch-normative Grundlegungen von Demokratie mit der empirisch-analytischen Untersuchung von politischen Prozessen und institutionellen Rahmenbedingungen wie auch mit pädagogisch-strategischen Empfehlungen für eine politische Praxis bis hin zur politischen Bildung verknüpfen, die den formulierten demokratischen Ansprüchen genügt.

Ähnlich ambitioniert klingen die Definitionsversuche der Herausgeber des einzigen einschlägigen Sammelbands in jüngerer Zeit. Demokratiepolitik wird dort als „metademokratische Praxis“ verstanden: „Es geht in einem umfassenden Sinne um die Gestaltung der Produktionsformen der Demokratie – um das auf Dauer gestellte Demokratisch-Werden der Demokratie“ (Friedrichs und Lange

---

R. Roth (✉)  
Berlin, Deutschland  
E-Mail: [roland.roth1@gmx.de](mailto:roland.roth1@gmx.de)

2016, S. 4). Demokratiepolitik ziele darauf ab, „den Abstand zwischen Faktizität und Geltung zu gestalten, den Schmierstoff für die Korrespondenz zwischen der Konkretisierung der Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern und den Universalprinzipien demokratischer Institutionen zu liefern“ (Friedrichs und Lange 2016, S. 5).

Ob „Dreiklang“ oder „Schmierstoff“: Demokratiepolitik verspricht Demokratieentwicklung auf der Grundlage ausgewiesener demokratischer Ansprüche und der kritischen Analyse der vorhandenen politischen Praxis. Die praktische Annäherung an demokratische Normen wird dabei als prinzipiell unabgeschlossener Prozess gedacht, der umso notwendiger erscheint, je mehr sich die praktische Politik von diesen Normen entfernt. Ein Blick auf die wissenschaftliche Literatur, in der dieser Begriff auftaucht, verdeutlicht zudem, dass der Gegenstandsbereich von Demokratiepolitik nur schwer eingegrenzt werden kann. Er umfasst nicht nur den engeren Sektor staatlicher Politik, sondern strahlt letztlich auf alle gesellschaftlichen Bereiche, nicht zuletzt die Zivilgesellschaft aus, die demokratischen Ansprüchen genügen und zu einer demokratisch politischen Kultur beitragen sollen und können.

b. Auch in der politischen Praxis hat Demokratiepolitik als reflexives Querschnittsthema nur wenig Resonanz erzielen können. Symptomatisch ist eine Antwort der schwarz-roten Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der damals oppositionellen FDP vom 15. Juli 2021 (BT-Drucksache 19/31.558), in der es um die Auswirkungen der Corona-Krise auf die Demokratiepolitik ging. Dort macht die Bundesregierung klar, dass es aus ihrer Sicht für ihr eigenes Handeln keinen demokratiepolitischen Reflexionsbedarf gibt. Wie im Grundgesetz vorgesehen, „befassen sich daher alle Bundesministerien mit dem Thema Demokratiepolitik ... Alle öffentlichen und staatlichen Einrichtungen in Deutschland tragen als Teil der Staatsgewalt zur Stärkung der Demokratie in Deutschland bei“.

Dass es einen korrekturbedürftigen Abstand zwischen demokratischer Norm und institutioneller Praxis geben könnte, scheint ausgeschlossen. Gleichzeitig verweist die Bundesregierung auf die Arbeit der Bundeszentrale für politische Bildung und die „finanzielle Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements für Demokratie und gegen jede Form von Extremismus“ durch die bekannten Bundesprogramme „Demokratie leben!“ und „Zusammenhalt durch Teilhabe“. Die Bürgerschaft bedarf, so die Botschaft, der politischen Bildung und die Zivilgesellschaft der demokratischen Förderung, während für die institutionelle Politik keine demokratiepolitische Überprüfung nötig sei. Auf die Corona-Pandemie habe sie, so wird versichert, mit den erforderlichen Maßnahmen reagiert und sie immer wieder angepasst.

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

- Mit der Etablierung der AfD im Bundestag und in den Landtagen hat sich auch in Deutschland eine autoritäre Tendenz breitgemacht, die immer wieder mobilisierend neue Themen – wie zuletzt die Pandemiepolitik – besetzen kann.
- Die regierende „Fortschrittskoalition“ verspricht tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen (Klima, regenerative Energien etc.), die ohne demokratiepolitische Öffnungen in Sachen Partizipation und Engagement kaum gelingen dürften.
- Stattdessen macht sich eine demokratiepolitische Bescheidenheit breit. Geloste Bürgerräte soll es nun auch auf Bundesebene geben. Gegen bürgerschaftliche Politikberatung ist nichts einzuwenden, aber sie sollte nicht mit wirksamer Bürgerbeteiligung verwechselt und als „billiger Jakob“ eingesetzt werden.

Der Verzicht auf eine demokratiepolitische Fundierung kann trotz multipler Krisen und Transformationsbedarfe nicht überraschen. Die Parteien der Ampel stehen in ihrer Mehrheit nicht dafür, Regierungsfähigkeit demokratiepolitisch zu buchstabieren. Auch der Kanzler ist in dieser Hinsicht gänzlich unverdächtig. Die von ihm nach dem russischen Überfall auf die Ukraine ohne öffentliche Debatte verkündete und mit einem Sonderfond von 100 Mrd. EUR unterstützte sicherheitspolitische „Zeitenwende“ passt zu einer exekutiven Führerschaft, die sich der Illusion hingibt, bedeutende Veränderungen gingen auch ohne die Beteiligung der Vielen.

Diese Haltung passt zu einem weltweiten Stimmungswechsel. Eine hoffnungsvolle Phase mit erheblichen Landgewinnen demokratischen Regierens, verbunden mit einer weiteren Demokratisierung bestehender Demokratien, scheint vorerst zu Ende. Autoritäre Rückbildungen sind unübersehbar und rechtspopulistische Mobilisierungen und Parteien fordern auch die alten Vorzeigedemokratien des Westens heraus. Wie sehr Demokratien unter Druck geraten sind, lässt sich an einem virtuellen Demokratie-Gipfel ablesen, zu dem US-Präsident Joe Biden

Anfang Dezember 2021 rund 110 Staaten eingeladen hatte. Ging es doch um nicht weniger als den Kampf gegen den Vormarsch autoritärer Herrschaftssysteme. In den USA musste sich Biden vorhalten lassen, mit seiner Konferenz angesichts der zu befürchtenden Rückkehr von Donald Trump als Präsident Augenwischerei zu betreiben: Die USA seien längst selbst ein „failed democratic state“ (Lessig 2021). Schließlich habe die Republikanische Partei mit ihrer Trump-Gefolgschaft zentrale demokratische Normen aufgekündigt, einen geregelten Machtwechsel in Zweifel gezogen und strebe unverblümt eine Minderheitenherrschaft an.

Jenseits der amerikanischen Besonderheiten zeigen sich in zahlreichen westlichen Demokratien Erosionserscheinungen. Ein Symptom sind die Wahlerfolge von Anti-System-Parteien, die sich für eine autoritäre Führerschaft einsetzen. Die Liste der gesellschaftlichen Ursachen, die für diesen autoritären Trend geltend gemacht werden, ist lang (vgl. Schäfer und Zürn 2021). Weit oben stehen wachsende gesellschaftliche Ungleichheiten und negative Globalisierungsfolgen, vom Klimawandel über ungeregelte Migration bis zur jüngsten Pandemie. Sie zersetzen, so die Annahme, die sozialen Grundlagen repräsentativer Politik, höhlen die Integrationskraft von Parteien und Verbänden aus, steigern die soziale Selektivität der Parlamente und führen zu Legitimations- und Akzeptanzverlusten der demokratischen Entscheidungsprozesse (Freedom House 2021). In vielen Ländern wurde zuletzt die Corona-Pandemie dazu genutzt, autoritäre Rückbildungen zu beschleunigen und die demokratische Qualität des Regierens abzusenken (IDEA 2021).

Diese Entwicklung bleibt nicht ohne Konsequenzen für die demokratiepolitische Debatte. Es mehren sich die Zweifel, ob mehr politische Partizipation – das Credo der Aufbruchsstimmung – in Zeiten politischer Polarisierung noch eine angemessene Antwort darstellt. Durch mehr Bürgerbeteiligung steige die Gefahr politischer Enttäuschungen (Talisse 2019; Lorenz et al. 2020). Gefordert sei deshalb die Rückkehr zu einer „realistischen“ Version der Demokratie, die Partizipation begrenze (Achen und Bartels 2016; Parvin 2018): Demokratiepolitik im Rückwärtsgang.

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

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

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

### **2.1 Repräsentative Politik**

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

- Zwar konnte der Niedergang der Wahlbeteiligung gebremst werden, aber selbst die vergleichsweise niedrigschwellige Beteiligung an Wahlen wird sozial zunehmend exklusiver. Bei allen Wahlen ist zu beobachten, dass der Anteil der Wahlberechtigten, der/die von seinem/Ihrem Wahlrecht Gebrauch macht, in Wahlbezirken mit einem höheren Anteil von Menschen, die von Transferzahlungen abhängig sind und nur über eine geringe Kaufkraft verfügen, deutlich unter dem der Bezirke von Bessergestellten liegt. Im Unterschied zu früheren

Zeiten hat die „Partei der Nichtwähler“ heute ein klares Sozialprofil (so schon Schäfer et al. 2013).

- Diese Selektivität verstärkt sich durch die Zusammensetzung der Parlamente, die weit davon entfernt sind, ein getreues Abbild der Bevölkerung zu bieten. Die Unterrepräsentation von Frauen, jungen Menschen oder Menschen mit Migrationsgeschichte ist notorisch. Das wohlfeile Argument, eine deskriptive Repräsentativität sei kein sinnvolles Ziel, weil das „freie Mandat“ dazu führe, dass auch unterrepräsentierte Interessen berücksichtigt werden, kann inzwischen auch für Deutschland als widerlegt gelten. Themen und Entscheidungen der Parlamente vernachlässigen systematisch „schwache“ Interessen (Elsässer 2018).
- Mit Blick auf die Parteimitgliedschaften ist trotz des Hinzukommens neuer Parteien auch in Deutschland „eine kontinuierlich abnehmende gesellschaftliche Verankerung des gesamten Parteiensystems zu beobachten“ (Niedermayer 2020, S. 2). Waren Ende 1989 noch 3,6 % der beitrittsberechtigten Bevölkerung Mitglied einer Partei, so waren es Ende 2019 nur noch 1,7 %. Dieser Schwund trifft die ostdeutschen Bundesländer besonders hart.
- In das Bild einer auseinanderdriften politischen Kultur passen auch die Wahlergebnisse. Bei den letzten Landtagswahlen war die AfD in allen östlichen Bundesländern die zweitstärkste Partei und erzielte in der Regel einen Stimmenanteil von über 20 %. Die Zweitstimmenergebnisse bei den Bundestagswahlen von 2021 bestätigen diese Tendenz. Die AfD wird in Sachsen und Thüringen sogar stärkste Partei – trotz oder wegen der Dominanz des rechts-extremen „Flügels“. In den westlichen Bundesländern landet die AfD dagegen auf dem vierten bis sechsten Platz – mit einem Stimmenanteil von maximal 10 % (Saarland) und sonst im einstelligen Bereich mit dem niedrigsten Wert in Hamburg (5 %).
- Regelmäßige Ländermonitore – wie in Sachsen und Thüringen – machen auf politische Integrationsdefizite aufmerksam, die weit über die Wählerschaft rechtsextremer Parteien hinausreichen. Fast drei Viertel der Befragten des Thüringen-Monitors 2019 sehen sich und ihre Anliegen nicht mehr wirksam vertreten. Parteien wollten nur ihre Stimmen. Zwei Drittel der Befragten sind zudem überzeugt, keinen Einfluss auf das Regierungshandeln zu haben (Reiser et al. 2019). Der Soziologe Steffen Mau resümiert, ein „Heimisch-Werden und Einwurzeln vor Ort“ habe in Ostdeutschland nicht so stattgefunden, dass Parteien zu strukturbildenden Meinungsforen geworden seien (Mau und Offe 2020, S. 379).

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

## 2.2 Direkte Demokratie

Die Zeiten, in denen Formen direkter Demokratie große Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben, scheinen vorbei. Fast vergessen, dass ein erster bundesweiter Bürgerrat 2019 eine differenzierte Agenda für Volksentscheide auf Bundesebene vorgelegt hat. Die deutsche Vereinigung war ein wesentlicher Impulsgeber für die flächendeckende Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene und entsprechende Regelungen für Volksbegehren und Volksentscheide auf Länderebene, deren Barrieren seither etappenweise abgesenkt wurden. Zur Nutzung dieser Instrumente gibt der Verein „Mehr Demokratie“ regelmäßig Berichte heraus, die deutlich machen, dass davon ein behutsamer und eher sparsamer Gebrauch gemacht wird. Eine Ausnahme bildet lediglich Bayern, das für eine Mehrzahl der kommunalen Bürgerbegehren und -entscheide steht, nachdem durch einen Volksentscheid besonders niedrige Hürden durchgesetzt wurden.

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

Differenzierter ist die Situation bei kommunalen Bürgerhaushalten und Bürgerfonds darzustellen. Nach einer kurzen Blüte befindet sich die deutsche Version

des Bürgerhaushalts im Abwind. Das direktdemokratische Original wurde in Deutschland in der Regel zu einem unverbindlichen Vorschlagswesen transformiert – mit geringer Attraktivität für die Bürgerschaft. Die zuletzt berichtete Gesamtzahl von 78 Fällen (bei mehr als 11.000 Kommunen) für das Jahr 2017 macht deutlich, dass Bürgerhaushalte in Deutschland eine kommunale Randerscheinung geblieben sind. Gleichzeitig gibt es einen Aufschwung von Bürgerbudgets, wobei der Bürgerschaft ein fester Betrag vom Kommunalparlament zur Verfügung gestellt wird, aus dem Projekte und Vorhaben finanziert werden können, die von den Bewohnern vorgeschlagen und in demokratischen Abstimmungen ausgewählt werden. Der demokratische Charme solcher Budgets und Fonds, die inzwischen in vielen Politikfeldern und von unterschiedlichen Akteuren (neben der öffentlichen Hand auch von Stiftungen und Unternehmen) ausgelobt werden, besteht darin, dass sie Gestaltungsideen aus der Bürgerschaft mit einer Umsetzungsgarantie und einem Vertrauensvorschuss verbinden. Sie bieten ein Stück unmittelbarer direkter Demokratie, das angesichts des verbreiteten Misstrauens gegenüber parlamentarischer Politik mehr demokratiepolitische Aufmerksamkeit verdient (vgl. Roth 2020).

## **2.3 Dialogische und deliberative Demokratie.**

Bislang ist die meiste Energie in diese Beteiligungsformate geflossen. In den letzten Jahrzehnten sind rund um die Welt mehr als 200 Beteiligungsformate entwickelt und (wieder)entdeckt worden. Im Zentrum stehen Meinungsbildungsprozesse und Politikberatung durch die Bürgerschaft. Stets wird dabei vorausgesetzt, dass politische Entscheidungsgremien beraten werden wollen, ein offenes Ohr für die Ergebnisse solcher Formen der Bürgerberatung haben und bereit sind, sie zumindest in Teilen umzusetzen bzw. zumindest zu begründen, weshalb dies nicht erwogen wird. Auch wenn diese Erwartungen nicht selten enttäuscht werden, ist die Bereitschaft in der Bevölkerung vergleichsweise groß, solchen Beteiligungsangeboten auch dann zu folgen, wenn sie mit einem Aufwand verbunden sind, wie dies z. B. bei Zukunftswerkstätten oder gelosten Bürgerräten in der Regel der Fall ist.

Der demokratische Nutzen dieses Engagements ist vielfältig. Die Aktiven lassen sich auf politische Debatten und Lernprozesse ein, die über die Tücken und Anforderungen kollektiver Meinungsbildung praktisch aufklären. Selten kommen die Akteure und vor allem ihre Meinungen so aus solchen Debatten heraus, wie sie zu Beginn eingebracht wurden. Auch ein vollständiger Meinungswandel kann in deliberativen Prozessen nicht ausgeschlossen werden. Gleichzeitig bieten

konsultative Formate die Chance, bestimmte Themen und dezidierte Ansichten in den Politikprozess einzubringen, was bei Wahlen in der Regel nicht möglich ist. Die institutionelle Politik wird durch solche Beteiligungsprozesse klüger und kann – gut beraten – mit mehr Akzeptanz für ihre Entscheidung rechnen (vgl. Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014). Insgesamt kann durch solche Beteiligungserfahrungen, wenn sie nicht eine seltene Episode bleiben, das Vertrauen in die eigene politische Wirksamkeit und in das demokratische Regieren gestärkt werden. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn sich Landesregierungen (mit Verwaltungsvorschriften) und Kommunen (mit Beteiligungsleitlinien) zur Bürgerbeteiligung verpflichten.

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

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

## 2.4 Proteste und soziale Bewegungen

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

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

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

Aus demokratiepolitischer Perspektive werden Proteste dann produktiv, wenn ihre eigene Verfassung auf interne Demokratie setzt und ihr Auftreten von Gewaltfreiheit und Zivilität geprägt ist – was z. B. für eine Mehrzahl der „Querdenken“- und Corona-Proteste nicht gilt. Im Sinne einer vielfältigen Demokratie können Proteste und soziale Bewegungen besonders dann wirksam werden,

wenn ihre Themen in der institutionellen Politik auf Resonanz treffen. Ein positives Beispiel ist die Beteiligung von Aktiven der „Fridays für Future“-Bewegung an der Ausarbeitung lokaler Klimapläne.

## 2.5 Bürgerschaftliches Engagement

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

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

Das freiwillige Engagement in Vereinen und „Blaulichtorganisationen“ oder die spontane Hilfe in Krisenlagen finden breite gesellschaftliche Anerkennung. Auf allen staatlichen Ebenen ist eine Engagementpolitik entstanden, die eine engagementstärkende Infrastruktur unterstützt. Die Erfolge lassen sich an der Stabilisierung und Weiterentwicklung der lokalen Freiwilligenagenturen (Speck

et al. 2021), landes- und bundesweiten Netzwerken sowie der Einrichtung einer Bundesstiftung festmachen.

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

Im Kontrast zu dieser Anerkennung der gesellschaftspolitischen Dimensionen freiwilligen Engagements gibt es eine starke politische Tendenz zur Vernachlässigung und Reduzierung freiwilliger Tätigkeiten auf das „Ehrenamt“, dem keine politisch gestaltende Rolle eingeräumt wird (vgl. Evers 2021).

## **2.6 Alltagsdemokratie**

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

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

### 3 Föderale und kommunale Aufbrüche

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

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

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

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

der langjährigen Heidelberger Erfahrungen zeigt, können Kommunen mit Beteiligungsleitlinien die Zufriedenheit mit der Stadtpolitik deutlich steigern (Vetter et al. 2018).

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

---

## 4 Demokratiepolitische Erträge und Herausforderungen – eine Zwischenbilanz

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

Auch über die kumulativen Effekte von kommunalen Beteiligungsleitlinien, das professionelle Profil von lokalen Partizipationsbeauftragten und die Wirkungen von Verwaltungsvorschriften und Planungsleitfäden auf Landesebene wissen wir heute mehr. Selbst das politische Leitbild eines Landes, das in vielfältigen Formaten ein Jahrzehnt auf eine „Politik des Gehörtwerdens“ gesetzt hat, ist insgesamt positiv evaluiert worden.

Gemeinsam ist den Befunden, dass eine partizipative Erweiterung repräsentativer Politik nicht nur erfolgreich machbar ist und gute Ergebnisse zeitigen kann, sondern auch den Bedürfnissen und Kompetenzen eines wachsenden Teils

der Bevölkerung entspricht. Zugewinne an Vertrauen, Verantwortlichkeit und Legitimation der repräsentativen Institutionen sind dabei zu verzeichnen.

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

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

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

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

Eine offene Frage ist, wie eine Ausbreitung demokratischer Experimente gelingen kann. Das gute Vorbild alleine reicht offensichtlich nicht aus. Noch immer ist die Bereitschaft zu partizipativen Öffnungen auch krisengetrieben. Allerdings ist zu befürchten, dass die nach dem russischen Angriff auf die Ukraine ausgerufene „Zeitenwende“ in eine demokratiepolitische Sackgasse führt.

---

## Literatur

Achen, Christopher H./Bartels, Larry M. 2016: Democracy For Realists. Princeton: Princeton UP.

- Ackermann, Kathrin u.a. 2021: Beteiligungspolitik unter Grün-Schwarz: Kontinuität und Wandel. In: Kiwi im Südwesten. Eine Bilanz der zweiten Regierung Kretschmann 2016–2021, hgg. von Hörisch, F./Wurster, S., S. 405–446. Wiesbaden: Springer VS.
- Armbruster, Meinrad 2015: Selbermachen! Mit Empowerment aus der Krise. Freiburg: Herder.
- Bertelsmann Stiftung/ Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 2014: Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Brettschneider, Frank 2021: Bürgerbeteiligung aus Sicht der Bürger\*innen in Baden-Württemberg. Stuttgart: Universität Hohenheim.
- Buchstein, Hubertus 2011. Demokratiepolitik. Theoriebiographische Studien zu deutschen Nachkriegspolitologen. Baden-Baden: Nomos.
- Dzur, Albert W. 2008: Democratic Professionalism. Citizen Participation and the Reconstruction of Professional Ethics, Identity and Practice. University Park: Pennsylvania State UP.
- Dzur, Albert W. 2019: Democracy Inside. Participatory Innovation in Unlikely Places. Oxford: Oxford UP.
- Eith, U./Meier, J. 2021: Bürgerräte: Erfahrungen aus der Praxis von Baden-Württemberg. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Elsässer, Lea. 2018: Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland. Frankfurt/M: Campus.
- Evers, Adalbert 2021: All together now? Die Zivilgesellschaft in den Parteiprogrammen zur Bundestagswahl. In: Zivilgesellschaft und Bundestagswahl. Dossier Nr. 9; hgg. vom BBE, 20–24. Berlin: BBE
- Freedom House (ed.) 2021: Freedom in the World 2021. Democracy under Siege. Washington: Freedom House.
- Friedrichs, W./Lange, D. 2016: Zugänge zu einer zukünftigen Demokratiepolitik. In: dies. (Hg.): Demokratiepolitik. Vermessungen - Anwendungen – Probleme – Perspektiven, 3–7. Wiesbaden: Springer VS.
- Hansen, Rüdiger 2020: „Liberale Demokratie“ in der Kita – Schutz und gleiche Freiheit für alle Verschiedenen (<https://www.partizipation-und-bildung.de>).
- Huesmann, Ch. u.a. 2021: Einblicke in die Bürgerbeteiligungslandschaft Baden-Württembergs. Zahlen, Daten und Fakten aus 865 Kommunen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) 2021: The Global State of Democracy Report 2021. Building Resilience in a Pandemic Era. Stockholm: IDEA.
- Lessig, Lawrence 2021: Why the US Is a Failed Democratic State. In: The New York Review of Books, Dec. 10, 2021.
- Lorenz, A./Hoffmann, Ch. P./Hirschfeld, U. 2020: Dynamik und Herausforderungen der Ausweitung von Angeboten politischer Partizipation in Deutschland. In: dies. (Hg.): Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten. Wiesbaden: Springer VS, 1–21.
- Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.) 2020: Bürgerbegehrensbericht. Berlin: Mehr Demokratie e.V.
- Mau, S./Offe, C. 2020: Vom Einheitsrausch zum AfD-Kater? In: Leviathan 48: 358–380.

- Niedermayer, Oskar 2020: Parteimitglieder in Deutschland: Version 2020. Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 31. Berlin: Freie Universität.
- Parvin, Phil 2018: Democracy Without Participation: A New Politics for a Disengaged Era. In: *Res Publica* (24), S. 31–52
- Reiser, M./ Best, H./ Salheiser, A./ Fürnberg, J./ Hebenstreit, J. /Vogel, L. 2019: Politische Kultur im Freistaat Thüringen. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2019.Jena: Universität.
- Roß, P.-St./ Roth, R. 2018: „Bürgerkommune“. In: Engagement und Zivilgesellschaft. Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht, hgg. von Klie, Th./ Klie, A. W., 163–268. Wiesbaden: Springer VS.
- Roth, Roland 2020: Bürgerhaushalte, Bürgerbudgets und Beteiligungsfonds als Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene. In: Direkte Demokratie. Chancen, Risiken, Herausforderungen, hgg. von der Stiftung Mitarbeit, 121–156. Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- Roth, Roland 2022: Dunkle Seiten der Zivilgesellschaft – von 2001 bis 2021. In: 20 Jahre Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Jahrbuch Engagementpolitik 2022, hgg. von Klein, A./ Sprengel, R./ Neuling, J., 124–143. Frankfurt/M: Wochenschau-Verlag.
- Rucht, Dieter 2021: Protest & Demokratie. In: Protest. Deutschland 1949–2020, hhg. Langbech, Martin, S. 20–43. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schäfer, Armin/ Zürn, Michael 2021: Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus. Berlin: Suhrkamp.
- Schäfer, A./ Vehr Kamp, R./ Gagné, J. F. 2013: Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Simonson, Julia u.a. (Hrsg.) 2021: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2019. Berlin: BMFSFJ.
- Speck, K./ Backhaus-Maul, H./ Krohn, M. 2021: Freiwilligenagenturen in Deutschland. Die Befunde der dritten quantitativen Wiederholungsbefragung. Berlin: bagfa.
- Talisse, Robert B. 2019. Overdoing Democracy. Oxford: Oxford UP.
- Vetter, Angelika u. a. 2018: Gesamtbericht der Evaluation der Bürgerbeteiligung in Heidelberg. Heidelberg: Stadtverwaltung.
- Vetter, Angelika/ Velimsky, Jan A. 2019: Soziale Selektivität bei Wahlen und direkt-demokratischen Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Deutschland. In: Politische Vierteljahrsschrift 60: 487–512.
- Ziekow, Jan u.a. 2020: Evaluierung der Verwaltungsvorschrift „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und des damit zusammenhängenden „Leitfadens für eine neue Planungskultur“ des Landes Baden-Württemberg (Abschlussbericht). Speyer: Verwaltungskademie.

**Prof. Dr. Roth, Roland (Berlin):** Studierte von 1968 bis 1973 Sozialwissenschaften an den Universitäten Frankfurt am Main und Marburg. Nach zehnjähriger Tätigkeit in der politischen Erwachsenenbildung und als wissenschaftlicher Assistent an der Universität Frankfurt am Main wurde er dort 1984 promoviert, anschließend Oberassistent an der FU Berlin. 1992 habilitierte sich Roth für das Fach Politologie. Von 1993 bis zur Pensionierung 2014 war er Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule Magdeburg-Stendal. Zudem war er 1997/98 Research Fellow an der University of California, Santa Cruz und 1999 Gastprofessor an der Universität Wien. Roth gehört zu den Gründern des Komitees für Grundrechte

und Demokratie. Des Weiteren war er Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat von Attac, Vorstandsmitglied des Vereins für Protest und Bewegungsforschung e.V. und Mitbegründer des gleichnamigen Instituts für Protest- und Bewegungsforschung (ipb) sowie Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des *Netzwerk Grundeinkommen*, der deutschen Organisation des Basic Income Earth Network (BIEN) für ein Bedingungsloses Grundeinkommen.

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



---

# Demokratiepolitik und Ökologie

Zum Nutzen der Demokratiepolitik für das Gelingen der sozial-ökologischen Transformation

Paulina Fröhlich

---

## 1 Demokratiepolitik als Grundriss politischer Verhandlungsfelder

Die Demokratiepolitik ist nicht bloß ein weitestgehend unbekanntes, sondern auch ein weitaus unterschätztes Politikfeld. Um ihren Nutzen zu maximieren, muss sie bekannter und geschätzter werden.

Die Demokratiepolitik unterscheidet sich in einer Sache grundlegend von all den anderen Politikfeldern, deren Bekanntheit und Relevanz kein Schattendasein führen. Die Frage nach den Themen, Aufgaben oder Werkzeugen der Sozial-, Klima-, Außen- oder Verteidigungspolitik löst keine Ratlosigkeit aus. Selbige Frage – bezogen auf Demokratiepolitik – evoziert selbst in weiten Teilen jener, die im politischen Betrieb arbeiten, Stirnrunzeln. Der grundlegende Unterschied zwischen den verschiedenen Politikfeldern lässt sich am besten anhand eines Bildes beschreiben: Wäre das politische Ordnungsfeld ein Haus, dann wären die Sozial-, Außen- oder Verteidigungspolitik unterschiedlich große Räume darin. Der eine Raum wäre vielleicht nicht nur zentral gelegen und geräumig, sondern hätte auch noch Zugangstüren zu allmöglich anderen Räumen und Stockwerken. Er wäre hochwertig möbliert und gut klimatisiert. Andere, kargere Räume hingegen lägen etwas versteckt und schattig. Die Demokratiepolitik allerdings wäre kein Raum. Sie wäre der Grundriss.

Demokratiepolitik behandelt alle Zustände, Ideen und Maßnahmen, welche die Demokratie in ihren wesentlichen Merkmalen betrifft. Sie setzt sich mit allen

---

P. Fröhlich (✉)

Das Progressive Zentrum, Berlin, Deutschland

E-Mail: [paulina.froehlich@progressives-zentrum.org](mailto:paulina.froehlich@progressives-zentrum.org)

Akteur\*innen und Aushandlungsprozessen einer Gesellschaft auseinander. Sie entwickelt und bewertet die Quantität und Qualität von demokratischen Gegebenheiten und Prozessen. Wenn man so möchte, dann bildet sie ein größeres Dach über den anderen, wohlbekannten Politikbereichen, denn all diese Bereiche werden mit demokratischen Instrumenten verhandelt. Der Grundriss des Hauses bestimmt darüber, wer wo Zugänge hat, welchen Spielraum es gibt, wie sicher Konstruktionen sind, wie inklusiv, nachhaltig, transparent oder hellhörig das Bauwerk ist.

Zurück in die politische Wirklichkeit übersetzt heißt das, sie bildet „Die Ordnung unserer demokratischen Staats- und Lebensform“, wie Christopher Gohl Hildegard Hamm-Brücher, Vordenkerin moderner Demokratiepolitik in diesem Buch in Kapitel „[Hildegard Hamm-Brücher: Vom Ethos der Demokratie zur Demokratiepolitik](#)“ zitiert (Verweis auf Artikel im Buch).

Der eine oder die andere denkt sich nun vielleicht, dass schlachtweg von Verfassungspolitik die Rede ist. Sicherlich spielen wesentliche Teile der Verfassungspolitik in die Demokratiepolitik hinein. Beide Perspektiven teilen das Grundsätzliche. Das Feld der Demokratiepolitik ist jedoch umfassender und praktischer unterwegs. Ludger Helms, Professor der Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck, begründete diese Zuweisung bereits vor mehr als zehn Jahren so: „Als Demokratiereformen können folglich alle reformpolitischen Maßnahmen gelten, bei denen es um strukturelle Veränderungen von Komponenten geht, welche die Demokratie mit Blick auf ihre Existenz- und Funktionsbedingungen ausmachen. Sofern man die Prozesse, die sich um den Gegenstand der Demokratiereform drehen, einem Politikfeld zuordnen will, sollte besser von ‚Demokratiepolitik‘ als von Verfassungs- oder Institutionspolitik gesprochen werden.“ (Helms 2011, S. 3).

Begreifen wir die Demokratiepolitik als den Grundriss unseres gesellschaftspolitischen Zusammenlebens, dann dürfte es keinen Zweifel mehr über ihre Relevanz geben. In und mit ihr entscheiden sich sowohl die prozessualen Möglichkeiten der einzelnen anderen Politikfelder. Wichtiger jedoch: Sie bildet das zusammenhängende Bild gesellschaftlicher Machtverteilung. Praktische Fragen, wie das Wahlrecht, Repräsentationsmechanismen und die existierenden Beteiligungsformen werden hier verhandelt. Die An- und Abwesenheit von demokratischem Verhalten, Regeln und Brüchen kann durch sie wertfrei vermessen werden. Normativ kann sie aber auch Vertiefung und Fortschritt der Demokratieentwicklung einer kritischen Analyse und Bewertung unterziehen und auf die Prozesshaftigkeit von Demokratie verweisen.

## 2 Fokussierung des demokratiepolitischen Aufgabenfeldes

Wissen wir nun um die Existenz der Demokratiepolitik und schätzen ihre Relevanz als bedeutend ein, stellt sich die Frage, in welcher Weise sie unserer Gesellschaft am besten dienen kann. Denn die Notwendigkeit der Fokussierung bei dem Wunsch nach spürbarem Fortschritt teilt sie sich mit den anderen Politikbereichen. Gute Mechanismen der demokratischen Ver- und Aushandlung, faire Regeln für Zugänge und Transparenz sollen ganz besonders dort überdacht, verbessert und gestärkt werden, wo sie in Frage stehen. Der Politikwissenschaftler Prof. Dr. Roland Roth drückt es wie folgt aus: „Demokratiepolitik verspricht Demokratieentwicklung auf der Grundlage ausgewiesener demokratischer Ansprüche und der kritischen Analyse der vorhandenen politischen Praxis. Die praktische Annäherung an demokratische Normen wird dabei als prinzipiell unabgeschlossener Prozess gedacht, der umso notwendiger erscheint, je mehr sich die praktische Politik von diesen Normen entfernt.“ (Roth 2022, S. 125).

Die eine Entwicklung, die seit mehreren Jahren in unterschiedlichen demokratischen Ländern der Welt zu beobachten ist, verlangt zwingend die Aufmerksamkeit der Demokratiepolitik. Es handelt sich um die „demokratische[n] Regression“, wie sie durch Armin Schäfer und Michael Zürn in ihrem gleichnamigen Buch herausragend beschrieben wurde (Schäfer und Zürn 2021). Schäfer und Zürn befassen sich hier nicht nur mit den neusten anti-demokratischen Populismen und dem Schaden, den diese ihren Gesellschaften zufügen, sondern begreifen Populismus selbst als ein Symptom, deren Ursprünge multiperspektivisch auf den Grund gegangen werden muss. Sie dringen bei ihrer Analyse in das Feld der *Demokratie-Politik* ein (denn sowohl die Demokratie als auch das Politische spielt für sie eine Rolle). Viele zivilgesellschaftliche Akteur\*innen befassen sich, an diese Herausforderung anknüpfend, mit praktischen Fragen der Vertrauenssteigerung, Mitbestimmung und gesellschaftlichen Einbindung, u. a. durch Engagementpolitik und politische Bildung. Gerne würde ich jedoch die Aufmerksamkeit innerhalb dieses Textes auf eine andere große Herausforderung legen, welche demokratische Gesellschaften im Kerne bedroht und daher vehement die Aufmerksamkeit demokratiepolitischer Anstrengungen fordern sollte: die Klimakrise.

Im ereignisreichen Jahr 2022, das ganz besonders durch den völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg auf die Ukraine in Erinnerung bleibt, jährte sich zum fünfzigsten Mal die Veröffentlichung des bedeutenden Berichts des Club of Rome mit dem Titel „Die Grenzen des Wachstums“ (Club of Rome 2022). Was damals in dem Bericht bereits umfassend wissenschaftlich aufgearbeitet und mit

politischer Relevanz versehen wurde – nichts Geringeres als die absehbare Existenzbedrohung unseres Planeten durch menschliches Handeln – führte kaum zu einem spürbaren politischen Wandel. Zwar nahm mancherorts die Reflektion über umweltschädliches Konsumieren zu, zum Teil wurde umweltfreundliches Produzieren ausgebaut, insgesamt jedoch stieg der CO<sub>2</sub>-Austoß und das Artensterben weltweit weiter an.

Erst als ein fünfzehnjähriges Mädchen aus Schweden sich weigerte, der Schulpflicht nachzugehen, und sich stattdessen für den Klimaschutz demonstrierend vor ihr Parlament setze, war der Stein ins Rollen gebracht. Greta Thunbergs Beispiel folgten Millionen von jungen Menschen, vor allem in Europa, dem drittgrößten Treibhausgasemittenten weltweit (Europäisches Parlament 2018). Was die Jugendbewegung „Fridays for Future“ veränderte, war, dass Klima- und Umweltschutz langfristig zum wichtigsten Thema der Öffentlichkeit wurde und eines der wichtigsten Themen blieb. Das bedeutete ebenfalls, dass es Wahlentscheidungen beeinflusste. Und das wiederum bedeutete, dass Parteien und Politiker\*innen sich dem Thema ernsthafter annahmen, als sie es ohne den „Druck der Straße“ getan hätten.

Bei der Bundestagswahl 2021 rangierte „Umwelt und Klima“ an zweiter Stelle bei der Frage nach wahlentscheidenden Themen (Tagesschau 2021). Bei der vorherigen Bundestagswahl 2017 waren Umwelt und Klima noch nicht einmal unter den vier am häufigsten genannten Themen aufgetaucht (Tagesschau 2017). Die dringende Notwendigkeit, Treibhausgase alsbald zu reduzieren, die Artenvielfalt zu schützen und gleichzeitig Anpassungen an menschengemachte klimatische Veränderungen umzusetzen, ist der Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland und Europa nunmehr bekannt. Die Klimakrise steht ganz oben auf der Agenda der aktuellen Bundesregierung.

Gleich zu Beginn des Koalitionsvertrags heißt es: „Die Klimaschutzziele von Paris zu erreichen, hat für uns oberste Priorität. Klimaschutz sichert Freiheit, Gerechtigkeit und nachhaltigen Wohlstand“ (SPD 2021). Jedoch drängt das mangelhafte Handeln der letzten Jahrzehnte uns nun zum Handeln in Spitzengeschwindigkeit. Wird die umweltfreundliche Energiegewinnung, Stahlproduktion, Landwirtschaftsbetreibung, Verkehrsregulierung und Baustoffbranche nur gemächlich erreicht, so sind weitere unumkehrbare Schwellen überschritten (IPCC 2022, S. 262–264), die ganze Weltregionen unbewohnbar machen, Extremwetterereignisse akkumulieren und Armut fördern (Carleton und Hsiang 2016, S. 1113). Ein schneller Wandel der Produktion, des Konsums und der Fortbewegung stehen also an, um den (würdigen) Fortbestand des Planeten (und des Menschen) zu sichern.

### **3 Demokratiepolitik für die sozial-ökologische Transformation**

Die komplette Umstellung auf eine umweltfreundliche, zukunftsfähige Lebensweise (Ökologisierung) ist die wichtigste Aufgabe unserer Zeit, welcher auch die Demokratiepolitik dienen sollte. Da sie, wie oben besprochen, eine übergreifende Disziplin darstellt, einen Grundriss, nach dem andere Politikfelder gezeichnet sind, kommt ihr bei der Bewältigung der Aufgabe eine ganz besondere Rolle zu. Sie legt die Regeln fest, wer inwiefern und in welcher Geschwindigkeit gesellschaftliche Veränderungen vornehmen kann. Sie formt das, was als Prämissen der sozial-ökologischen Transformation verstanden werden kann: Gerechtigkeit.

Eine *gerechte* Transformation hat mindestens zwei Seiten: die des Inputs und die des Outputs. Demokratiepolitisch ist die Input-Dimension relevanter, denn sie fragt: Wer hat wieso (nicht) Teil an Entscheidungen? Die Output-Dimension hingegen begutachtet das Ergebnis für verschiedene Akteur\*innen. Man könnte sagen, dass die Input-Dimension eher immaterieller und die Output-Dimension eher materieller Art ist. Ein praktisches Beispiel zeigt dies: Wer sitzt mit am Tisch bei der Frage, wo ein Windpark gebaut werden soll (Input-Gerechtigkeit)? Wo wird der Windpark stehen und wem kommen seine Erträge zu (Output-Gerechtigkeit)?

So gut wie jede Umfrage nach den wichtigsten Themen, den drängendsten Sorgen der Menschen, zeigt seit langer Zeit ein eindeutiges Ergebnis: Manchmal leicht, manchmal eindeutig vor dem Themenfeld Umwelt und Klima liegt das der sozialen Ungleichheit beziehungsweise der Wunsch nach mehr sozialer Gerechtigkeit. Dabei wäre es ein großer Fehler, Umwelt und Soziales in der Praxis als zwei unabhängige Themenfelder zu betrachten, schlimmer noch: sie als Gegenspieler darzustellen, wie es antidemokratische, ja rechtsradikale Kräfte versuchen (Richter et al. 2022). Ganz im Gegenteil, das, was wir „gerechte Transformation“ nennen, zielt eben darauf ab, Soziales und Klima gemeinsam zu betrachten.

Die Frage nach der Gerechtigkeit findet sich hier also im Immateriellen und Materiellen wieder, denn wenn eine bestimmte Gruppe (beispielsweise sozial schlechter Gestellte) kaum Mitspracherechte genießt oder diese aus bestimmten Gründen nicht wahrnimmt (Input), dann fehlt ihre Stimme im demokratischen Prozess, was wiederum Einfluss auf das Ergebnis (Output) haben wird.

## 4 Konfliktäre Logiken

Die Demokratiepolitik hat demnach den Auftrag, Rahmenbedingungen zu schaffen und Prozesse zu ermöglichen, die auf gerechte Weise zu einer raschen Ökologisierung beitragen. Verfehlt sie dies, hemmt sie damit durch ihre Grundrissfunktion auch die anderen Politikfelder. Um diesen Auftrag zu erfüllen, gilt es einerseits bestehende demokratiepolitische Instrumente zu nutzen und andererseits tatsächliche Spannungsfelder zwischen unserer Demokratie und der Klimakrise zu erkennen. So kann zügig nach demokratiepolitischen Lösungen für diese Spannung gesucht werden. Folgende drei konfliktäre Logiken möchte ich für diese Betrachtung vorschlagen:

### a) Geschwindigkeit

Während die Klimakrise, wie oben beschrieben, einen enormen Handlungsdruck erzeugt und schnelles Agieren notwendig macht, ist es ein Merkmal unserer Demokratie, langsam zu funktionieren (Merkel und Schäfer 2015). Die Gewaltenteilung, die sogenannten *checks-and-balances*, die Klagemöglichkeiten, der Föderalismus und die vielen Mitspracherechte – all die Instrumente und Prozesse, die unsere Demokratie zu dem machen, was sie ist, kosten Zeit. So könnte man behaupten, die Demokratie, als langsame Staatsform, sei nicht gut geeignet, um drängende Krisen zu lösen. Eine These, der schon vielfach kompetent widersprochen wurde. Wir suchen demnach nach demokratischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen, die zwar schnell funktionieren, allerdings nicht auf Kosten leiserer oder schwächerer Stimmen.

### b) Generation

Während die Klimakrise ein globales Phänomen ist, ist der Wirkungskreis unserer Demokratien auf die nationale, gegebenenfalls die europäische Ebene beschränkt. Hinzu kommt, dass vornehmlich der sogenannte globale Norden für die meisten Emissionen pro Kopf verantwortlich ist, während der sogenannte, globale Süden mehrheitlich unter den stärksten Folgen leidet (Germanwatch 2021). Klimaaußenpolitik erlangt in dieser Hinsicht eine große Bedeutung, da sie sich unter Anwendung der Klimadiplomatie die Frage stellt, wie globale Lösungen – insbesondere in Kooperation mit den Schwellen- und Entwicklungsländern – gefunden und verfolgt werden können (Auswärtiges Amt 2022).

### c) Gebiet

Während die Klimakrise in erster Linie jungen und zukünftigen Generationen schadet, treffen heutige, vornehmlich ältere Bürger\*innen die politischen Entscheidungen über die Zukunft. Ein Konflikt, der auch in dem prominenten Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2021 angesprochen wird: „Die zum Teil noch sehr jungen Beschwerdeführenden sind durch die angegriffenen Bestimmungen aber in ihren Freiheitsrechten verletzt.“ (Bundesverfassungsgericht 2021). Nicht bloß, dass zukünftige Generationen bislang nicht durch Beauftragte oder Ombudspersonen politisch vertreten werden, auch jetzige, junge Bürger\*innen haben durch Wahlrechtsbeschränkungen etc. wenig Zugang zur politischen Mitsprache (Bundesjugendkuratorium 2019).

Zusätzlich zu diesen drei Spannungsfeldern könnte ein vierter „Gesellschaft“ hinzukommen, welches darauf verweist, dass die Klimakrise alle Bereiche der Gesellschaft betrifft und deshalb eine umfassende Transformation erfordert. Die liberale Demokratie jedoch öffentliche Belange von privatem Leben und Eigentum unterscheidet.

---

## 5 Ausblick

Der Wandel, den wir als Gesellschaften bereits zu vollziehen versuchen, im Großen jedoch noch vor uns haben, ist in seiner Tiefe schwer vorstellbar. Bundeskanzler Olaf Scholz nannte ihn in seiner ersten Regierungserklärung „... die größte Transformation unserer Industrie und Ökonomie seit mindestens 100 Jahren“ (DW 2021). Solch ein schwer vollstellbarer Wandel löst Unsicherheiten und Beharrungskräfte aus. Die Aushandlung von Interessen muss sensibel und doch zielbewusst vonstatten gehen: Eine Höchstleistung wird von der Demokratie erwartet. So liegt es nahe, der Demokratiepolitik und ihren Möglichkeiten große Aufmerksamkeit zu schenken, wenn es um das Gelingen der gerechten Transformation geht. Neue Legitimationsverfahren könnten Verwaltungsprozesse beschleunigen, Bürger\*innenräte könnten Vertrauen und Akzeptanz fördern, Ombudspersonen könnten Stimmen zukünftiger Generationen vertreten, Verfassungsänderungen könnten Fragen der Klimapolitik entpolitisieren, politische Bildung könnte Transformationswissen steigern, langfristig erhöhte Finanzierung könnte sozialökologisches Engagement einerseits und sozialökologische Politik andererseits priorisieren. Der demokratiepolitische Werkzeugkoffer ist vollgepackt: von Verfassungsfragen über Wahlrechtsordnung,

Kandidat\*innenaufstellungen, Beteiligungsformate, Transparenzinitiativen, Kommunikationsformen bis hin zu Engagementförderung. Der Journalist und Autor Jonas Schaible schlägt vor, die Demokratie dahingehend zu ändern, dass sie die existenzielle Krise der Umwelt anerkennt und es zu ihrer wichtigsten Aufgabe macht, dem Klimawandel entgegenzutreten. Er schreibt: „Demokratie in Zeiten der Klimakrise muss nicht zwingend so aussehen wie Demokratie vorher, weil Demokratie nie einer festgeschriebenen oder unveränderlichen Form entsprechen muss. Sie muss nur das demokratische Prinzip wahren, den demokratischen Impuls. Dann kann sie sich anpassen, auch an eine Welt, in der die politischen Entscheidungsspielräume schrumpfen werden“ (Schaible 2023, S. 181). Fakt ist, dass wir mit unserem bisherigen politischen Handeln sowohl zu langsam als auch nicht inklusiv (gerecht) genug agieren, um nachhaltige Lösungen für die ganze Gesellschaft (sowie für andere Länder und Gesellschaften) umzusetzen. Die Demokratiepolitik kann ein wichtiger Hebel sein, um die Rahmenbedingungen für ein schnelles und gerechtes Handeln zu schaffen. Bei der Diskussion der besten Instrumente sollte jedoch, wie hier vorgeschlagen, der Fokus auf tatsächlichen Spannungsfeldern liegen.

---

## Literatur

- Auswärtiges Amt 2022,: Die deutsche Klimaaußnenpolitik, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/klimaaussenpolitik/klimaaussenpolitik/205756>, eingesehen am 30.06.2023.
- Bundesjugendkuratorium 2019: JUNGE MENSCHEN IN DER POLITIKBERATUNG. Empfehlung für mehr Beteiligung der jungen Generation auf Bundesebene. [https://bundesjugendkuratorium.de/data/pdf/press/BJK\\_Politikberatung.pdf](https://bundesjugendkuratorium.de/data/pdf/press/BJK_Politikberatung.pdf).
- Bundesverfassungsgericht 2021: Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich. In: Pressemitteilung Nr. 31/2021, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>. 29.04.2023.
- Carleton, Tamma / Hsiang, Solomon 2016: "Social and economic impacts of climate" In: Science. 2016;353(6304) DOI: <https://doi.org/10.1126/science.aad9837>, S. 1113
- Deutsche Welle 2021: Scholz stimmt Bürger auf größten Umbruch seit 100 Jahren ein. <https://www.dw.com/de/scholz-stimmt-b%C3%BCrger-auf-gr%C3%BCnem-umbruch-seit-100-jahren-ein/a-60125173>. Eingesen am 15.12.2022.
- Europäisches Parlament 2018: „Treibhausgasemissionen nach Ländern und Sektoren“. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20180301STO98928/treibhausgasemissionen-nach-ländern-und-sektoren-infografik#:~:text=Treibhausgasemissionen%20nach%20Land%20E2%80%93%20In%20der%20EU%20und%20weltweit&text=Die%20EU%20ist%20nach%20China,Jahrtausenden%20in%20der%20Atmosph%C3%A4re%20verbleiben>

- Germanwatch 2021: Global Climate Risk Index 2021. Who suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2019 and 2000 to 2019,* <https://www.german-watch.org/fr/1977>. *Eingesehen am 25.01.2023.*
- Gohl, Christopher 2023; „Buchtitel“, In: X, Springer VL, S. 39–47.*
- Helms, Ludger 2011.; “Demokratiereformen: Herausforderungen und Agenden”, In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bundeszentrale für Politische Bildung.* <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/59707/demokratiereformen-herausforderungen-und-agenden/>.  
Eingesehen am 26.10.2022.
- IPCC 2022: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp., doi:<https://doi.org/10.1017/9781009325844>, S. 262–264*
- Merkel, Wolfgang Schäfer, Andreas 2015: Zeit und Demokratie: Ist demokratische Politik zu langsam?. In: Leviathan - Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft. Sonderband. 217–237.* <https://doi.org/10.5771/9783845264486-217>.
- Richter, Christoph / Salheiser, Axel, / Quent, Matthias 2022: „Klimarassismus. Der Kampf der Rechten gegen die ökologische Wende“, Piper Verlag.*
- Roth, Roland 2022: Demokratiepolitik – Erfolge und Herausforderungen in Deutschland. Anmerkungen zum letzten Jahrzehnt. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 35, Heft 1, S. 125.*
- Schäfer, Armin / Zürn, Michael 2021: Die demokratische Regression, Suhrkamp Verlag.*
- Schaible, Jonas 2023: Demokratie im Feuer. Warum wir die Freiheit nur bewahren, wenn wir das Klima retten – und umgekehrt”,DVA, S. 181*
- SPD 2021: MEHR FORTSCHRITT WAGEN BÜNDNIS FÜR FREIHEIT, GERECHTIGKEIT UND NACHHALTIGKEIT. Koalitionsvertrag 2021 - 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/ Die Grünen und den Freien Demokraten.* [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf).
- Tagesschau 2021,: Welche Themen entscheiden die Wahl?,* <https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2021-09-26-BT-DE/umfrage-wahlentscheidend.shtml>, 26.09.2021.
- Tagesschau 2017: Bundestagswahl. Umfragen wahlentscheidende Themen,* <https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2017-09-24-BT-DE/umfrage-wahlentscheidend.shtml>.
- The Club of Rome 2022: The Limits to Growth +50.* <https://www.clubofrome.org/ltg50/>.

**Fröhlich, Paulina:** Studium der Geographie, Islamwissenschaft und des Wassermanagements, stellvertretende Geschäftsführerin des Berliner Think Tanks Das Progressive Zentrum und verantwortet dort den Schwerpunkt „Resiliente Demokratie“, leitet die Demokratiekonferenz „Innocracy“ und ist Co-Autorin von Studien und Discussion Paper. Als Kommentatorin des politischen Geschehens ist sie öfter in der Mittagssendung von Deutschlandfunk Kultur sowie regelmäßig in „Die Frage des Tages“ von RBB Kultur zu hören. Im Wintersemester 22/23 unterrichtete Paulina als Gastdozentin an der Universität der Künste.



---

# Beyond the Hype

Was es braucht, damit Bürgerräte tatsächlich die Demokratie stärken

Linus Strothmann und Katharina Liesenberg

---

## 1 Einleitung

Bürgerräte etablieren sich in Deutschland derzeit als demokratische Innovation schlechthin. Im Koalitionsvertrag der seit 2021 amtierenden Bundesregierung werden sie ausdrücklich als ein Mittel zur Verbesserung der Entscheidungsfindung erwähnt (SPD/ Bündnis 90/Die Grünen/ FDP 2021, S. 10), in vielen Kommunen wird ihre Einsetzung debattiert oder sie sind bereits eingesetzt, jüngst hat der erste vom Bundestag beauftragte Bürgerrat *Ernährung im Wandel* seine Empfehlungen an den Bundestag übergeben. Und auch die mediale Aufmerksamkeit fokussiert sich inzwischen fast ausschließlich auf Bürgerräte, obwohl diese nur eine von vielen Spielarten demokratischer Erneuerung bilden (Elstub und Escobar 2019). Zugleich stehen bereits unterschiedliche Modelle der Institutionalisierung von Bürgerräten zur Debatte (Geißel und Jung 2019; Landemore 2020; Lietzmann et. al. 2021; Merkel et al. 2021).

Aber wo stehen wir wirklich, wenn es um die Frage geht: Stärken Bürgerräte unsere Demokratie? Dieser Frage werden wir in diesem Beitrag nachgehen und dabei die These vertreten, dass Herausforderungen und Probleme bei der Durchführung von Bürgerräten bisher unzureichend debattiert werden. Der Beitrag ist wie folgt strukturiert: Wir beginnen mit einer kurzen Begriffsklärung und

---

L. Strothmann (✉)  
Berlin, Deutschland  
E-Mail: [linusstrothmann@posteo.de](mailto:linusstrothmann@posteo.de)

K. Liesenberg  
Technische Universität Darmstadt, Darmstadt, Deutschland  
E-Mail: [katharina.liesenber@tu-darmstadt.de](mailto:katharina.liesenber@tu-darmstadt.de)

Einordnung. Anschließend illustrieren wir die größten zeitgenössischen Herausforderungen bei der Durchführung und Einbettung von Bürgerräten. Dies sind aus unserer Sicht erstens die nach wie vor mangelnde Repräsentation der Teilnehmenden, zweitens die fehlende Rechtssicherheit von Losverfahren und drittens die ungeklärte institutionelle Anbindung von Bürgerräten.

Hierauf aufbauend zeigen wir das Potenzial, das Bürgerräte zur Stärkung der Demokratie bieten: Sie dienen zunächst als Beteiligungsinstrumente für bessere und nachhaltigere Entscheidungen. Zweitens funktionieren sie als demokratiestärkende Erfahrungsarenen sowie drittens als vorbildhafte Diskursräume für öffentliche Debatten und schließlich als Proxy für Gemeinwohlorientierung und Interessen zukünftiger Generationen. Wir schließen den Beitrag mit einem zusammenfassenden Ausblick über das demokratiestärkende Potenzial von Bürgerräten und deren Status als demokratische Innovation.

---

## 2 Einordnung und Begriffsklärung

Das Instrument des Bürgerrats ist wesentlich älter, als es die derzeitige mediale Aufmerksamkeit vermuten lässt. Bereits in der Antike waren zufallsbasierte Gremien Bestandteil politischer Entscheidungsfindung (Buchstein 2009). Auch die Planungszellen der 1970er Jahre zeigen, dass Bürgerräte keineswegs eine völlige Neuerfindung sind. Auffällig an zeitgenössischen Verfahren sind vor allem zwei Dinge: Zunächst unterscheiden sich Verfahren, Herangehensweise und Unterstützungsstrukturen auf kommunaler und Landesebene sehr stark. Einige Kommunen planen eine feste Etablierung, andere benutzen Bürgerräte eher als Mittel zum Zweck der rechtlich festgelegten Beteiligungsnotwendigkeiten und wieder andere lehnen das Format ab. Blickt man auf die Bundesebene, wird darüber hinaus ersichtlich, dass Bürgerräte dort bisher vor allem experimentellen Charakter haben und kaum Einfluss auf tatsächliche politische Prozesse haben. Daneben gibt es bereits einige Formate, die von Ministerien ausgerichtet wurden (Mehr Demokratie 2022).

Eben weil aktuelle Verfahren eine hohe Pluralität aufweisen, gilt es zunächst, einige Kriterien für Bürgerräte festzulegen. Nach Setälä und Smith gibt es drei zentrale Merkmale, die mini publics auszeichnen: die Teilnehmenden-Auswahl durch eine Zufallsstichprobe, der Input von Wissen durch Expert:innen und Betroffene sowie die Deliberation in Groß- und Kleingruppen, betreut durch eine Moderation (Setälä und Smith 2018, S.301). Anzahl der Teilnehmenden, Dauer des Formats, Umfang der Frage, ebenso wie die Ausstattung durch Moderation und Expert:innen dagegen variieren oft stark. Gemeinsam beraten sie ein

bestimmtes politisches Thema und erarbeiten eine Handlungsempfehlung für den Auftraggeber, üblicherweise Parlament oder Ministerium. Darüber hinaus kann das Verfahren in vielfältiger Weise angepasst und adaptiert werden. So variieren üblicherweise die Dauer des Bürgerrats, die Methodenauswahl bei der Durchführung sowie die politische Anbindung. Diese Vielfalt ist insofern wünschenswert, da es für die Qualität der Verfahren unabdingbar ist, sie lokalen Bedingungen und Anforderungen anzupassen. Zugleich birgt dies aber die Gefahr, dass Bürgerräte beliebig und nicht nachhaltig eingesetzt werden. Schließlich existieren bereits mannigfaltige Beteiligungsmöglichkeiten. Wo liegt also das demokratiestärkende Potenzial von Bürgerräten?

Demokratiestärkung erachten wir dort für notwendig, wo nicht sichergestellt ist, dass ungehörte Stimmen Eingang in die politische Diskussion finden, wo der Diskurs von bestimmten Stimmen dominiert wird oder die gesellschaftliche Verständigung nicht mehr sichergestellt ist (Young 2000; Elsässer 2018). Damit sind dem demokratisierenden Potenzial von Bürgerräten aber auch Grenzen gesetzt, solange sie keine Entscheidungsbefugnisse haben. Hier können Bürgerräte vor allem als Korrektiv für parlamentarische Prozesse funktionieren, wenn sie aufzeigen, welche Gestaltungsspielräume Politiker:innen haben, wenn sie andere Wege gehen und nicht die üblichen Verfahren reproduzieren.

---

### **3 Aktuelle Herausforderungen für Bürgerräte**

#### **3.1 Repräsentativität und Vielfalt**

Repräsentativität als eine der wesentlichen Herausforderungen von Bürgerräten zu bestimmen, mutet zunächst paradox an. Gelten Bürgerräte nicht als Abhilfe gegen zunehmende Politikverdrossenheit und soll nicht der Zufall insbesondere diejenigen aktivieren, die sich üblicherweise nicht beteiligen? Wird der Zufall nicht als demokratischer als die Wahlen gelobt? Warum sehen wir Repräsentativität und Vielfalt als Herausforderung, während doch Bürgerräte als Heilmittel gegen Verzerrungen im Beteiligungsverhalten angesehen werden?

Zunächst ist die Definition von Repräsentativität selbst politisch und damit hoch umstritten. In Abhängigkeit der Merkmale, die als repräsentativ gelten, wird sich eine Gruppe auf die eine oder andere Weise zusammensetzen. Es macht einen Unterschied, ob lediglich Alter, Geschlecht und Wohnort als Repräsentationsmerkmal angelegt werden, oder ob etwa auch Einkommen, Bildungsgrad und Migrationsgeschichte über die Auswahl entscheiden. Über diese allgemeinen Merkmale hinaus können es aber natürlich auch andere Faktoren sein, die für

Menschen identitätsstiftend und politisch wegweisend sind. Insofern ist bereits die Festlegung der Kriterien von Repräsentation eine Vorentscheidung, die die Zusammensetzung im Bürgerrat wesentlich beeinflusst.

Eine weitere Herausforderung stellt sich bei der Auswahl selbst. In Abhängigkeit der zuvor festgelegten Merkmale lässt sich durchaus ein repräsentativer Bürgerrat zusammensetzen. Allerdings ist die Teilnahme an einem Bürgerrat freiwillig und setzt politisches Interesse oder zumindest eine gewisse Offenheit gegenüber neuen politischen Gremien voraus. Nehmen wir ein einfaches Beispiel: In einer Stadt mit 100.000 Einwohner:innen soll ein Bürgerrat durchgeführt werden. In diesem Bürgerrat sollen 100 Menschen miteinander diskutieren und Empfehlungen erarbeiten. Würden wir 100 Menschen auslosen und genau diese 100 Ausgelosten kämen, würde eine annähernde Repräsentanz auf die gewünschten Merkmale ermöglicht. Wir könnten auf Alter, Geschlecht, politische Präferenzen, Bildungsabschluss oder Diskriminierungserfahrungen blicken und würden weitestgehend feststellen, dass sie so verteilt sind wie unter den 100.000 Einwohner:innen.

Tatsächlich ist es jedoch so, dass von den 100 ausgewählten Personen üblicherweise nur zwischen 5–10 % überhaupt teilnehmen (Bächtiger et. al. 2018). Um diesem Problem zu begegnen, kann man nun einfach so viele Menschen anschreiben, wie notwendig sind, um auf ca. 100 positive Rückmeldungen zu kommen. Dies nennt man dann einstufiges Verfahren: Bei einer zu erwartenden Rückmeldequote von 10 %lost man also 1000 Personen aus, von diesen nehmen am Ende 100 Personen teil. Da aber die 10 % Rückmeldequote in der Bevölkerung nicht zufällig verteilt ist, sondern einhergeht mit bestimmten Einstellungen und auch mit bestimmten Merkmalen korreliert (z. B. eine höhere Rückmeldequote bei Menschen mit höherem Bildungsstand (Geißel et. al. 2019), verzerrt sich die Repräsentativität. Damit wird das auch bei Wahlen übliche stratifizierte Beteiligungsverhalten reproduziert (Elsässer 2018; Schäfer 2015).

Die gängigste Methode, dieser Verzerrung entgegenzuwirken, ist das sogenannte zweistufige Verfahren, das in Planungszellen oder auch den nationalen Bürgerräten zu Demokratie oder Deutschlands Rolle in der Welt Anwendung gefunden hat (Mehr Demokratie 2022). Hierbei werden wesentlich mehr Menschen per Los bestimmt, angeschrieben und um eine Rückmeldung mit Angabe von demografischen Merkmalen gebeten. Die Merkmale sind hierbei etwa Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund, Region und formaler Bildungsabschluss. Die Interessierten werden dann in einem zweiten Schritt nach den beschriebenen Kriterien gelost. Repräsentation wird also dadurch hergestellt, dass per Zufall ausgewählte Menschen sich nach Angabe ihrer soziodemografischen Merkmale um die Teilnahme bewerben.

Ein solches Verfahren birgt weiterhin Probleme: Die Evaluation des Bürgerrats Demokratie hat etwa gezeigt, dass Menschen mit formal niedrigem Bildungsabschluss weiterhin unterrepräsentiert blieben. Folgenden Standard legte die Evaluation des Bürgerrats Demokratie für inklusive Partizipation fest:

„Wichtige Indikatoren für inklusive Partizipation sind die soziodemographische und geographische Repräsentation der Teilnehmer\*innen, weitgehende physische, intellektuelle und sprachliche Barrierefreiheit sowie gegebenenfalls die gezielte Einbeziehung von sozial Benachteiligten und Minderheiten. Auch eine einstellungsbezogene Repräsentativität ist sinnvoll, um alle Präferenzen einer Bevölkerung adäquat abzubilden.“ (Geißel et. al. 2019)

Zwei Grenzen ergeben sich also in der bisherigen Art und Weise des Losens: Repräsentanz wird erstens nur in Bezug auf zuvor festgelegte Merkmale angestrebt. Durch das zweistufige Verfahren fehlen außerdem diejenigen, die sich gar nicht einbringen wollen oder können. Hier schließt die zweite Schwäche an: Eben weil Bürgerräte bisher nur empfehlenden Charakter haben, sind ihre besondere Stärke die Vielfalt und der plurale Meinungsaustausch. Daher ist es wichtig, ein besonderes Augenmerk auf Vielfalt und diejenigen Stimmen zu legen, die sonst üblicherweise im öffentlichen Diskurs nicht gehört werden. Anders formuliert: Würde man das Merkmal „Bereitschaft zur Teilnahme“ als ein Kriterium definieren, wäre die ausgewählte Gruppe extrem unrepräsentativ, denn es sind ja ausschließlich Menschen dabei, die aktiv auf einen Brief geantwortet haben, und dies sind wiederum nur ca. 10 % der Bevölkerung.

Zunächst müssen wir uns also vom Ideal spiegelbildlicher Repräsentation, das das zweistufige Verfahren prägt, verabschieden. Natürlich lässt sich durch die Auswahl bestimmter Merkmale eine Annäherung an die durchschnittliche Bevölkerung herstellen. Jedoch ist die Auswahl der Merkmale dabei einigermaßen willkürlich. Welche Faktoren hierbei gelten sollten, ist eine hochpolitische Frage. Ebenso wie das Alter oder das Geschlecht für bestimmte politische Sachverhalte eine enorme Rolle spielen, könnte es in anderen Fällen die politische Einstellung, die Anzahl an Kindern, die Art und Weise, wie man wohnt, welchen Strom man bezieht oder die Anreise zum Arbeitsplatz sein, die eine politische Entscheidung beeinflusst.

Darüber hinaus hat das zweistufige Verfahren das Problem, dass demografische Merkmale die Chance, dabei zu sein, verzerrten. Melden sich zum Beispiel nur sehr wenige Menschen mit Migrationshintergrund zurück, so haben diejenigen, die sich zurückmelden, eine höhere Auswahlchance als andere. Zugespitzt könnte man vermuten: Gerade wenn in einer bestimmten Bevölkerungsgruppe die Rückmeldequote gering ist, sind die Menschen, die dennoch antworten, untypisch

für diese Gruppe. Gleichzeitig ist bei ihnen aber die Wahrscheinlichkeit, ausgewählt zu werden, besonders hoch. Wenn nun aber ausgerechnet die Menschen mit Migrationsgeschichte an einem Bürgerrat teilnehmen, die untypisch für diese Gruppe sind, kann man auch hinterfragen, ob es sinnvoll ist, Repräsentation über die Definition von demografischen Merkmalen erreichen zu wollen.

Neben dem einstufigen und zweistufigen Verfahren gibt es als dritte Möglichkeit, die Zufallsauswahl mit aufsuchender Arbeit zu kombinieren. Ziel ist hierbei weniger, eine Gruppe aus allen Rückmeldungen zusammenzustellen, die in Bezug auf vordefinierte Merkmale repräsentativ ist, sondern stattdessen auch die Menschen zu erreichen, die sich nicht zurückgemeldet haben und somit 90 % der Bevölkerung repräsentieren.

Um die Rückmeldequote zu erhöhen, ist es erstens möglich, den Briefen einfach hinterherzulaufen, bei den Ausgelosten an der Haustür zu klingeln und sie auf die Einladungen anzusprechen. Diese Art des Aufsuchenden Losverfahrens (Strothmann 2020; Liesenberg und Strothmann 2022) wird seit 2016 erprobt und kann die Rückmeldequote verdoppeln. Insbesondere werden hierdurch auch Menschen zur Teilnahme motiviert, die beispielsweise Nichtwähler:innen sind oder über sich selbst sagen, geringes Vertrauen in die Politik zu haben (Bleh 2021). Vor dem Hintergrund, dass ein Bürgerrat neue Erkenntnisse für den politischen Prozess und die entsprechenden Entscheidungsträger:innen liefern soll, ist es aus unserer Sicht besonders wichtig, dass in den Prozess genau die Menschen eingebunden sind, die eine besondere Ferne zur politischen Elite aufweisen und eben typischerweise nicht auf einen Brief antworten. Ein weiterer Vorteil gegenüber ein- und zweistufigen Verfahren ist darüber hinaus, dass man erfährt, warum Menschen nicht teilnehmen wollen und nicht einfach nur eine Absage erhält. Das persönliche Gespräch ermöglicht es, Vertrauen ins Format aufzubauen, Fragen zu klären und überhaupt einen Kontakt herzustellen. Häufig sind viele Angeschriebene bisher selten oder nie mit Politik in Berührung gekommen.

Ein weiteres Mittel ist die gezielte Ansprache unterrepräsentierter Gruppen, also eine Quotierung für diejenigen einzuführen, deren Meinung für ein Thema besonders relevant ist oder bei denen klar ist, dass sie sich üblicherweise wenig beteiligen. Diese Art des Aufsuchens findet nicht an der Haustür statt, sondern in Vereinen, Jugendzentren, Moscheen und Kirchen. Hier können vorbereitende Workshops helfen, ein Gefühl der Sicherheit im Umgang mit dem Thema und dem Format aufzubauen und Zugänge zum Format zu erleichtern. Häufig sind nämlich auch die Strukturen eines Bürgerrats selbst insofern exklusiv, als dass Wissen und Eloquenz natürlich zu einer Reproduktion von Ungleichheiten führen können. Moderation, aber eben auch Vertrauensaufbau in der Vorbereitung können hier sinnvoll als Methode zur inklusiveren Gestaltung eingesetzt werden.

Grundsätzlich kann festgehalten werden: Derzeit besteht noch eine relevante Verzerrung in Bezug auf die Repräsentanz und Vielfalt der Teilnehmenden von Bürgerräten, insbesondere bei einstellungsbezogene Merkmalen.<sup>1</sup> Anstatt daher die Losauswahl mit dem ein- oder zweistufigen Verfahren durchzuführen, werben wir für Ergänzung der Zufallsmethode um aufsuchende Verfahren. Zugleich gilt es, sich kritisch mit den Merkmalen von Repräsentativität auseinanderzusetzen und deren politischen Gehalt nicht zu unterschätzen.

### **3.2 Rechtssicherheit und föderale Pluralität**

Eine weitere Herausforderung ist die sichere Durchführung von Zufallsauswahlen. Um eine Zufallsauswahl aus einer Grundgesamtheit treffen zu können, ist eine notwendige Bedingung die Nutzung der Daten der zuständigen Einwohnermeldeämter. Die Ziehung der Stichprobe aus der Grundgesamtheit der Daten des Melderegisters ist die sicherste und genaueste Abbildung der adressierten Einwohner:innen. Ein Zugriff auf Basisdaten ist dabei nach § 46 BMG grundsätzlich möglich, wenn ein öffentliches Interesse belegt werden kann. In einigen Fällen wehren sich die zuständigen Stellen aber gegen eine Freigabe der Daten. Dies führt dazu, dass Datensätze etwa bei der Post gemietet werden müssen. Hier muss Rechtssicherheit für alle Durchführer:innen geschaffen werden, um den Zugriff nach § 46 BMG zu ermöglichen.

Eine Festlegung der Regeln wie im Beteiligungsgesetz in Baden-Württemberg (sog. Dialogische-Bürgerbeteiligungs-Gesetz (DBG), Februar 2021) ist dabei aber nicht erstrebenswert. Hier sind die Kriterien der Zufallsauswahl bereits festgelegt, sodass in der Ausgestaltung selbst wenig Spielraum für alternative Kriterien oder Methoden wie das Aufsuchen oder die gezielte Ansprache unterrepräsentierter Gruppen bleibt. Es erscheint viel eher sinnvoll, durch ein Gesetz vor allem zu regeln, dass die Nutzung von Einwohnermelddaten für Bürgerräte und zufallsbasierte Prozesse grundsätzlich möglich wird. Was bedeutet das konkret? Das öffentliche Interesse, das nach § 46 BMG den Zugriff auf Melddaten ermöglicht, muss auch für genau solche Verfahren wie die Zufallsauswahl gelten. Eine Festlegung bestimmter Quoren ist darüber hinaus aber nicht notwendig, weil sich die Art und Weise der Auswahl (einstufig oder zweistufig, mit/ohne quotierten Plätzen) je nach Verfahren und Anlass unterscheiden kann.

---

<sup>1</sup> Die Autor:innen haben diesem Thema ein Buch gewidmet: „Wir holen euch ab!“ (2022, Oekom).

### 3.3 Institutionelle Einbettung

Bisher gibt es keine einheitlichen Kriterien dafür, was mit den Ergebnissen gelöster Gremien passiert. Dies führt zu einer enormen Vielfalt, aber auch dazu, dass Ergebnisse nicht immer gut oder überhaupt umgesetzt werden. Je weniger aber die Ergebnisse von Bürgerräten Beachtung finden, desto mehr werden sie die Teilnehmer:innen langfristig enttäuschen. Damit werden sie zu einem affirmativen Instrument und verlieren ihren potenziell transformativen Charakter. Nur durch eine echte und sinnvolle Anbindung an bestehende politische Strukturen kann sichergestellt werden, dass Bürgerräte auch *beyond the hype* zur Demokratiestärkung beitragen.

Was bedeutet das konkret? Bei Bürgerräten mit empfehlendem Charakter muss eine Anhörungs- und Rechenschaftspflicht der adressierten Gremien eingeräumt werden. Es muss klar sein, was und warum etwas mit den Ergebnissen passiert. Erstrebenswert ist es aber natürlich auch, die Möglichkeit einzuräumen, dass Bürgerräte Entscheidungsfunktion bekommen, sie also etwa ein Budget verwalten oder sie in einer strittigen ethischen Frage strukturell in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. In kommunalen Verfahren hat es sich bewährt, dass Bürgerräte als ein Format in individuell auf die Anforderungen der jeweiligen Situation abgestimmten Beteiligungsverfahren Anwendung finden und diese Gesamtverfahren im Vorfeld durch Beschlüsse legitimiert werden. Wenn auf diese Art und Weise der Prozess und die über die Beteiligung zu erörternden Fragen politische Mehrheit gefunden haben, stärkt das nicht nur die Prozesse selbst, sondern erhöht auch maßgeblich, dass nicht „umsonst“ beteiligt wurde, sondern zu Fragen, die für die Politik auch einen echten Mehrwert haben. Ist dies der Fall, werden die Ergebnisse oft auch umgesetzt.<sup>2</sup>

Im Anschluss hieran stellt sich die grundsätzliche Frage, wie das bestehende politische System am besten mit demokratischen Innovationen und neuen Impulsen umgehen sollte und kann. Wie offen sind Institutionen für Veränderung, wie leicht lassen sich Änderungen umsetzen? Inwieweit behindern verkrustete Strukturen auch institutionellen Wandel? Dies wirft ein Schlaglicht auf die Notwendigkeit eines kulturellen Wandels: Eine sinnvolle institutionelle Einbettung und Anbindung an das politische System kann nur gelingen, wenn die adressierten Strukturen ein Verständnis und Lernbereitschaft für die neuen Methoden und Prozesse gelöster Gremien haben. Das kann bedeuten, dass auch

---

<sup>2</sup> Ein gutes Beispiel für eine Einbindung von Bürgerräten in einen Gesamtprozess mit Beschlussfassung zu Beginn des Prozesses sind die Bürgerräte der zehn Modellgemeinden im Projekt LOSLAND. Weitere Informationen unter <https://www.losland.org/>.

innerhalb bestehender Institutionen Verfahren und Methoden gelöster Gremien angewandt werden, schließlich geht es vor allem um die Frage veränderter Entscheidungsfindung und Beratung. Zwar ist die Zufallsauswahl eines der Alleinstellungsmerkmale eines Bürgerrats, doch zugleich sind es auch die Methoden der gemeinsamen Konfliktaustragung, die einen Bürgerrat auszeichnen und die in andere Institutionen übertragen werden könnten. Dies würde auch einen kulturellen Wandel beschleunigen.

Kurzfristig gilt es aber vor allem, eine verbindliche Rechenschaftspflicht zu bemühen sowie langfristig auch Möglichkeiten der Entscheidung über die Beratung hinaus für Bürgerräte mitzudenken. Nur wenn Bürgerräte mit wirklichen Machtresourcen ausgestattet werden, lässt sich ernsthaft von einer Institution mit transformativem Potenzial sprechen. Und auch nur so werden Bürgerräte dem Anspruch gerecht, die Repräsentativität auch bei Entscheidungsfindungen zu erhöhen.

---

## 4 Chancen demokratiestärkender Bürgerräte

Auch wenn die bisherige Bestandsaufnahme, der Blick *beyond the hype*, zunächst desillusionierend wirken kann, wollen wir im Folgenden konstruktive Lösungsvorschläge machen. Alle beschriebenen Herausforderungen benennen Defizite, die auch in anderen Politikfeldern von Relevanz sind. Entsprechend lassen sich unsere Vorschläge auch als Anregung verstehen, Demokratisierung nicht nur im Bereich demokratischer Innovationen voranzutreiben, sondern gesamtgesellschaftlich zu denken.

Wir haben bereits angedeutet, dass aufsuchende Methoden für eine verbesserte Vielfalt unabdingbar sind. Auch die Schaffung gesetzlicher Grundlagen und Rechtssicherheit werden zumindest in Ansätzen bereits diskutiert. Die weitere Erprobung von Bürgerräten wird außerdem eine Debatte zu bestmöglicher Professionalisierung und Anbindung in Gang setzen. Bürgerräte werden nicht verschwinden und als Beteiligungsinstrument haben sie schon jetzt einen festen Platz errungen. Aus unserer Sicht können Bürgerräte aber noch mehr, insbesondere in Bezug auf die Frage der Demokratiestärkung.

## **4.1 Bürgerräte als Beteiligungsinstrument für bessere Entscheidungen und demokratiestärkende Erfahrungsarenen**

Abgeordnete auf allen politischen Entscheidungsebenen stehen heute vor der Herausforderung, dass sie nicht mehr einfach eine bestimmte Bevölkerungsgruppe und ihre Interessen (wie sie früher in Volksparteien zu finden waren) vertreten, sondern aufgrund der immer stärker fragmentierten Gesellschaft bei ihren Entscheidungen selbst schon unterschiedlichste Perspektiven und Interessen vereinen müssen (Reckwitz 2017). Bürgerräte können diese Fragmentierung sichtbar machen, unterschiedliche Lebensrealitäten offenlegen und auch Konfliktlinien identifizieren. Gleichzeitig kann in Bürgerräten durch die Moderation und das Setting eine Annäherung, ein Austausch und schließlich auch ein Interessenausgleich diese Fragmentierung überwinden. Die grundsätzliche Annahme, die Bürgerräten zugrunde liegt, ist, dass durch die Vielfalt und die Deliberation die Entscheider:innen darauf vertrauen können, dass die im Bürgerrat erarbeiteten Ergebnisse inklusiver sind als das, was Abgeordnete alleine unter sich erarbeiten könnten.

Kaum ein Begriff beschreibt die Veränderungen aufgrund von sozialen Netzwerken, aber auch den Möglichkeiten realer Abschottung so gut wie die Begriffe *Filterblasen* und *Echokammern*. Nicht nur kommt es zu einem Mehr an Fragmentierung und Isolation, sondern auch zu Polarisierung zwischen verschiedenen Gruppen. Genau deshalb sind Bürgerräte mehr als eine augenblickliche Modescheinung. Es besteht tatsächlich eine Chance, dass sie diese Segregation abschwächen können. Damit diese Chance genutzt werden kann, müssen natürlich die entsprechenden Voraussetzungen auch gegeben sein: Die vielfältige Zusammensetzung der Teilnehmenden eines Bürgerrats muss gestärkt werden und Prozessdesign, Deliberation und politische Anbindung müssen von hoher Qualität sein.

Wenn es um die Chancen von Bürgerräten für die Stärkung der Demokratie geht, sollten wir uns bezüglich möglicher Anwendungsebenen also vor allem die Frage stellen, wo in der politischen Landschaft der Unterschied zwischen fragmentierter Gesellschaft einerseits und homogener politischer Elite andererseits besonders groß ist. Aus dieser Perspektive wird deutlich: Bürgerräte sind insbesondere auf kommunaler Ebene eine sehr sinnvolle Ergänzung bereits bestehender Beteiligungspraktiken. Gebraucht werden sie aus unserer Sicht aber vor allem auch dort, wo die Distanz zwischen Politiker:innen und Einwohnerschaft besonders groß ist.

Dies ist einerseits bei den Europaabgeordneten der Fall, andererseits in den Landtagen und dem Bundestag, auch weil hier die Abgeordneten ihre Ämter hauptberuflich ausüben und somit per se nicht mehr in gleicher Weise am Alltag ihres Wahlkreises teilnehmen können. Während auf kommunaler Ebene Bürgerräte ihre Stärke vor allem darin besitzen, Entscheidungen zu verbessern und konkrete Empfehlungen zu erarbeiten, sehen wir auf den eben genannten Ebenen eine zweite Funktion als wesentlich an: Den Austausch zwischen hauptberuflichen Abgeordneten und Teilnehmenden, um ein besseres Verständnis füreinander zu ermöglichen und Vertrauen zu stärken. Es geht also weniger darum, mithilfe einer Zufallsauswahl zwei Varianten einer Umgehungsstraße zu diskutieren. Viel relevanter ist, dass Abgeordnete sich ein Bild der unterschiedlichen Lebensrealitäten in ihrem Wahlkreis machen können und Teilnehmende besser verstehen, welche Handlungsspielräume Abgeordnete haben und wie politische Willensbildung geschieht. Wenn Bürgerräte diese Funktion übernehmen, sind sie neben einem Beteiligungsinstrument auch eine Art demokratiestärkende Erfahrungsarena<sup>3</sup>.

Ein solches Format sind die von uns im Sommer 2021 erstmals durchgeföhrten Wahlkreisräte. Es handelt sich um eintägige Bürgerräte zu bundespolitischen Themen, bei denen ca. 30 Teilnehmende jeweils aus einem Bundestagswahlkreis ausgelost wurden. Wie in anderen Bürgerräten auch wurden im geschlossenen Rahmen in Kleingruppen Empfehlungen zum jeweiligen Thema erarbeitet. Am Ende des Tages wurden diese Ergebnisse den Abgeordneten präsentiert und diese konnten hierzu Stellung nehmen. Im Anschluss gab es die Möglichkeit des direkten Austausches.

Im Nachhinein hat sich insbesondere dieser direkte Austausch als wichtig für beide Seiten gezeigt. So zeigte die externe Evaluation, dass das Format einerseits die Beteiligungsabsicht bei den Teilnehmenden erhöht hatte, aber auch das Vertrauen in die Gesellschaft insgesamt. Gleichzeitig stieg aber auch das Vertrauen in die Politik und die Demokratie als solche (Bleh 2021). Hierin liegt eine enorme Chance für die Stärkung der Demokratie: Wenn Menschen durch die Teilnahme an einem eintägigen Format Vertrauen gewinnen können und ihre Absicht, sich politisch zu engagieren, erhöht werden kann, dann muss diese Austausch-Funktion neben der Erarbeitung von Empfehlungen einen viel stärkeren Fokus in

---

<sup>3</sup> Dabei laufen sie Gefahr, eine Maßnahme zur Akzeptanzbeschaffung zu werden – etwa, weil davon ausgegangen wird, dass die Teilnehmenden den politischen Prozess nur besser verstehen und kennenlernen müssten, um weniger politikverdrossen zu werden. Dieser Haltung schließen wir uns nicht an. Wir halten es für unerlässlich, dass Bürgerräte als kritische Instrumente genutzt werden, also auch, um Herrschaftspraktiken in Frage zu stellen und gängige politische Prozesse aus einem neuen Blickwinkel zu hinterfragen.

zukünftigen Verfahren erhalten. Die Ebene der Wahlkreise ist nur ein Beispiel, eignet sich aus unserer Sicht hierfür aber in besonderem Maße, da die direkte Repräsentanz hier bereits angelegt ist und Abgeordnete eine direkte Verbindung zwischen lokaler Bevölkerung und bundespolitischen Entscheidungen herstellen können.

## 4.2 Bürgerräte als vorbildliche Diskursräume

Wie bereits erwähnt, zeigen die Evaluationen von Bürgerräten (Geißel et. al. 2019; Bleh 2021), dass Teilnehmende meistens positiv überrascht sind, wie konstruktiv die Auseinandersetzung mit Themen auch dann sein kann, wenn die Teilnehmenden sehr unterschiedliche Meinungen zu diesen Themen vertreten. Dieses Erlebnis von konstruktiver Auseinandersetzung steht oft im Gegensatz zur sonst wahrgenommenen „Verrohung“ von Diskursen, sei es in sozialen Netzwerken, in Talkshows oder auch in der Politik. Diese kann dazu beitragen, dass das Vertrauen in die Demokratie geschwächt wird. Vor diesem Hintergrund stellen Bürgerräte eine Chance dar, dieser Wahrnehmung eine andere Erfahrung entgegenzusetzen.

Dabei gibt es zwei Gründe, warum dies aber bisher nicht der Fall ist:

1. An Bürgerräten nimmt bisher nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung teil.  
Das Erlebnis ist also auf wenige beschränkt.
2. Das Erlebnis der Wenigen wird für Außenstehende nicht sichtbar, weil erstens die tatsächlichen Aushandlungsprozesse in den Kleingruppen im geschützten Raum und damit unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden und zweitens selbst die Teile, die beispielsweise öffentlich übertragen werden, nur auf sehr wenig Interesse stoßen.

Aus diesen Gründen lassen sich zwei wesentliche Konsequenzen ableiten. Erstens: Wesentlich mehr Menschen sollten in moderierte Prozesse wie in Bürgerräten eingebunden werden. Dies kann zum Beispiel in der Schule passieren<sup>4</sup> oder auch in Betrieben, Hochschulen etc. Die Erfahrung zeigt, dass dort, wo entsprechende Experimente stattgefunden haben, die Effekte ähnlich sind wie

---

<sup>4</sup> In der Kleinstadt Brandis hat im Herbst 2022 beispielsweise ein Jugendrat stattgefunden, in dem aus jeder Klasse ab der siebten Klassenstufe zwei Personen per Los bestimmt wurden (<https://esgehtlos.org/unsere-arbeit/jugendrat-brandis>).

in den Bürgerräten.<sup>5</sup> Die Demokratiestärkung sollte also nicht auf den politischen Bereich beschränkt sein, sondern überall dort stattfinden, wo Menschen für andere Entscheidungen fällen, und hier kann das Zufallsprinzip eine sinnvolle Ergänzung zu Wahlen sein. Zugleich sind solche moderierten Prozesse nicht auf neue Formate und Politikfelder beschränkt: Auch in den bestehenden Gremien, also etwa in Ausschüssen und Fraktionssitzungen der Parlamente, in nächtelangen Ministerpräsidenten-Konferenzen und Bund-Länder-Treffen können diese Anwendung finden.

Zweitens: Bürgerräte und die in ihnen stattfindenden Aushandlungs- und Austauschprozesse müssen den Weg in die Öffentlichkeit finden. Einerseits braucht es dafür insgesamt mehr Aufmerksamkeit für Bürgerräte. Dies kann z. B. dadurch geschehen, dass die politische Anbindung gestärkt wird. So hatten die Bürgerräte in Irland, die schließlich zu einem Referendum geführt haben, oder der Klima-Bürgerrat in Frankreich, der durch Macron direkt in Auftrag gegeben wurde, eine wesentlich höhere Bekanntheit als die Experimente in Deutschland. Auf der anderen Seite braucht es die Einbindung in Medien aller Art. Warum sitzt nicht eine Teilnehmende aus einem Bürgerrat bei „Hart aber Fair“, warum nicht eine Talkshow im Anschluss an einen Bürgerrat, bei der mit denselben Methoden wie im Bürgerrat gearbeitet wird? Möglichkeiten gibt es hier viele. Ansätze in diese Richtung gibt es bereits, so z. B. das Format Deutschland spricht, oder auch das Experiment der Wochenzeitung Die ZEIT, ein Mini-Deutschland mit 49 Menschen abzubilden<sup>6</sup>.

Im Idealfall werden in den kommenden Jahren einerseits die Bürgerräte auf kommunaler Ebene und entsprechend ähnliche Verfahren in Betrieben, Schulen und anderen Institutionen so weit verbreitet, dass viele Menschen diese anderen Diskursräume kennenlernen, und gleichzeitig finden die landesweiten Bürgerräte die Aufmerksamkeit, so dass auch in den Medien konstruktive Aushandlungsprozesse sichtbarer werden.

### **4.3 Bürgerräte als Proxy für Allgemeinwohlorientierung und zukünftige Generationen**

Wir haben anfangs dargestellt, dass wir Demokratiestärkung insbesondere dort für notwendig erachten, wo Menschen keinen Zugang zur politischen Teilhabe finden.

---

<sup>5</sup> In der Hochschule Ruhr West hat beispielsweise ein gelöster Hochschulrat stattgefunden. Vgl. [https://hochschulforumdigitalisierung.de/sites/default/files/dateien/SD\\_03\\_Doppel.pdf](https://hochschulforumdigitalisierung.de/sites/default/files/dateien/SD_03_Doppel.pdf).

<sup>6</sup> Vgl. <https://www.zeit.de/serie/die-49>.

Bisher haben wir uns hierbei vor allem mit den Menschen beschäftigt, die derzeit in Deutschland leben. Menschen, deren Stimme nicht gehört wird, weil sie strukturell oder historisch bedingt weniger Partizipationsmöglichkeiten haben. Es sind nicht zuletzt diejenigen, die aber von manchen politischen Entscheidungen stark betroffen sind. Das Betroffenheitsprinzip kann sogar als eines der wesentlichen Merkmale von Demokratie beschrieben werden: Wer betroffen ist, sollte auch mitbestimmen dürfen (Rose 2018, 31 ff.). Es gibt aber neben denen, die derzeit über Wahlen mitbestimmen dürfen, eine ganze Reihe von weiteren Betroffenen. Zuallererst seien hier Kinder und Jugendliche genannt, Menschen ohne Wahlrecht, Menschen, die nicht in diesem Land leben und schließlich auch Menschen, die noch gar nicht geboren wurden.

Tatsächlich gibt es kaum Entscheidungen, die ausschließlich die Menschen betreffen, die über die Wahl mitbestimmt haben, wer diese Entscheidung trifft. Beteiligungsformate können generell ein sinnvolles Instrument sein, um dieses Dilemma abzuschwächen, weil aufgrund des lediglich empfehlenden Charakters die Grenzen der Gruppe der Teilnehmenden nicht so streng gezogen werden müssen. Mitmachen dürfen dann auch Kinder, Menschen die gar nicht in der Kommune leben usw. Bürgerräte bieten aus unserer Sicht aber eine Möglichkeit, hier noch weit über das hinauszugehen, was beispielsweise in Umfragen oder ähnlichen Formaten möglich ist. Erstens erlauben es Bürgerräte, auch Menschen einzuladen, die etwa kein Wahlrecht haben oder aufgrund von Wohnungslosigkeit erschwerten Zugang zu Wahlen haben. Zugleich ermöglicht der moderierte und prozessorientierte Charakter von Bürgerräten die plurale Abbildung unterschiedlicher Lebensperspektiven, sodass in der Erarbeitung von Empfehlungen eine breitere Allgemeinwohlorientierung möglich wird. Wesentliche Grundlage hierfür ist, dass Teilnehmende von Bürgerräten anders als Abgeordnete nicht zur Wahl stehen. Wer gewählt oder wiedergewählt werden will, muss sich zwangsläufig an den Interessen derer orientieren, die ihn oder sie wählen können. Dies führt zur sogenannten Gegenwartspräferenz (Rose 2018, 55 ff.) in demokratischen Gesellschaften.

Aus unserer Sicht sind die größten gesellschaftlichen Herausforderungen davon bestimmt, dass von den Entscheidungen zukünftige Generationen überproportional stark betroffen sind. Ob wir in den nächsten 10 oder erst in 30 Jahren Klimaneutralität erreichen, wird für den Lebensstandard der derzeit an den dafür notwendigen Entscheidungen Beteiligten eine viel geringere Rolle spielen als für diejenigen, die derzeit noch nicht wählen dürfen oder erst noch geboren werden. Bürgerräte bieten hier eine enorme Chance, weil sich die Teilnehmenden ohne Angst vor einer Abwahl darauf einlassen können, Empfehlungen zu erarbeiten,

die der Gegenwartspräferenz entgegenstehen. Um diese Chance wahrzunehmen, braucht es aus unserer Sicht zwei unterschiedliche Strategien.

1. Die Einbindung von Kindern und Jugendlichen in Bürgerräte muss wesentlich stärker in den Fokus rücken. Es ist grundsätzlich nicht nachvollziehbar, warum überhaupt eine Altersgrenze bei Zufallsauswahlen getroffen wird, wenn diese doch die Vielfalt der Gesellschaft abbilden soll und gleichzeitig keine Entscheidungsmacht übertragen wird. Die rein praktischen Probleme, wie beispielsweise Kinder gut in den Deliberationsprozess eingebunden werden können, sollten nicht zu einem generellen Ausschluss führen, sondern zu Experimenten, wie diese Menschen, die maßgeblich von Entscheidungen betroffen sein werden, sinnvoll einbezogen werden können. Hier stehen wir als Praktiker:innen noch am Anfang eines Lernprozesses. Als positives Beispiel sei hier der Bürgerrat Bildung und Lernen (Montag Stiftung 2022) genannt. Es gibt aber auch erste Experimente, um ausgeloste Erwachsene, ihre Kinder und Jugendlichen aktiv mit in den Deliberationsprozess im Bürgerrat einzubringen.<sup>7</sup>
2. Es müssen Methoden entwickelt werden, wie die Teilnehmenden in Bürgerräten bewusst die Perspektive von Nicht-Anwesenden einbeziehen können. Auch hierfür gibt es erste Ansätze, zum Beispiel Stühle für die Perspektive der Natur“ oder „zukünftiger Generationen“ freizulassen, auf die sich Teilnehmende dann setzen können, um bewusst deren Perspektive einzunehmen (in einigen kommunalen Bürgerräten wird bewusst der Begriff Enkeltauglichkeit genutzt, um eine indirekte Betroffenheit zu erzeugen)<sup>8</sup>. Erfahrungen aus anderen Bereichen wie beispielsweise dem “generation centered design”<sup>9</sup>, das sich zum Ziel gesetzt hat, über Zeitreisen mögliche zukünftige Entwicklungen in Designprozesse einzubinden, sind weitere Möglichkeiten.

---

<sup>7</sup> Es gibt eine Reihe von Beispielen, bei denen Bürgerräte entweder direkt mit Jugendlichen stattgefunden haben oder Bürgerräte mit Jugend- und Kinderbeteiligungsformaten verbunden wurden. Exemplarisch sei hier das Bürgerratsverfahren in Flecken Ottersberg genannt, bei dem parallel zum Bürgerrat auch eine Zukunftswerkstatt mit Kindern stattfand (<https://www.losland.org/kommune/flecken-ottersberg/>) oder der Zukunftshaushalt in Werder (Havel) ([www.zukunftshaushalt.de](http://www.zukunftshaushalt.de)), bei dem ein Bürgerbudget mit einem gelosten Begleitgremium kombiniert wurde, welches in diesem Band ausführlich beschrieben wird.

<sup>8</sup> Auch hier sei auf die Bürgerräte in den LOSLAND Kommunen verwiesen, oder aber auch auf die Bürgerräte in der Kleinstadt Herzberg/Elster, bei denen explizit der generationenübergreifende Austausch im Zentrum steht.

<sup>9</sup> Mehr Informationen hierzu unter: <https://generationengerechtigkeit.info/generation-centered-design/>.

Die Überwindung der Gegenwartspräferenz durch Bürgerräte stellt eine enorme Herausforderung dar, bietet aber gleichzeitig die Chance, einen gänzlich neuen Beitrag zur Stärkung und Zukunftsfähigkeit der Demokratie zu leisten. Die entsprechende Entwicklung von geeigneten Umsetzungsformen steht noch am Anfang und kann eines der wesentlichen Alleinstellungsmerkmale von Bürgerräten werden.

---

## 5 Zusammenfassung

Wir haben in diesem Beitrag zwei Dinge gezeigt. Der aktuelle Hype um Bürgerräte ist durchaus berechtigt. Um diese „deliberative Welle“ (OECD 2020) aber zu einem beständigen Fluss auszubauen, braucht es den Mut aller beteiligten Akteure, Bürgerräte standardmäßig mit aufsuchenden Verfahren zu kombinieren, Rechtssicherheit bei der Zufallsauswahl sicherzustellen und über die Einbettung von Bürgerräten in Gesamtverfahren auch die sichere und nachhaltige Einbindung der Ergebnisse zu gewährleisten. Diese aktuellen Herausforderungen sind aus unserer Sicht zu meistern.

Bürgerräte können über die reine Beratung hinaus Funktionen erfüllen, die sie noch stärker zu einem Format der Demokratiestärkung machen. Hierfür muss der Austausch zwischen Politik und Bevölkerung stärker ins Zentrum rücken, die positiven Erlebnisse von konstruktiver Debatte müssen auf eine andere, auch gesellschaftliche Ebene übertragen werden und insgesamt mehr Öffentlichkeit finden. Insbesondere verspricht die Anwendung von Bürgerräten auf Wahlkreisebene eine neue Möglichkeit der politischen Kommunikation sowohl zwischen Bürger:innen untereinander als auch mit Politiker:innen. Und schließlich können Bürgerräte die Gegenwartspräferenz in der Demokratie abschwächen, wenn im Deliberationsprozess bewusst auch die Perspektiven Nicht-Anwesender (z. B. zukünftiger Generationen) einbezogen werden.

---

## Literatur

- Bächtiger, André/ Dryzek, John S./ Mansbridge, Jane/ Warren, Mark E. 2018: The Oxford Handbook of Deliberative Democracy. Oxford: Oxford University Press.
- Bleh, Julian 2021: Evaluation Pilot Wahlkreisrat: Ergebnisse der Befragungen zu den Pilot-veranstaltungen im Juni 2021. Online verfügbar: [https://www.esgehtlos.org/site/assets/files/1490/be\\_evaluation\\_wkr2021\\_end.pdf](https://www.esgehtlos.org/site/assets/files/1490/be_evaluation_wkr2021_end.pdf); letzter Zugriff 12.10.2022.

- Buchstein, Hubertus 2009: Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU. Frankfurt am Main: Campus.
- Elsässer, Lea 2018: Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland. Frankfurt/New York: Campus.
- Elstub, Stephen/ Escobar, Oliver 2019: Handbook of democratic innovation and governance. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Geißel, Brigitte/ Jung, Stefan 2019: Mehr Mitsprache wagen. Ein Beteiligungsrat für die Bundesrepublik. Friedrich-Ebert-Stiftung online verfügbar: <https://www.fes.de/studie-beteiligung>. Letzter Zugriff: 10.10.2022.
- Geißel, Brigitte/ Dean, Rikki/ Jung, Stefan/ Wipfler, Bruno 2019: Bürgerrat Demokratie: Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation. Online verfügbar: <https://demokratie.buergerat.de/dokumentation/evaluationsbericht>; Letzter Zugriff: 10.10.2022.
- Landemore, Hélène 2020: Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century. Princeton: Princeton University Press.
- Liesenberg, Katharina/ Strothmann, Linus 2022: Wir holen euch ab! Wie wir durch Bürgeräte und Zufallsauswahl echte Vielfalt in die Demokratie bringen. München: Oekom.
- Lietzmann, Hans J./ Renn, Ortwin/ Freier, Nora/ Kirby, Nicolina/ Oppold, Daniel 2021: Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der Repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte. Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, Bergische Universität Wuppertal. Online verfügbar: <https://www.buergerrat.de/hintergrund/publikationen/handreichung/>. Letzter Zugriff: 10.10.2022.
- Merkel, Wolfgang/ Milačić, Filip/ Schäfer, Andreas 2021: Bürgerräte - Neue Wege zur Demokratisierung der Demokratie. Friedrich-Ebert-Stiftung Online verfügbar: <https://democracy.fes.de/e/buergeraete-neue-wege-zur-demokratisierung-der-demokratie>. Letzter Zugriff: 10.10.2022.
- Mehr Demokratie 2022: Bundesweite Bürgerräte. Online verfügbar: <https://www.buergerat.de/buergeraete/bundesweite-buergeraete/>. Letzter Zugriff: 10.10.2022.
- Montag Stiftung Denkwerkstatt 2022: Bürgerrat Bildung und Lernen. Online verfügbar: <https://www.buergerat-bildung-lernen.de/>; Letzter Zugriff: 10.10.2022.
- OECD 2020: Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave. Paris: OECD. Online verfügbar: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en&\\_csp\\_=07698b7c924c319dbb92a6500bf563da&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en&_csp_=07698b7c924c319dbb92a6500bf563da&itemIGO=oecd&itemContentType=book). Letzter Zugriff: 10.10.2022.
- Reckwitz, Andreas 2017: Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne. Berlin: Suhrkamp.
- Rose, Michael 2018: Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie. Theorie und Praxis der Proxy-Repräsentation. Wiesbaden Springer.
- Schäfer, Armin 2015: Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. Frankfurt/New York: Campus.
- Setälä, Maija/ Smith, Graham 2018) Mini-Publics and Deliberative Democracy. In: Bächtiger, André/ Dryzek, John S./ Mansbridge, Jane/ Warren, Mark E. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Deliberative Democracy, 300–314. Oxford: Oxford University Press.
- SPD/ Bündnis 90/Die Grünen/ FDP 2021: Koalitionsvertrag 2021–2025. *Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Online verfügbar: <https://>

[www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800](http://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800); letzter Zugriff am 10.10.2022.

Strothmann, Linus 2020: Wenn die Demokratie an der Tür klingelt... Die Methode »Aufsuchende Losverfahren«. Online verfügbar: [https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/3\\_2020/nbb\\_beitrag\\_strothmann\\_200916.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/3_2020/nbb_beitrag_strothmann_200916.pdf); letzter Zugriff: 10.10.2022.

Young, Iris Marion 2000: Inclusion and Democracy. Oxford: Oxford University Press.

**Dr. Strothmann, Linus (Berlin):** Geograph und Ethnologe. Nach seiner Promotion lehrte er von 2012 bis 2015 an der FU-Berlin. Ab 2016 entwickelte er als Beteiligungsbeauftragter erst in Falkensee, dann in Werder das Aufsuchende Losverfahren. Von 2021 bis 2022 war er beim Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) für die Beteiligung junger und zukünftiger Generationen zuständig. Seit Januar 2023 leitet er das Projekt „Hallo Bundestag – Gewählt. Gelost. Gemeinsam. Wahlkreisräte für die Demokratie“.

E-Mail: [linusstrothmann@posteo.de](mailto:linusstrothmann@posteo.de)

**Katharina Liesenberg** Politische Theoretikerin, sie lehrt und forscht zu Demokratietheorie und sozialer Ungleichheit und ist Gründerin der Vereine mehr als wählen e. V. und Es geht LOS. Sie ist Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Technischen Universität Darmstadt und Democracy Visiting Fellow am Ash Center for Democratic Governance and Innovation der Harvard Kennedy School.

E-Mail: [katharina@esgehtlos.org](mailto:katharina@esgehtlos.org)



---

# Vom Demokratiefördergesetz zum Engagementfördergesetz

Ansgar Klein

Die aktuelle Diskussion über das im Koalitionsvertrag der Ampel angekündigte „Demokratiefördergesetz“ (DFG), das im Herbst 2022 im Bundeskabinett vorlag, verdankt sich den förderpolitischen Problemen des stetig aufwachsenden Förderprogramms „Demokratie leben“ beim Bundesministerium für Familie (BMFSFJ), das auch für die Engagementförderung des Bundes federführend ist: Die in diesem Programm erfolgenden Förderungen von „Projekten“ erstrecken sich mittlerweile über viele Jahre und entsprechen daher nicht mehr den Kriterien begrenzter Projektförderungen. Vor diesem Hintergrund könnte ein DFG eine Bundeskompetenz zur langfristigen Förderung wichtiger Infrastruktureinrichtungen verankern. Benedikt Widmaier weist in diesem Band auf die problematischen Seiten der mit dem DFG eng verbundene Ausrichtung einer extremismuspräventiven Demokratieförderung hin, der sich derzeit fast alle freien Träger der zivilgesellschaftlichen politischen Bildung unterordnen.

Der angekündigte Zeitplan zur Verabschiedung des Gesetzes war knapp bemessen: Erste Lesung am 16.3.2023, am 27.3.2023 Anhörung, am 24.5. 2023 der Beschluss im Ausschuss, am 26.5. 2023 die Zweite und Dritte Lesung, am 16.6. Stellungnahmen des Bundesrats und dann am 1.7. 2023 die Veröffentlichung durch den Bundespräsidenten.

---

A. Klein (✉)

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

In diesem Beitrag geht es vor allem um die verpasste Chance, über das DFG die Möglichkeit einer nachhaltigen Förderung von unterstützenden Infrastrukturen der Engagement- und Partizipationsförderung zu etablieren. Damit der Bund hier eine Förderkompetenz bekommt, müssen die Länder zustimmen und das sog. „Kooperationsverbot“ in der Engagement- und Demokratieförderung aufheben. Eine solche nachhaltige Förderung sollte sich auf die Infrastruktureinrichtungen in Vereinen und Verbänden wie auch auf alle übergreifend tätigen Infrastruktureinrichtungen für Engagement und Beteiligung beziehen. Schon in den Diskussionen der damaligen Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2002), aber auch in den Fachdiskussionen des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE 2022) wurde eine solche nachhaltige Förderung wichtiger engagement- wie demokratiepolitischer Infrastrukturen gefordert.

Leider hat der im Dezember 2022 vorgelegte Gesetzesentwurf von BMFSFJ und BMI sich anders entschieden und den Fokus v. a. auf den (wichtigen!) Bereich der zivilgesellschaftlichen Extremismusprävention und die Programmträger von „Demokratie leben“ gelegt. Im Zentrum stehen laut Referentenentwurf (BMFSFJ 2022) die „Bekämpfung jeder Form des politisch oder religiös begründeten Extremismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit sowie der Demokratiefeindlichkeit“ (BMFSFJ 2022, S. 2) und Projekte „im Bereich der Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischer Bildung“.

In § 2 des Entwurfs „Gegenstand der Maßnahmen“ werden angesprochen:

- Stärkung und Förderung demokratischer Werte demokratischer Kultur ...
- Förderung der Auseinandersetzung mit Fragen der Rechtsstaatlichkeit und der Rolle des Rechts
- Förderung des Verständnisses für politische Sachverhalte und Stärkung der Bereitschaft zu demokratischem Engagement
- Verhinderung der Entstehung jeglicher Form von Extremismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit
- Gestaltung gesellschaftlicher Vielfalt, Anerkennung von Diversität..., Stärkung der Selbstbefähigung, Selbstermächtigung und Selbstbestimmung der von Diskriminierung betroffenen Gruppen
- Wissenstransfer und Qualifizierung
- Stärkung überregionaler Strukturen der Beratung und Unterstützung
- Stärkung überregionaler Aussteigerprogramme

Vorgesehen ist im Gesetz zudem eine in jeder Legislaturperiode vorzunehmende Berichterstattung an den Deutschen Bundestag zu Durchführung und Wirksamkeit der Maßnahmen.

Es wird deutlich, dass der gespannte Bogen deutlich weiter interpretiert werden könnte. Doch dürfte sich hier eine strukturelle und verlässliche Förderung der übergreifend in der ganzen Vielfalt der Engagementfelder tätigen Infrastrukturen und Infrastruktureinrichtungen zur Förderung von Engagement und Teilhabe nicht begründen lassen.

Wie aber hätte dieses Anliegen mit dem demokratiepolitischen Anliegen des DFG, die Förderung des Programms „Demokratie leben“ auf Dauer zu stellen, verbunden werden können? Dafür notwendig gewesen wäre ein Verständnis von Prävention und politischem Lernen in den vielfältigen Handlungs- und Erfahrungsbezügen des Engagements: Prävention setzt auf die Stärkung demokratische Haltungen und Dispositionen. Diese bilden sich in politischen Erfahrungsräumen, in denen selbstwirksames Engagement die Motive für politische Beteiligung schafft. „Die Gesellschaft zumindest im Kleinen gestalten“ ist ein dominantes Motiv der Engagierten (Freiwilligensurvey).

Die repräsentative Demokratie ist auf die Handlungsräume der Bürgergesellschaft angewiesen, in denen sich politische Gestaltungsmotive und Beteiligungs-motive erfahrungsbezogen herausbilden. Der Staat kann, so schon Böckenförde, diese Dispositionen und Haltungen nicht erzwingen, aber ermöglichen. Dafür bedarf es einer zivilgesellschaftlichen Infrastrukturpolitik, die die Akteure des bürgerschaftlichen Engagements nachhaltig begleitet und unterstützt.

---

## 1 Politisches Lernen in Handlungs- und Erfahrungsbezügen des Engagements

Ich schlage vor, Prävention noch etwas weiter zu fassen im Sinne der politischen Kultur einer zivilgesellschaftlichen Aktivbürgerschaft, die erfahrungsbezogen über informelles und non-formales Lernen die Identifikation mit demokratischen Werten und Verfahren als Bedingung der Möglichkeit zivilgesellschaftlicher Freiheit grundlegt. So schreibt auch das Netzwerk Engagementförderung: „Der geplante Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Extremismus ist zwar zwingend notwendig, greift aber zu kurz, denn am Anfang steht **ein Engagement und seine Ermöglichungs- bzw. Beteiligungsstrukturen**, die überhaupt erst die Grundlage von Demokratieförderung schaffen.“ (bagfa 2022).

In den praktischen Erfahrungen es Engagements werden nicht nur kognitive, sondern gerade auch die notwendigen affektiven wie emotionalen Lerndimensionen entwickelt. Die Debatte über die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für politisches Lernen und politische Bildung setzt hier an. Die Selbstwirksamkeit beanspruchenden Formen des Engagements bewegen sich in zivilgesellschaftlichen Handlungsräumen und Erfahrungswelten. Erfahrungen des Engagements tragen wesentlich zu Prozessen der Meinungs- und Willensbildung, insbesondere in den lokalen und regionalen Sozialräumen bei. Sie stärken so demokratische politische Beteiligungsprozesse und sind so auch wesentlicher Beitrag zur Prävention gegen undemokratische und menschenfeindliche Bestrebungen (Klein 2014).

Die politischen Beteiligungshorizonte bilden sich erfahrungsbezogen aus. Die Aktivbürgerschaft im Engagement ist ein essentieller und vielfältiger praxisbezogener Lernort für demokratische Werte und Regeln. Gestärkt werden sollte daher die Bedeutung dieser Infrastrukturen zur Ermöglichung niedrigschwelliger Zugänge zu den Erfahrungsräumen des Engagements bei einer Vielfalt von Formen und zur Absicherung selbstwirksamen, eigensinnigen Engagements. Der Zugang über den Präventionsbegriff öffnet den Weg zu einer Förderpolitik für eine nachhaltige Entwicklung integrierter Infrastrukturen, die das bürgerschaftliche Engagement und auch Teilhabe in der Vielfalt seiner Formen begleiten und unterstützen.

---

## **2 Aufgaben der Infrastrukturen für Engagement und Teilhabe**

Für Infrastrukturen des bürgerschaftlichen Engagements und deren nachhaltige Entwicklung besteht ein Anforderungsprofil (für das auch ein integrierten, zusammen mit Praxis und Wissenschaft zu entwickelndes Curriculum für die Hauptamtlichen dort zu überführen), in dem Kompetenzen der Partizipations- und Engagementförderung wie auch des Handelns gegen unziviles Engagement, Kompetenzen der Vernetzung und Kommunikation mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren, mit Politik und Verwaltung wie auch mit der Wirtschaft, Kompetenzen der Information, Beratung, Vermittlung und Begleitung ebenso erforderlich sind wie Kompetenzen der digitalen Kommunikation und Medienarbeit.

Zu den zentralen Funktionen dieser Infrastruktureinrichtungen gehören mit Blick auf gesellschaftlichen Zusammenhalt und politische Teilhabe u. a. folgende Funktionen:

- multisektorale Vernetzung
- Moderation von gemeinsamer Beratung, von Austausch und Planungen
- Information
- Kooperation in kommunalen Bildungslandschaften und enger Einbezug aufsuchender Formate der politischen Bildung
- Umgang mit unzivilen Akteuren in den eigenen Handlungsräumen
- Medienkompetenzen/ Digitalkompetenzen ([BBE 2021](#))

Erforderlich sind belastbare Kriterien einer Strukturförderung, die deutlich machen, warum die geförderten Strukturen übergreifende Wirkung entfalten und entsprechend strukturell und nachhaltig zu fördern sind. Neben einer solchen Strukturförderung bleibt die zeitlich begrenzte Projektförderung freilich weiterhin ein wichtiges Förderinstrument, um neue Wege auszuprobieren und akute Themen zu bearbeiten.

Fortbildungsangebote in der Breite des Bedarfs werden im Austausch mit politischer Bildung und mit den Akteuren einer „kommunalen Bildungslandschaft“ entwickelt. Besonders betont werden sollte auch die in den Infrastrukturen mit zu verankernde Aufgabe einer „inklusiven“ Engagementförderung mit „aufsuchenden Formaten“ der Engagementförderung. So können engagementferneren Gruppen durch einen sozialraumnahen praktischen Einbezug demokratische Erfahrungen und Lernprozesse in den Handlungsräumen der Zivilgesellschaft ermöglicht werden.

Hier sind übrigens auch enge Anschlussoptionen an Formen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung gegeben, die Engagement auf freiwilliger Basis als Lernort für Tätigkeiten in Würde und als Zugang zu Erfahrungen der Selbstwirksamkeit ermöglicht und unterstützt. Insbesondere die Herausförderungen des Klimawandels machen Koproduktionen von Zivilgesellschaft, Wirtschaft (v. a. Kommunale Unternehmen) und Staat bei der Erzeugung öffentlicher Güter zu einer naheliegenden Option, die im sozialen Bereich bereits seit langem praktisch umgesetzt wird ([Klein 2020](#)).

---

### **3      Demokratiepolitik ist auch Engagementpolitik!**

Den engen Zusammenhang von Engagement- und Demokratieförderung bestätigen auch die Aufgabenbeschreibung des neu eingesetzten Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ im Deutschen Bundestag sowie die aktuelle Anregung der SPD-Bundestagsfraktion, eine Enquête-Kommission für Demokratie- und Engagementpolitik einzusetzen.

Aus Sicht des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) sollte die gesamte Breite der Infrastruktureinrichtungen, die Engagement und Teilhabe unterstützen, beraten und vernetzen, strukturell nachhaltig gefördert werden. Dazu zählen die Infrastrukturen des Freiwilligenmanagements der organisierten Zivilgesellschaft in Vereinen und Verbänden – von sozialem und kulturellem Engagement über ein Engagement für Kinder- und Jugendliche, in Bildung oder Friedensförderung bis zum jungen Engagement. Dazu zählen aber auch bereichsübergreifend arbeitenden Einrichtungen wie Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Bürgerstiftungen oder Mehrgenerationshäuser (zum Folgenden BBE 2022).

Es ist das alltägliche Engagement von Millionen von Bürger\*innen, das die gesellschaftliche Gestaltung im Kleinen praktisch vorantreibt und aus dem eigenen Engagement heraus über demokratische Teilhabe eine Verbesserung der Rahmenbedingungen des eigenen Engagements in einer Vielfalt von Engagementbereichen anstrebt.

Es geht darum, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass diese Infrastruktureinrichtungen in der Vielfalt ihrer Formen ihre gemeinsamen Kernkompetenzen verlässlich ausbauen können. Projektförderungen für innovative Vorhaben sowie niedrigschwellige Förderformate für Initiativen und lokale Vorhaben bleiben auch weiter relevant. Evaluation und begleitende Forschung müssen verstärkt werden.

Die Infrastruktureinrichtungen sollten ihre vielfältigen Funktionen (beraten und informieren, vernetzen, intersektoral mit Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung und Unternehmen kommunizieren, kommunale Bildungslandschaften mit Engagement als Lernort im Blick haben, aufsuchende Formate der politischen Bildung, Fortbildungen etc. koordinieren) in einem neuen Curriculum für das dort notwendige Hauptamt schärfen. Ein solches Curriculum könnte etwa zusammen mit der Bundeszentrale für politische Bildung durchgeführt werden und Wissenschaft und Forschung (Teilhabe, Engagement, Zivilgesellschaft), die Akteure der zivilgesellschaftlichen Infrastrukturen, die großen Verbände der organisierten Zivilgesellschaft, aber natürlich auch Länder und Kommunen und die Bundespolitik und zuständigen Verwaltungen in einem transparenten wie partizipativen Verfahren einbeziehen.

Es ist dringend erforderlich, die Infrastruktureinrichtungen strukturell zu fördern, damit eine Verlässlichkeit und Nachhaltigkeit ihrer Arbeit zu ermöglichen und auch die Voraussetzungen für eine dringend notwendige Systematisierung der erforderlichen Kompetenzen dieser Einrichtungen vorzunehmen und für die künftige Ausbildung grundzulegen.

## **4 Stärkung von zivilgesellschaftlicher Resilienz und Kompetenz!**

Eine strukturelle und nachhaltige Förderung dieser Infrastruktureinrichtungen mit einer Bundeskompetenz leistet einen zentralen Beitrag zur Stabilisierung und Fortentwicklung zivilgesellschaftlicher Resilienz und Kompetenz in den Formaten der zumeist zivilgesellschaftlich oder kommunal getragenen Einrichtungen.

In der ganzen Breite zivilgesellschaftlicher Praxis müssen sich die Anliegen demokratischer Prävention, prodemokratischer Wertestärkung und einer deutlichen Unterstützung von politischer Bildung und Demokratiebildung in der Praxis der zivilgesellschaftlichen Akteure letztendlich bewähren.

---

## **5 Gesellschaftlicher Zusammenhalt**

Ausgeschlossen wird so auch, dass von Ungleichheit und knappen Ressourcen besonders betroffene Kommunen und Landkreise die immer noch „freiwillige“ kommunale Aufgabe der Förderung von Engagement und Teilhabe zu Gunsten anderer „Pflichtaufgaben“ der Kommunen nicht mehr wahrnehmen oder gar nicht erst aufnehmen und verstärken können. Eine Förderkompetenz des Bundes bei sehr enger Abstimmung mit den Ländern und deren Kommunen könnte verhindern, dass ungleiche Ressourcen zu regionalen Nachteilen in der Entwicklung von Demokratie und Zivilgesellschaft führen. Die Zukunft der Demokratie und des gesellschaftlichen Zusammenhalts müssen Themen auch des Bundes sein und setzen entsprechende Förderkompetenzen voraus.

Eine strukturelle Bundesförderung der übergreifenden Infrastruktureinrichtungen für Engagement und Teilhabe in den vielfältigen Formaten zivilgesellschaftlicher und kommunaler Selbstorganisation ist überfällig. Engagement und Teilhabe sind miteinander eng verbundene Themen, die es im systematischen Zusammenhang fortzuentwickeln und zu stärken gilt.

---

## **6 Engagement als Lernort: Kompetenzgewinne und politische Bildung**

Erfahrungen des Engagements sind immer auch zivilgesellschaftliche Lernprozesse. Diese entfalten sich aus individueller Perspektive in eigenen praktischen Handlungsbezügen gleichsam im „Ernstfall“ realer Problemlagen und Interessen.

Diese Lernprozesse sind daher immer auch Lernprozesse bezüglich der Haltungen und Werte der Zivilgesellschaft in Demokratien, mit Blick auf die Spielregeln des gemeinsamen Agierens in den Handlungsräumen der Zivilgesellschaft, die nur durch Rechtsstaat und Gewaltenteilung, freie Medien und die Rechte der politischen Äußerung, Versammlung und Vereinigung, nur durch Respekt und Toleranz im Umgang miteinander möglich werden.

Die politische Bildung in den Praxisfeldern der Zivilgesellschaft stärker zu verankern, erfordert die systematische Entwicklung der Kooperationen von Kitas, Schulen und Hochschulen mit den Lernorten der Zivilgesellschaft und eines informellen und non-formalen Engagements (Hartnuß et al. 2014). Diese Kooperation in „kommunalen Bildungslandschaften“ systematisch zu stärken und die im Engagement erworbenen Kompetenzen auch formal vergleichbar mit formal erworbenen Kompetenzen zu machen, wie es der „Deutsche „Qualifikationsrahmen“ eigentlich absichern und umsetzen sollte, ist bildungspolitisch weiter notwendig.

Politische Bildung muss reagieren auf die kommunikativen Risiken der Digitalisierung, auf Hate Speech, Fake News, Bots und Echoräume. Daher sollte die Diskussion über eine zu etablierende „Bundeszentrale für digitale Aufklärung“ von vornherein Synergien mit der Arbeit der Bundeszentrale für politische Bildung, ggf. auch eine Ausweitung ihres Auftrages auf „digitale Aufklärung“ in Betracht ziehen.

---

## 7      **Was tun?**

Die Notwendigkeit einer verlässlichen Förderung der engagement- und demokratiepolitisch relevanten Infrastrukturen und -einrichtungen benötigt, nachdem das vorliegende Demokratiefördergesetz diese Möglichkeit nicht bietet, ein eigenes „Engagementfördergesetz“. Dieses könnte 2023/24 im Rahmen der von der Ampel-Koalition beschlossenen Engagementstrategie des Bundes zu einem zentralen Baustein werden. Seitens der Zivilgesellschaft dürfte diese Möglichkeit genutzt werden.

---

## **Literatur**

BAGFA 2022: Von einem Demokratiefördergesetz zu einem Demokratie- und Engagementfördergesetz! Stellungnahme des NETZWERK ENGAGEMENTFÖRDERUNG: <https://bagfa.de/aktuelles/demokratiefordergesetz-stellungnahme-netzwerk-engagementforde>

rung/?fbclid=IwAR1gWOIzfLmXmlPqxL1PdFsBLgk3wycFU3V31I-W9ekXoi7rU\_E\_tzSiMA

BBE 2021 „Forum Digitalisierung und Engagement“ Bd. 4: Potenziale, Herausforderungen und Perspektiven für die Demokratie. Berlin: <https://www.b-b-e.de/publikationen/forum?type=rss>

BBE 2022: Stellungnahme zum Entwurf eines Demokratiefördergesetzes, Berlin, 213–226. Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend (BMFSFJ) 2022: Gesetzentwurf der Bundesregierung (Demokratiefördergesetz – DfördG): <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/207618/74e22fd6031602da1157b0cb0386a426/gesetzesentwurf-demokratiefoerdergesetz-data.pdf>

Klein, Ansgar 2014: Politische Bildung und bürgerschaftliches Engagement. In: Hartnuss, Birger/ Hugenroth, Reinhild/ Kegel, Thomas (Hg.): Schule und Bürgergesellschaft. Bürgergesellschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen, Wochenschau Verlag, Schwalbach/Ts. 2013, 113–123.

Klein, Ansgar 2020: Wohlfahrtsverbände und die Dynamik des Engagements in der Gesellschaft. In: Hummel; Konrad/ Timm, Gerhard (Hg.): Demokratie und Wohlfahrtspflege. Sonderband 2020 der Zeitschriften Blätter der Wohlfahrtspflege und Sozialwirtschaft. Nomos. Baden-Baden, 213–226.

**PD Dr. Klein, Ansgar**, studierte Soziologie, Politik und Philosophie in Frankfurt/M. (u.a. bei Jürgen Habermas) 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 Forschungsjournals 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@snafu.de](mailto:ansgar.klein@snafu.de)



---

# Transparenz und Demokratiepolitik

Sebastian Wolf

Der Beitrag diskutiert Chancen von Transparenz zur Demokratiestärkung, thematisiert aber auch mögliche Herausforderungen und Probleme von (mehr) Transparenz im politisch-administrativen System. In diesem Zusammenhang werden unter anderem einige praktische Transparenzinstrumente erörtert, die in den letzten Jahren Gegenstand reformpolitischer Debatten oder realisierter Reformen waren.

---

## 1 Einleitung

„Transparenz“ ist ein Mode- und Trendbegriff der ersten Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts, der insbesondere in liberalen Demokratien überwiegend positiv besetzt ist. So lautet etwa ein einprägsamer Spruch, den man in kleineren Variationen beispielsweise im Internet oder an Straßenlaternen finden kann: „When the government knows everything about you, that's tyranny. When you know everything about your government, that's democracy“. Ob es einerseits praktisch überhaupt möglich ist, dass eine autokratische Regierung alles über eine Person weiß, und ob es andererseits normativ überhaupt wünschenswert ist, dass die Bürgerinnen und Bürger alles über ihre Regierung wissen, soll an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden. Das Zitat macht auf jeden Fall deutlich, dass umfangreiches

---

S. Wolf (✉)  
Berlin, Deutschland  
E-Mail: [sebastian.wolf@medicalschool-berlin.de](mailto:sebastian.wolf@medicalschool-berlin.de)

(potentielles) Wissen in der Bevölkerung über die Regierung aus der Perspektive eines gängigen zeitgenössischen Demokratieverständnisses als erstrebenswert für ein Gemeinwesen erscheint. Dahinter steht die Annahme, dass ein demokratisches Regierungssystem zumindest in gewissem Umfang transparent sein sollte für diejenigen, die von seinen kollektiv-verbindlichen Entscheidungen betroffen sind.

Allerdings wird der Ruf nach mehr Transparenz (exemplarisch Transparency Deutschland 2021) durchaus auch kritisch gesehen und hinterfragt. Byung-Chul Han (2017, S. 5) argumentiert beispielsweise mit drastischen Worten gegen eine „Transparenzgesellschaft“: „Die allgegenwärtige Forderung nach Transparenz, die sich zu deren Fetischisierung und Totalisierung verschärft, geht auf einen Paradigmenwechsel zurück, der sich nicht auf den Bereich der Politik und Wirtschaft begrenzen lässt“. Während Akteure in Politik und (Zivil-)Gesellschaft Transparenzregelungen in unterschiedlichen Gebieten wohl mehrheitlich als positiv einschätzen, gibt es in der Wissenschaft Transparenz-Optimisten und Transparenz-Skeptiker (Villeneuve und Heide 2021, S. 8).

Der vorliegende Beitrag befasst sich überblicksartig mit zentralen Perspektiven, Instrumenten und Problemen von Transparenz aus einem demokratiepolitischen Blickwinkel. Als policy-Ansatz kann Transparenz verschiedenen Interessen dienen, unterschiedliche Formen annehmen und vor- oder nachteilige Effekte hinsichtlich bestimmter Ziele haben (vgl. Fung et al. 2008). Häufig spielen Transparenzmaßnahmen eine Rolle im Zusammenhang mit Bemühungen zur Eindämmung von Korruption; nicht von ungefähr heißt die größte nichtstaatliche Antikorruptionsorganisation der Welt „Transparency International“. Im Zentrum dieses Beitrags steht aber nicht die Korruptionsbekämpfung (hierzu einführend Wolf 2021), sondern das Demokratiepotential von Transparenz.

Es bestehen freilich gewisse Überlappungen zwischen diesen beiden Themenbereichen. Der folgende Abschnitt widmet sich aus überwiegend theoretischer Perspektive den Chancen von Transparenz zur Demokratiestärkung, thematisiert aber auch mögliche Herausforderungen und Probleme von (mehr) Transparenz im politisch-administrativen System. Der dritte Abschnitt behandelt vorrangig einige praktische Transparenzinstrumente, die in den letzten Jahren Gegenstand reformpolitischer Debatten oder realisierter Reformen waren. Der Beitrag endet mit einem Fazit und einem demokratiepolitischen Ausblick.

## 2 Chancen von Transparenz zur Demokratiestärkung

Das Wort „Transparenz“ ist lateinischen Ursprungs: „*trans* (lat. „darüber, hinüber, jenseits, durch“) und *parere* (lat. „scheinen“)“ (Schmidt 2010, S. 375). Es handelt sich um einen vagen, vieldeutigen und kontextabhängigen Begriff. Im Zusammenhang mit Politik und Verwaltung geht es bei Transparenz meist generell um die Verfügbarkeit und den Zugang zu bestimmten Informationen als Teil von Good Governance (vgl. Karger et al. 2011, S. 186). Man kann etwa zwischen Struktur-, Prozess- und Inhaltstransparenz unterscheiden (Schmedes und Kretschmer 2014, S. 322). Es existieren unterschiedliche Auffassungen über den Wert von Transparenz in einer Demokratie: „Some ascribe transparency to an instrumental value, a way to enhance performance and participation and prevent deviances in governance affairs. Others in contrast define transparency as an absolute or normative value, a fundamental right in democratic systems“ (Villeneuve und Heide 2021, S. 2).

Der vorliegende Beitrag neigt eher der ersten Position zu. Transparenz ist wohl weniger ein Wert an sich als primär ein Mittel zur Erreichung bestimmter Ziele – etwa Korruptionsreduktion oder Demokratiestärkung – mit spezifischen kontextabhängigen trade-offs (Hood 2006, S. 221–222). Aus demokratietheoretischer Sicht dürfte Transparenz insbesondere im Hinblick auf zwei wichtige Prinzipien von Bedeutung sein: Verantwortlichkeit und Gleichheit.

*Verantwortlichkeit* spielt eine zentrale Rolle für moderne repräsentative Demokratien, in denen die Bürgerinnen und Bürger als Prinzipale in der Lage sein sollen, vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Präferenzen Abgeordnete und Amtsträger mit Blick auf deren Performanz wiederzuwählen oder an der Wahlurne gezielt abzustrafen. Ein gewisses Maß an Transparenz hinsichtlich politisch relevanter Daten und Informationen ist unabdingbar, damit sich die Wahlberechtigten ein entsprechendes Urteil bilden können. Dieses Rational Choice- oder Prinzipal-Agenten-Modell von Demokratie beruht auf anderen Prämissen als etwa der diskurstheoretische Ansatz. Allerdings ist Transparenz auch diskurstheoretisch wichtig, denn kollektiv-verbindliche Entscheidungsfindung soll hier möglichst nachvollziehbar an die Ergebnisse der Deliberation in der politischen Öffentlichkeit gekoppelt werden (Villeneuve und Heide 2021, S. 3). Vor diesem Hintergrund kommen demokratiepolitische Überlegungen häufig zu folgendem Schluss: „Voraussetzung für die Zurechenbarkeit von politischer Verantwortlichkeit und die Kontrolle der Entscheidungsträger ist die weitgehende Transparenz politischer Handlungen“ (Krick 2014, S. 266).

Die politische *Gleichheit* der Bürgerinnen und Bürger ist eine wichtige normative Grundlage liberaler Regierungssysteme. Pluralistische Demokratien sind

mehr oder weniger stark geprägt durch die „erzliberale Auffassung, dass aus der Konkurrenz der Einzelinteressen das Gemeinwohl erwachse“ (von Alemann und Eckert 2006, S. 3). Während jedoch bei Wahlen und Abstimmungen alle Wahlberechtigten über die gleiche Anzahl an Stimmen verfügen, sind die Ressourcen bei der politischen Interessenvertretung im Alltag ungleich verteilt. So ist festzustellen, „dass Lobbyismus in verstärktem Maße durch professionell organisierte Interessengruppen, Unternehmen und kommerzielle Beratungsfirmen geprägt wird. Dies bewirkt letztendlich, dass Lobbyismus die politische Gleichheit der Bürgerinnen und die demokratische Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger gefährden kann“ (Bernhagen 2016, S. 10). Einschlägige Offenlegungspflichten und andere Transparenzvorschriften stellen im liberalen Rechtsstaat verhältnismäßigere bzw. moderatere Maßnahmen dar als z. B. Einfluss- oder Kontaktverbote (Krick 2014, S. 266). Außerdem schaffen solche Regelungen möglicherweise Anreize zur Selbstregulierung von Grauzonen (vgl. Schwanek 2019, S. 33; Thummes 2020, S. 6) in Richtung einer Anpassung an gesellschaftlich erwünschte Verhaltensweisen. Aus pluralistischer Sicht kann man zusammenfassend folgern: „Transparency is thus key to the policymaking process, allowing for a marketplace of ideas“ (Villeneuve und Heide 2021, S. 7).

Durch das Veröffentlichen von Informationen können Transparenzregelungen theoretisch in allen Phasen des Politikzyklus (vgl. Wolf 2018, S. 277–280) demokratiestärkend wirkend, indem sie vor allem die demokratischen Prinzipien Verantwortlichkeit und Gleichheit fördern sowie unter Umständen auch Partizipation erleichtern:

- In der Phase der *Problemdefinition* kann beispielsweise für die Öffentlichkeit dokumentiert werden, welche Akteure ein bestimmtes soziales Phänomen auf welche Art und Weise als politisches Problem rahmen (Framing).
- Beim *Agenda-Setting* kann darüber informiert werden, wer sich wie dafür einsetzt, dass eine bestimmte Thematik von den politischen Gremien vorrangig (nicht) behandelt wird.
- Im Hinblick auf die *Politikformulierung* können Informationen darüber zur Verfügung gestellt werden, welche Akteure sich wie für welche inhaltliche Regelung im Gesetzgebungsverfahren einsetzen.
- Bezüglich der *Politikentscheidung* können Informationen darüber veröffentlicht werden, wie die einzelnen Abgeordneten oder Fraktionen bei bestimmten Entscheidungspunkten abgestimmt und ihr Verhalten gegebenenfalls in Redebeiträgen und Anträgen begründet haben.
- Hinsichtlich der *Politikimplementierung* können Behörden auf unterschiedlichen Ebenen bis hin zu Bürgerbüros über beschlossene Regelungen (policy output)

und damit beispielsweise verbundene Dienstleistungen, Vorgaben, Ausführungsprogramme und Verwaltungsentscheidungen öffentlich informieren.

- Findet eine *Politikevaluation* statt, so können neben Expertengremien auch Bürgerinnen und Bürger konsultiert und Bewertungsberichte veröffentlicht und zur Diskussion gestellt werden.
- Im Vorfeld einer möglichen *Politikterminierung* kann über die Einzelheiten der diesbezüglichen Entscheidungsfindung und etwaige Beteiligungsmöglichkeiten informiert werden.

Bei allen erhofften Vorteilen von Transparenz in demokratischen Regierungssystemen dürfen potentielle Herausforderungen und Probleme nicht aus dem Blick geraten. Die Veröffentlichung bestimmter Informationen kann gegebenenfalls mit Datenschutzrechten, Geschäftsgeheimnissen und staatlichen Geheimhaltungs- und Sicherheitsinteressen kollidieren (Hill 2011, S. 390). Hier müssen unter Umständen schwierige Abwägungsentscheidungen getroffen werden. Außerdem ist das Aufbereiten und öffentliche Bereitstellen großer Datenbestände mit beträchtlichen Kosten verbunden (Villeneuve und Heide 2021, S. 7). Soll moderne Staatstätigkeit in einer Massendemokratie trotz ihrer Komplexität für die Bürgerinnen und Bürger weitgehend transparent sein, kann dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Digitalisierung zu Informationsüberflutung aufgrund begrenzter Verarbeitungskapazitäten führen. Hier ist mitunter die Rede von „Data Deluge“ (Daten-Sintflut), „Daten-Tsunami“, „Cornucopia“ (Überfluss)“ (Hill 2011, S. 386).

Weitgehende Transparenz in politisch-administrativen Entscheidungsprozessen kann in bestimmten Fällen politische Führung oder Steuerung erschweren (vgl. Han 2017, S. 14–16; Schmedes und Kretschmer 2014, S. 324). Schließlich besteht die Gefahr, dass Transparenz missbraucht, einseitig verwendet oder strategisch zum partikularen Vorteil eingesetzt wird, wie die Diskussion um WikiLeaks und das Veröffentlichen bestimmter Daten im US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf zum Nachteil demokratischer Kandidatinnen und Kandidaten zeigt.

Der folgende Abschnitt skizziert nun einige konkrete Transparenzmaßnahmen aus demokratiepolitischem Blickwinkel.

### **3 Ausgewählte demokratierelevante Transparenzinstrumente**

Spätestens seit den 2000er Jahren hat das Thema Politik- und Verwaltungstransparenz in Deutschland und vielen anderen Staaten spürbar an Bedeutung gewonnen, etwa im Zusammenhang mit Schlagwörtern wie Open Government oder Open Data (vgl. Villeneuve und Heide 2021, S. 2). Einrichtungen und Institutionen auf allen Ebenen des politischen Systems stellen tendenziell immer mehr Informationen öffentlich zur Verfügung und verwenden teilweise auch neue Kommunikations- und Beteiligungsformate. Diese Entwicklung ist massiv durch die Digitalisierung geprägt (vgl. Hill 2011; Karger et al. 2011). Daten und Informationen können auf sehr unterschiedliche Art und Weise öffentlich zugänglich gemacht werden (vgl. Villeneuve und Heide 2021, S. 5–6), zum Beispiel:

- automatisch bzw. proaktiv, auf Anfrage bzw. reaktiv oder durch eigene Nachforschung bzw. Informationsgewinnung und -weitergabe;
- gebündelt oder punktuell;
- in aufbereiteter Form oder als Rohdaten;
- kostenlos oder gegen Gebühr;
- digital und/oder analog
- für jede Person oder nur für Menschen mit bestimmten Merkmalen, etwa einem berechtigten Interesse.

Aufgrund der Komplexität der Thematik beschränkt sich dieser Abschnitt auf die Skizzierung einiger Transparenzinstrumente, die in den letzten Jahren Gegenstand erfolgter Reformen oder reformpolitischer Debatten waren (vgl. Hönnigsberger und Osterberg 2014, S. 282; Transparency Deutschland 2021; Wolf 2021, S. 27). Im Zusammenhang mit Transparenz ist inzwischen häufig von verschiedenen Registern die Rede. Die Vielfalt an mittlerweile existierenden Registern fördert die Transparenz des deutschen Staatswesens wohl nur bedingt. Das offizielle *Transparenzregister* der Bundesrepublik ist eine Plattform, auf der Daten zu den wirtschaftlich Berechtigten verschiedener Organisationen – insbesondere Unternehmen – eingetragen und eingesehen werden können. Dieses Register ist – wie auch etwa die klassischen Handels- und Vereinsregister – für Demokratiepolitik wohl weniger relevant als das *Lobbyregister*. Hier müssen sich Personen und Organisationen mit bestimmten Angaben registrieren, die Interessenvertretung gegenüber Bundesregierung und Bundestag ausüben (Brinkmann et al. 2022). Dadurch sollen Akteure und Strukturen organisierter Einflussnahme im Prozess der politischen Willensbildung transparenter werden.

Aus dem Lobbyregister allein ist allerdings noch nicht ersichtlich, wann welche Lobbyistinnen und Lobbyisten auf welche Art und Weise versuchen, auf bestimmte politische Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen. Einige Ministerien veröffentlichen mittlerweile die *schriftlichen Stellungnahmen* von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern zu Gesetzentwürfen. Der *legislative Fußabdruck*<sup>1</sup> ist vor diesem Hintergrund ein Instrument, das dokumentieren soll, in welcher Phase eines Gesetzgebungsprozesses welche Interessenvertretung mit welchem Anliegen beteiligt war (vgl. Transparency Deutschland 2021, S. 5). Diese umfassende Transparenzmaßnahme kommt bisher in Deutschland kaum zum Einsatz. Die Forderung nach einer *Synopsenpflicht* baut auf dem legislativen Fußabdruck auf und geht noch weiter: Hier soll den verschiedenen Fassungen und Versionen eines im Entstehen befindlichen Gesetzes aus Transparenzgründen jeweils eine Synopse beigefügt werden, „also eine Gegenüberstellung verschiedener Textfassungen, bei der Formulierungsunterschiede deutlich werden“ (Allianz für Lobbytransparenz 2021).

Bundestagsabgeordnete sollen sich laut Abgeordnetengesetz hauptsächlich der Wahrnehmung ihres Mandats widmen. Damit sich die Bürgerinnen und Bürger ein Bild davon machen können, welche Tätigkeiten und Einnahmen die Mitglieder des Bundestags tatsächlich neben dem Mandat haben, gibt es umfassende *Offenlegungspflichten für Abgeordnete*, die zuletzt erneut verschärft wurden (Stoltenberg 2021). Die nichtstaatliche Plattform *abgeordnetenwatch.de* („weil Transparenz Vertrauen schafft“) macht es leicht, beispielsweise das Abstimmungsverhalten einzelner Abgeordneter zu verfolgen oder den Mitgliedern verschiedener Parlamente Fragen zu stellen. Nach dem Grundgesetz und dem Parteiengesetz müssen die politischen Parteien über ihre Finanzen „öffentlich Rechenschaft geben“ (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG). Die entsprechenden *Rechenschaftsberichte der Parteien* und weitere Informationen zur Parteienfinanzierung können auf der Webseite des Bundestags abgerufen werden.

Obwohl die Behörden in Bund, Ländern und Kommunen von sich aus immer mehr Informationen veröffentlichen, gibt es weiterhin enorme Datenbestände in öffentlicher Hand, auf die man nicht ohne weiteres zugreifen kann. *Informationsfreiheitsgesetze* in Bund und Ländern sowie entsprechende Satzungen auf kommunaler Ebene sollen es Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, auf Antrag Zugang zu den jeweils gewünschten Dokumenten zu erhalten. Das zivilgesellschaftliche Portal *FragDenStaat.de* („Jede Person hat das Recht auf Informationen

<sup>1</sup> Im Hinblick auf Entscheidungsprozesse in der Regierung wird gelegentlich auch von exekutivem Fußabdruck gesprochen. Der legislative Fußabdruck ist wohl der umfassendere Begriff, da hier grundsätzlich Einflussnahmen auf Regierung und Parlament im Gesetzgebungsprozess erfasst werden.

aus Politik und Verwaltung“) macht es erheblich leichter, entsprechende Anfragen zu stellen, und veröffentlicht die Antworten der Behörden. Damit nicht nur öffentliche Einrichtungen, sondern auch gemeinnützige und private Organisationen zumindest in einem gewissen Umfang über sich und ihre Aktivitäten informieren, wurde die *Initiative Transparente Zivilgesellschaft* gegründet. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich der Initiative anschließen, müssen entsprechend einer Selbstverpflichtung bestimmte Transparenzinformationen für die Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.

Manche Informationen über Missstände und Normverstöße in Organisationen werden letztlich nur individuell und eigeninitiativ von *Whistleblowern* ans Licht gebracht. Diese Form der punktuellen und anlassbezogenen Herstellung von Transparenz ist in Deutschland mitunter relativ riskant; die Schutzregelungen für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber sind hierzulande gerade im privaten Sektor unzureichend und erst seit kurzem europarechtskonform.

---

## 4 Fazit und Ausblick

Nach wohl mehrheitlicher Auffassung in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft können adäquate Transparenzregelungen in gewissem Umfang zur Stärkung demokratischer Regierungssysteme beitragen. Es stellt sich jedoch immer wieder die schwierige Grundsatzfrage: Wann sollte wer wem welche Informationen auf welche Art und Weise (nicht) zugänglich machen (Villeneuve und Heide 2021, S. 2)? Diesbezüglich kann es wohl keine überzeugenden Pauschal- oder Patentantworten geben. Es ist vielmehr zu konstatieren: „Über Umfang und Grenzen von Transparenz in politischen Systemen gibt es durchaus unterschiedliche Auffassungen“ (von Lucke 2010, S. 397).

So fordern beispielsweise zivilgesellschaftliche Akteure und Medienvertreter ein schärferes Lobbyregister mit legislativem Fußabdruck (Brinkmann et al. 2022; Transparency Deutschland 2021, S. 5), während sich manche Wissenschaftler mit praktischer Politikerfahrung gegen derartige Formen von Prozess- und Inhaltstransparenz aussprechen (Schmedes und Kretschmer 2014, S. 327–329). Auf jeden Fall ist es in einer liberalen Demokratie sicherlich nicht „fraglich, ob eine vollständige oder abgestufte Transparenz dem Gemeinwohl am besten dient“ (Hill 2011, S. 390), denn vollständige Transparenz entspräche der Horrorvision einer totalitären „Transparenzgesellschaft“, die Han (2017) bereits jetzt zu erkennen glaubt und kritisiert.

Wird Transparenz als Ansatz und (Teil-)Konzept von Good Governance in Politik und Verwaltung möglicherweise überschätzt? Bisherige sozialwissenschaftliche Befunde sind diesbezüglich wohl noch nicht eindeutig. Allerdings scheint eine gewisse Vorsicht angebracht: „Several empirical studies have illustrated that transparency does not have its assumed impact on accountability, trust, participation, or efficiency. In some instances, transparency might simply be insufficient to serve as a panacea; in other cases, transparency can have no or even a negative impact. Thereby, it has been noted by authors that the impact of transparency provisions also depends on the context in which they are introduced“ (Villeneuve und Heide 2021, S. 6).

Man sollte also auch künftig darauf gefasst sein, dass Transparenzregelungen in der politischen und gesellschaftlichen Praxis unter Umständen nicht (nur) die erhofften positiven Effekte haben (vgl. Hood 2006, S. 224). Der Transparenzboom der letzten zwei Jahrzehnte hat beispielsweise nicht dazu geführt, dass das Vertrauen der Bevölkerung in Politik und Verwaltung gestiegen ist. Bei nicht wenigen Bürgerinnen und Bürgern kann man vermutlich von einer gefühlten Intransparenz – unabhängig von der tatsächlichen Performanz der politischen Akteure und dem Umfang der Transparenzregelungen – sprechen (vgl. Hönigsberger und Osterberg 2014, S. 303).

Vor diesem Hintergrund erscheint Transparenz aus demokratiepolitischer Sicht als ein vielversprechendes, aber auch als ein komplexes, begrenztes und voraussetzungsvolles Konzept und policy-Instrument. Einerseits sollten Transparenzregelungen bürgerfreundlich und partizipationsförderlich ausgestaltet werden (vgl. Transparency Deutschland 2021), was nicht ohne entsprechenden Resourcenaufwand zu haben ist. Potentiale der Zivilgesellschaft und Grenzen der Verrechtlichung sind hierbei möglichst zu berücksichtigen (Krick 2014, S. 267, 269).

Andererseits sollten die einschlägigen Bedürfnisse, Fähigkeiten und Verhaltensweisen in der Bevölkerung mehr beachtet werden. Bestimmte Transparenzangebote wie zum Beispiel Informationsfreiheitsgesetze werden bislang nur zögerlich in Anspruch genommen. Daher sollten (Medien-)Kompetenzen, die zur konstruktiven Nutzung von Daten und Transparenzinstrumenten befähigen, verstärkt Eingang in die Curricula unterschiedlicher Bildungsformate finden (vgl. Hill 2011).

Bei manchen politischen Problemen wie Korruptionsprävention ist die regulatorische Reichweite von bloßen Transparenzmaßnahmen allerdings wohl schlicht zu gering. Hier sollte zur Unterbindung bestimmter illegitimer Handlungen in der Politik gegebenenfalls (auch) zu Verboten und Kontrollmechanismen gegriffen werden (vgl. Hönigsberger und Osterberg 2014, S. 303). Dennoch gilt: In

günstigen Konstellationen ist Transparenz „more than a vehicle of accountability. It is a platform that educates and empowers citizens and businesses to offer better solutions for government“ (Koelkebeck 2010, S. 287).

---

## Literatur

- Aleemann, U. von/ Eckert, F. 2006: Lobbyismus als Schattenpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 56(15–16), S. 3–10.
- Allianz für Lobbytransparenz 2021: Allianz für Lobbytransparenz begrüßt Vorschlag zur Einführung einer Synopsenpflicht. <https://www.nabu.de/presse/pressemittelungen/www.NABU-International.de/www.eca.europa.eu/de/Pages/www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/klima-und-luft/klimaschutz-weltweit/index.php?popup=true&show=30802>. Zugegriffen: 9. April 2022.
- Bernhagen, P. 2016: Lobbyismus in der Politikberatung. In: Falk, S./ Glaab, M./ Römmel, A./ Schober, H./ Thunert, M. (Hg.): Handbuch Politikberatung. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS. DOI [https://doi.org/10.1007/978-3-658-07461-6\\_23-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-07461-6_23-1).
- Brinkmann, B./ Hametner, M./ Roßmann, R. 2022: Die mächtigsten Lobbyisten. In: Süddeutsche Zeitung, 5./6. März 2022, 25.
- Fung, A./ Graham, M./ Weil, D. 2008: Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency. Cambridge: Cambridge University Press.
- Han, B. C. 2017: Transparenzgesellschaft. 5. Aufl., Berlin: Matthes & Seitz.
- Hill, H. 2011: E-Kompetenzen. In: Blanke, B./ Nullmeier, F./ Reichard, C./ Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform (S. 385–92). 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hönigsberger, H./ Osterberg, S. 2014: Die Regulierung des Lobbyismus – das parlamentarische Lehrstück. In: von Winter, T./ von Blumenthal, J. (Hg.): Interessengruppen und Parlamente (S. 275–310). Wiesbaden: Springer VS.
- Hood, C. 2006: Beyond Exchanging First Principles? Some Closing Comments. In: Hood, C./ Heald, D. (Hg.): Transparency. The Key to Better Governance? (S. 211–225). Oxford: Oxford University Press.
- Karger, P./ Rüß, O./ vom Scheidt, N. 2011: E-Government. In: Blanke, B./ Nullmeier, F./ Reichard, C./ Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 186–195, 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Koelkebeck, T. 2010: Transparency Inside Out. In Lathrop, D./ Ruma, L. (Hg.): Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice, S. 273–287. Bejing, Köln u. a.: O'Reilly.
- Krick, E. 2014: Je strenger, desto besser? Lobbyismusregulierung in den USA und der EU. In: von Winter, T./ von Blumenthal, J. (Hg.): Interessengruppen und Parlamente, S. 235–274. Wiesbaden: Springer VS.
- Lucke, J. von 2010: Transparenz 2.0 – Transparenz durch E-Government. In: Jansen, S. A./ Schröter, E./ Stehr, N. (Hg.): Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen, S. 396–412. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Schmedes, H.-J./ Kretschmer, H. 2014: Zur Notwendigkeit eines Regelungsrahmens für das Miteinander von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. In: von Winter, T. / von Blumenthal, J. (Hg.): Interessengruppen und Parlamente, S. 311–333, Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, A. 2010: Transparenz zur Korruptionsbekämpfung durch E-Government. In: Janzen, S. A. / Schröter, E./ Stehr, N. (Hg.): Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen, S. 373–395, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schwaneck, S. 2019: Lobbyismus und Transparenz. Eine vergleichende Studie einer komplexen Beziehung. Wiesbaden: Springer VS.
- Stoltenberg, H. 2021: Regeln für Klarsicht. In: Das Parlament, 14. Juni 2021, S. 4.
- Thummes, K. 2020: Ethische Herausforderungen von Public Affairs und Lobbying. In: Röttger, U./ Donges, P/ Zerfaß, A. (Hg.): Handbuch Public Affairs. Politische Kommunikation für Unternehmen und Organisationen. Wiesbaden: Springer Gabler. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-23391-4\\_15-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-23391-4_15-1).
- Transparency International Deutschland 2021: Mehr Transparenz wagen! 21 Forderungen zur Bundestagswahl 2021. Berlin: Transparency International Deutschland.
- Villeneuve, J.-P./ Heide, M. 2021: Transparency. In: Harris, P./ Bitonti, A./ Fleisher, C. S./ Skorkjær Binderkrantz, A. (Hg.): The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs. Cham: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0\\_72-1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_72-1).
- Wolf, S. 2018: Das politische System Deutschlands für Dummies. Weinheim: Wiley-Vch.
- Wolf, S. 2021: Korruption und Antikorruption in Politik und Verwaltung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 71(19–20), S. 21–27.

**Prof. Dr. Wolf, Sebastian (Berlin):** studierte Politikwissenschaft (M.A.) mit den Nebenfächern Rechtswissenschaft und Pädagogik an der Technischen Universität Darmstadt. Anschließend europarechtliches Aufbaustudium (LL.M. Eur.) an der Universität des Saarlandes. Promotion 2005 an der TU Darmstadt. Habilitation 2012 an der Universität Konstanz. Von 2005 bis 2007 arbeitete er am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, von 2007 bis 2016 am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz und teilweise parallel auch am Liechtenstein-Institut in Benders (Liechtenstein). Seit dem Sommersemester 2017 ist er Professor für Sozialwissenschaften an der MSB Medical School Berlin. Sebastian Wolf ist Co-Koordinator des interdisziplinären Arbeitskreises Korruptionsforschung von Transparency International Deutschland e. V. E-Mail: [sebastian.wolf@medicalschool-berlin.de](mailto:sebastian.wolf@medicalschool-berlin.de)

---

## **Engagement- und Demokratiepolitik**



---

# Demokratiepolitik von unten. Selbstorganisierte Demokratieentwicklung am Beispiel von Abstimmung21

Raban Daniel Fuhrmann

---

## 1 Einleitung

Abstimmung21 (A21) – die erste, bundesweite, selbstorganisierte Volksabstimmung – ist im Herbst 2021 mit der Auszählung und Präsentation der Ergebnisse zu Ende gegangen. Was können wir daraus lernen? Inwieweit kann sie als Prototyp für Demokratieentwicklung von unten dienen?

Um diese Fragen zu beantworten, wurde der Prozess wissenschaftlich begleitet und validiert. Die Prozessvalidierung fokussierte sich auf vier Stränge und gab dabei Empfehlungen zu Skalierbarkeit, Implementierbarkeit und Kommunizierbarkeit des Prototypen: Es ging dabei erstens um die empirische Erhebung der Resonanz von A21 in der Öffentlichkeit und zweitens, um die darauf aufbauende verfahrenstheoretischen Prozessvalidierung. Eingerahmt wurde dies, drittens, durch das Verorten von Abstimmung21 im demokratiepolitischen Diskurs und, viertens, einem Ausblick, wie das Anliegen von A21 – unsere repräsentative Demokratie, um deliberative und direkte Elemente verbindlich zu ergänzen – verwurzelt werden kann.

Dieser Beitrag stellt die wichtigsten Ergebnisse der Prozessvalidierung vor und gibt Einblicke in Modell und Konzept von Abstimmung21 und in die Folgerungen für eine weitere Verfestigung und Implementierung, sodass dieser Prototyp in Serie gehen kann (dies ist von den Organisatoren von Abstimmung 21 für angekündigt). In Tradition des *Action Research* gibt folgender Beitrag einen engagierten Ein- und Ausblick in einen aktuellen Versuch, Demokratiepolitik von

---

R. D. Fuhrmann (✉)  
Tübingen, Deutschland  
E-Mail: [fuhrmann@weltethos-institut.org](mailto:fuhrmann@weltethos-institut.org)

unten auf die Agenda zu setzen. Hoffnung der wissenschaftlichen Begleitung von A21 war und ist, das Wissen darüber zu vergrößern, wie unsere Demokratie – im Sinne einer lernenden Demokratie –, verbessert werden kann. Der Beitrag folgt dabei dem Selbstverständnis des verfahrenswissenschaftlichen Ansatzes einer politischen Prozedurologie: Bei dieser geht es darum, die Entfaltung der zwischenmenschlichen Fähigkeit zur Co-Kreativität anzuleiten z.

Intention dieses Validierungsberichts ist darum kein Abschluss, sondern ein Anstoß für weiteres, diskursives Validieren und für ein fachkundiges und dialogisches Bewerten und Schärfen von Instrumenten und Werkzeugen, um nicht nur unsere repräsentative Demokratie kontinuierlich zu verbessern, sondern dieses Verbessern selbst zu einem kontinuierlichen, gesamtgesellschaftlichen Lernprozess zu entwickeln.

Wenn unsere Stimmen nicht nur als Kreuz bei Wahlen zählen, sondern laufend zu Sachfragen angefragt und gehört werden soll, dann dürfen wir das Entwickeln solch einer lernenden Demokratie nicht „der Politik“ überlassen, sondern wir als „der Souverän“ müssen dies selbst in die Hand nehmen. Die Tatsache, dass Abstimmung21 nicht nur den Prototypen für eine selbstorganisierte Plattform für unabhängige Volksgesetzgebung und -beratung geschaffen hat, sondern zudem durch eine verfahrenswissenschaftliche Begleitung dies laufend reflektieren und auswerten will, zeigt bereits, dass Abstimmung21 sich als Innovationsagent hin zu einer transformativen lernenden Demokratie versteht.

---

## **2      Validierungsansatz**

### **2.1    Ausgangslage**

Für die Bundestagswahl im Jahr 2021 hatten sich einige zivilgesellschaftliche Demokratieplattformen zusammengeschlossen (im Wesentlichen getragen durch OpenPetition und Change.org), um von unten das Thema der Demokratieentwicklung mittels der Simulation von Volksabstimmungen auf die Agenda zu setzen.

Der sich dabei zeigende Impetus lag für die Akteure darin, eine komplementäre Gesetzgebungsplattform aus der Zivilgesellschaft für die Gesamtgesellschaft anzubieten und dadurch zu demonstrieren, dass sowohl direkte Demokratie als auch vorgelagerte Beratungs- und Themenfindungsprozesse nicht nur funktionieren, sondern auch ankommen und einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Demokratie darstellen.

Um vom Prozess und der Wirkung her besser beurteilen zu können, wie gut dieses Modell geeignet ist und wo es sinnvoll wäre, dieses weiterzuentwickeln, wurde eine wissenschaftliche Begleitung in Form einer verfahrenstheoretischen Prozessvalidierung beauftragt. In dieser Validierung spielte neben der Begleitung und Verbesserung des Modells auch die Verortung dieses Vorhabens im Diskurs über die Entwicklung unserer Demokratie (Demokratiepolitik) eine wichtige Rolle. Denn letztendlich erfüllt sich die Hoffnung von A21 nur dann, wenn nicht nur Volksabstimmungen auf Bundesebene kodifiziert werden, sondern auch Themenseitungs- und Bürgerberatungselemente fest verankert werden.

Damit ist das Anliegen von A21 Teil des Anliegens von Demokratiepolitik und A21 ein zivilgesellschaftliches Unternehmen zur nachhaltigen Selbstorganisation einer Demokratieentwicklung von unten. Demokratiepolitik dreht sich darum, sich politisch wie auch gesellschaftlich laufend um die Prozesse und das Personal unserer Demokratie zu kümmern. Denn je komplexer die Probleme unserer Gesellschaft werden und je anspruchsvoller die Erwartungen der Einzelnen, umso größer ist der Entwicklungs- und Modernisierungsbedarf, der sich an das Funktionieren unserer demokratischen politisch-administrativen Systeme stellt. Das heißt, die Initiatoren von Abstimmung21 legen mit ihrem Anliegen den Finger in die offene Stelle der aktuellen bundesdeutschen Politik. Die Bedeutung dieses Anliegens spiegelt sich auch im aktuellen Koalitionsvertrag wider.

## **2.2 Anliegen**

Im Vorwahlzeitraum der Bundestagswahl 2021 sollte mittels Volksabstimmung und Hausparlamenten ein demokratisch-transformatorischer Impuls ausgelöst werden, der – so die Hoffnung – nach der Wahl vom neu gewählten Bundestag aufgegriffen wird.

Dieser transformatorische Agendasetzungseffekt ist in zumindest zwei Richtungen angestrebt:

- Agenda-Setting im Sinne einer sozio-ökologischen Transformation ... insbes. beim Klimawandel
- Agenda-setting im Sinne einer partizipativen Demokratieentwicklung ... insbes. durch Volksabstimmungen und konsultative Demokratie (durch Hausparlamente und Bürgerräte)

D. h. durch besonders brisante und bewegende Abstimmungsthemen und ein breites Aktivierungsnetzwerk erhoffte man sich solch eine Massenmobilisierung

an Abstimmungsteilnehmern, dass nicht nur diese Themen, sondern auch die dabei angewandten demokratiepolitischen Instrumente (konsultative und direkte Demokratie kombiniert) Gesetz werden.

Letztlich erhoffen sich die Initiatoren durch diese Demokratieinnovation, den Nachhaltigkeitsgrad unserer Politik, Wirtschaft und Gesellschaft radikal zu erhöhen. Es geht also letztlich um das Mainstreaming sowohl von sozio-ökologischer Transformationspolitik als auch prozeduraler Demokratiepolitik.

- Wie kann es also zu einem nachhaltig-transformatorischen Demokratischub kommen?
- Ist dieses A21 Modell dazu geeignet? Welche Argumente sprechen dafür und welche dagegen?
- Wie begründen wir diesen Vorstoß nicht nur besser, sondern wie bekommen wir diese Innovation auch in die Öffentlichkeit und ins Parlament? D. h.: Wie können Rückmeldungen in eine gezielte Kommunikationsstrategie übersetzt werden?

Das Ziel der angefragten wissenschaftlichen Begleitung ist darum, den transformatorischen, demokratiepolitischen Impact des eingebrachten Einsatzes bestmöglich zu unterstützen, sodass Volksabstimmung plus vorgesetzte Bürgerberatungsverfahren auf Bundesebene verbindlich verankert werden.

## **2.3 Ansatz: Lernende Demokratie prozeduralisieren**

Das Vorhaben von A21 prozeduralisiert Transformation. Denn damit tiefgehende Wandlungsprozesse (Transformationen) nicht nur akzidentell passieren (wie bei Digitalisierung und Globalisierung), sondern intentional jenes Gute hervorbringen, weshalb sie angestoßen wurden (wie eine sozio-ökologische Wende bspw.), muss das Wie des Transformierens mitbedacht und mitentwickelt werden.

Transformation braucht darum Demokratieentwicklung! Denn die Einforderung von Transformation impliziert ja bereits, dass die gegenwärtige Art und Weise kollektiver, transsektoraler Problembearbeitung den Anforderungen und Erwartungen nicht gerecht wird (Transformation durch Demokratie).

Unser parlamentarischer Demokratiebetrieb genügt den Ansprüchen und Erwartungen nicht mehr; er bedarf einer umfassenden und andauernden Modernisierung. Gesellschaftliche Transformationsprozesse erfordern darum eine professionalisierte, institutionalisierte und ausdifferenzierte Demokratieentwicklung als

Teil einer Demokratiepolitik, die sich dem Leitbild der Lernenden Demokratie verpflichtet fühlt.

Die wissenschaftliche Begleitung verstand sich darum als prozedurale Prozessvalidierung, die im und nach dem A21-Prozeß die Geeignetheit des A21-Formates und seiner Umsetzung auf seine angestrebte Wirkung hin abschätzt und berät. Im Sinne des Leitbildes einer Lernenden Demokratie wurde dabei auf lernende Prozesse wert gelegt, also auf ein kontinuierliches Reflektieren und Anpassen an die sich wandelnden Erfordernisse und Erwartungen.

## **2.4 Verfahrenswissenschaftlichen Validierungsbegleitung**

Unter Prozessvalidierung wird die begleitende Überprüfung der Eignung (Wert) des A21 Prozessdesigns und seiner Umsetzung bezogen auf den angestrebten politischen Impact. Diese Eignungsprüfung erfordert den Abgleich des vorab ermittelten Anforderungsprofils mit dem tatsächlichen Leistungsprofil der Umsetzung. Eine Prozessvalidierung dreht sich somit um die Fragen: „Wird das richtige Prozessdesign entwickelt?“ und „Ist die Umsetzung dazu passend ausgestaltet?“.

Das besondere Merkmal solch einer verfahrenswissenschaftlichen Validierungsbegleitung liegt in ihrem Fokus auf einer aktiv begleitenden Beobachtung und Rückmeldung, wie die erstrebten Werte und Wirkungen in der Roll-Out- und Take-off-Phase realisiert werden. Prozessvalidierungen liegen somit zwischen aktiver Prozessberatung und passiver Prozessevaluation: Elemente des Monitoring und Evaluierens sind darin beinhaltet, aber auch des Beratens und Coachens.

## **2.5 Validierungsstränge**

Um am Ende Empfehlungen zu Skalierbarkeit, Implementierbarkeit und Kommunizierbarkeit geben zu können, beobachtet und reflektiert die wissenschaftliche Begleitung auf diversen Strängen Verlauf und Wirkung von A21 (Abb. 1). Die eigentliche Validierung mittels empirischer Erhebung der Resonanz (B) und einer darauf aufbauenden verfahrenstheoretischen Prozessvalidierung (C) ist die Einbettung von A21 im demokratiepolitischen Diskurs (A) und der Ausblick, wie das A21-Anliegen gemainstreamt werden kann (D):

- A – Modell: Demokratiepolitische Verortung Wie lässt sich das zugrunde liegende Modell an kombinierter, vielfältiger Demokratie, welches die drei

### Ablaufplan A21 - Wissenschaftliche Begleitung

	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
<b>A: Politikwissen-schaftl. Verortung</b> (Kolloquium, Tagung u. Gutachten)	Leccam-Com² Recherche	Vorbereitung Koll.-1 Agenda Dr+30 S. 27.5. Leccam Kolloquium „A Sätze“	Input Dr+ von extern (Faustsch, Florack, Meuch) aus/intern (Op, A2.1, MD ...)	Erarbeiten der Inputs Teilnehmer <b>Ergebnisse</b>	Fragebogen an Experten, Analysten & Politiker Überarbeitung <b>Ergebnisse</b>	29.9. Kein 8T Agenda & PoL	2-4.11. Leccam Kolloquium „Z Gutachten“			
<b>B: Resonanz-Erhebung</b> (Survey u. Fokusgruppen)	Survey-Fragen Survey-Tools	Fokus-Canvas Vorbereitung Survey Testen Fokusg.	Testversion HP- Fokus VA-e-Fokusg. WEIT VA-e-Survey HP-e-Survey HP-e-Fokusg. Zusammenfass	VA-Survey D+e-Surveys VA Auswertung VA Auswertung Zusammenfass	D+e-Survey VA-e-Fokusg., D+e-Stakeholder Fr. Auswertung Zusammenfass	D+e-Survey WEIT D+e-Surveys VA Auswertung Zusammenfass	D+e-Surveys WEIT	3.12. Tubingen D+ Variante WEIT	3.12. Tubingen D+ Varianten Stud Präsentation	
<b>C: Format-Validierung</b> (Toolshop u. MMM-Profilierung)	16.-17.3. Rango, Toolshop 1	MMM-Profiling Meta-Validierung	Ablaufumuster HP Met-Validierung	23.-24.6. Soziometrische Toolshop 2	Auswertung Met-Validier. Zusammenfass	23.-24.6. Toolshop 3		2.12. Tubingen Auswerten der internen Validie- rungsreferenzen		
<b>D: Strategie und Markenprofil</b> (Markenworkshop, Präsentationsbericht)	Elli Agenda Demokratiepolitik	Sondierung Bundestag - Gohl	Konzeption Endbericht Engteke Follow-up Agenda Demo-PoL	1.2.-6. Tübingen Klausur Mid8 Gohl	Agendasetzung D+ Post-Enquete Klausur?	Agendasetzung D+ D+ für BT-Wahl Markencheck 14.-16.10. Koll. TransLehrer Tübingen	29.9. IT Berlin Agende & PoL 14.-16.10. Koll. TransLehrer Tübingen	3.11. Leccam Markenworkshop Marthas Berg D+ WEIT	3.11. Leccam Markenworkshop Marthas Berg	
<b>Hausparlamente</b> (Qualitätsbetreuung u. Unterlagen)		Erstellung von HP- 3+4 Unterräumen	Fortsetzung HP- 4 Unterräumen	11.08. ist die Deadline für alle Hauptraparamente HP-D+ Start				3.12. Tubingen HP-D+ Auswertung		
<b>Organisation und Prozesscoaching</b> (Koordinationsstreffen u. Insights / Feedback)		Koordinations- Teko + Zoos Projektkoaching HP Insights mit Feedback	Koordinations- Teko + Zoos Projektkoaching HP Insight-Interviews 24.-25.8. Rösler Schloßseite	Koordinations- Teko + Zoos Projektkoaching Insights mit Feedback	Koordinations- Teko + Zoos Projektkoaching Insight-Interviews	Koordinations- Teko + Zoos Projektkoaching Insight-Interviews	Koordinations- Teko + Zoos Projektkoaching Insight-Interviews	31.10. Vorlesung Endbericht	28.11. Abgabe Endbericht	
<b>Interne Termine und Klausuren</b>	24.-25.3. Berlin 5.-9.4. B-see 21.-25.4. B-see	10.-16.5. B-see	22.-23.6. Berlin	21.-23.7. F.a.M	26.-31.8. B-see Sommercamp	2.-10.10. Berlin Schreibklausur	2.-10.10. Berlin Schreibklausur	6.-8.11. Zoom	6.-8.11. Zoom	

**Abb.1** Ablaufplan A21 – Wissenschaftliche Begleitung (Quelle: [bitte angeben oder Angabe: eigene Darstellung])

Säulen von repräsentativer, konsultativer und direkter Demokratie miteinander verschränkt, verorten?

- B – Resonanz: Empirische Erhebung: Wie sehen Resonanz und Akzeptanz beim Adressatenkreis von A21 aus? Begleitende quantitative und qualitative Erhebungen mittels Profil- und Fragebögen, die Online erhoben werden, plus qualitative Fokusgruppen und zusätzliches Hausparlament zum D + Modell in Kombi mit Projektionskurs und Kolloquium an der Uni. Tübingen im Kontext des Demokratielabors in der ev. Akademie Loccum.
- C – Format: Verfahrenstheoretische Prozessvalidierung: Wieweit entspricht das Leistungsprofil des geplanten A21-Formats dem konkreten Anforderungsprofil des intendierten Impacts? Welche Anpassungen sollten sofort bzw. später vorgenommen werden? Das Verfahren orientiert sich an der verfahrenstheoretisch basierten Meta-Matching-Method Validierung von Format und Prozess – incl. Toolshops zu Beginn (Anforderungsprofil) und zum Ende (Schlussvalidierung).
- D – Strategie: Abschlussgutachten mit Kommunikationsstrategie – Wie übersetzen wir diese Validierungsperspektiven in eine attraktive Markenpolitik und eine gewinnende Kommunikationsstrategie incl. Agendasetting-Prozess im Deutschen Bundestag (Hearing) und Fachtagung (Demokratielabor Loccum) nach der Bundestagswahl und einem Kommunikationsworkshop in Kooperation mit der Hamburg School of Ideas (Matthias Berg).

---

### 3      Validierungsergebnisse – ein Einblick

Folgend kurze Einblicke in die Ergebnisse der begleitenden Validierung.<sup>1</sup>

Es haben sich insgesamt 344 556 Menschen für die Abstimmung angemeldet. Von 160 076 Teilnehmenden sind dann auch die Unterlagen bei Abstimmung<sup>21</sup> angekommen. Die Themen „Widerspruchsregelung bei der Organspende“ und „Klima 1,5 Grad“ wurden zwar angenommen, sind aber weniger klar mit Ja beantwortet worden als die Themen „Keine Profite mit Krankenhäusern“ und „Volksabstimmung auf Bundesebene“.

---

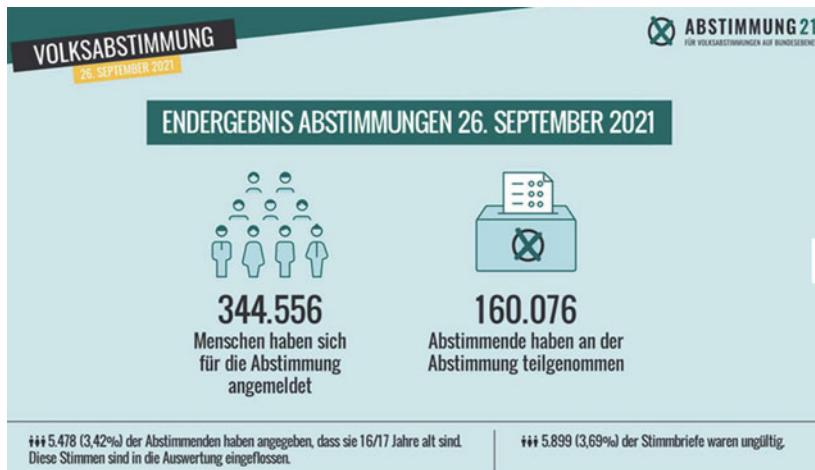
<sup>1</sup> Weitere Informationen zur Durchführung, den Ergebnissen und dem umfassenden Validierungsbericht incl. Dokumentation sind zu finden unter: <https://www.lernende-demokratie.de/de/abstimmung-21-0> und <https://abstimmung21.de/aktuelles/die-endergebnisse-stehen-fest/>

### 3.1 Inhaltliche Ergebnisse der Abstimmung

Folgend die Ergebnisse der einzelnen Abstimmungen (Abb. 2, 3, 4, 5, 6) (entnommen: <https://abstimmung21.de/abstimmungen/#2021>):

Die deutlichen Zustimmungswerte sind wesentlich auch aus der Zusammensetzung der Partner bei der Bewerbung der Teilnehmenden zu erklären ... insbesondere die überwältigende Bejahung von Volksabstimmungen auf Bundeseben ist aus dem Verfahren selbsterklärend ... dennoch dürfte die allgemeine Tendenz sich auch in der Bevölkerung widerspiegeln. Doch darum ging es weder den Initiatoren noch den Validatoren; Ziel war, wie gesagt – einen Präzedenzfall für mehr direkte Demokratie und Bürgerberatung auf Bundeseben zu schaffen. Ob und inwieweit dies gelungen ist, wird die Zukunft zeigen.

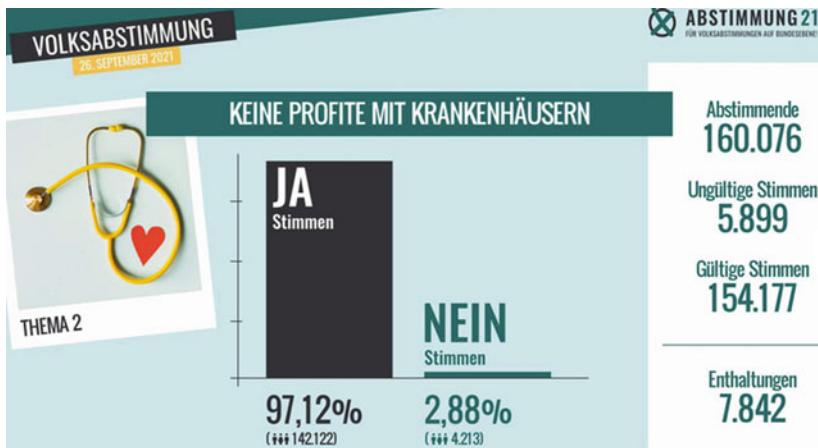
Insgesamt war aber die Resonanz deutlich unter den ursprünglichen Erwartungen der Initiatoren, mehr als 1 Mio. Abstimmungsteilnehmer zu gewinnen. In dieser Validierung geht es jedoch nicht um die Bewertung des Erfolges auf dieser unmittelbaren Ebene, sondern um die Bewertung, ob und inwieweit das dazu verwendete Modell geeignet wäre, mehr Demokratie und Mitsprache zu ermöglichen.



**Abb. 2** Endergebnis Abstimmungen 26. September 2021. (Abbildung entnommen aus: <https://abstimmung21.de/abstimmungen/#2021>)



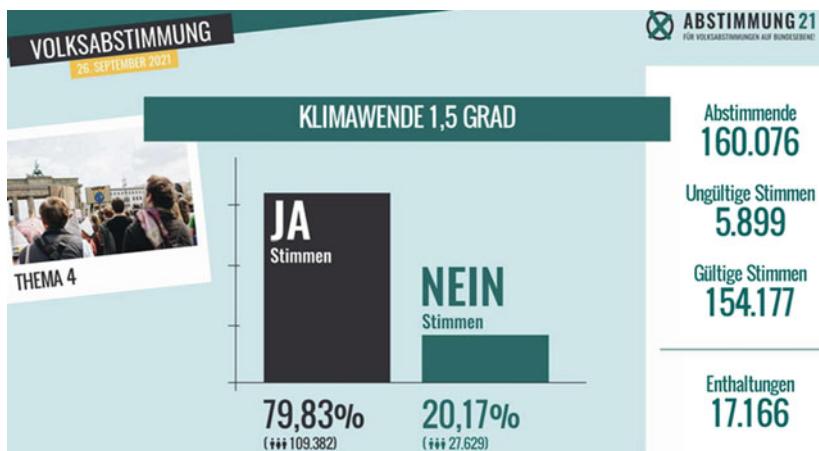
**Abb. 3** Widerspruchsregelung bei der Organspende. (Quelle: <https://abstimmung21.de/abstimmungen/#2021>)



**Abb. 4** Keine Profite mit Krankenhäusern. (Quelle: <https://abstimmung21.de/abstimmungen/#2021>)



**Abb. 5** Volksabstimmung auf Bundesebene. (Quelle: <https://abstimmung21.de/abstimmungen/#2021>)



**Abb. 6** Klimawende 1,5 Grad. (Quelle: <https://abstimmung21.de/abstimmungen/#2021>)

## 4 Demokratiepolitische Verortung von A21

Die Initiative Abstimmung21 ist der Versuch, zur Modernisierung unserer Demokratie beizutragen, sodass durch mehr Demokratie nicht nur mehr, sondern auch nachhaltiger, also besserer Fortschritt gelingt. Wie kann dieser Selbstananspruch demokratiepolitisch eingeordnet werden?

In diesem Strang geht es um die Einbettung und Bewertung des Selbstananspruchs von A21 durch die demokratiepolitische Perspektive. Also um die Frage, wie sich A21 deuten und in die Erzählung einbinden lässt, die eine kontinuierliche Weiterentwicklung von Demokratie als Herrschafts-, Gesellschafts- und Lebensform fordert. Eine umfassende demokratiepolitische Verortung und Positionierung wird in einem extra Artikel erscheinen, der noch diesen Winter gemeinsam mit dem Staatsrechtler Arne Pautsch entstehen wird.

### 4.1 Prozedurales Demokratiemodell einer lernenden Demokratie

Die aktuelle Ampel-Regierungsbildung steht unter dem Claim „Mehr Fortschritt wagen“. Dieser spielt an auf Willy Brandts 50 Jahre alte Forderung: „Mehr Demokratie wagen“. Wie hängen beide zusammen, wie sehr bedingen sich Fortschritt und Demokratie? Sprich: Wie sehr kann unsere bestehende Art und Weise des (repräsentativ-demokratischen) Regieren Fortschritt, ja gar Transformation, gestalten? Und bringt uns dies wirklich voran und näher an die damit verbundene Hoffnung?

So einfach wohl nicht: Denn am Wollen und Wagen liegt es nicht allein – am Können und Vollbringen entscheidet es sich. Wollen wir also gesellschaftliche Transformation aufblühen sehen, sollten wir nicht nur wagen, sondern „bessere Demokratie können!“ Sollte es darum nicht heißen „Mehr Fortschritt erreichen und dies durch besser Demokratie können“?

Abstimmung21 ist nicht zufällig in diesem Jahr des Um- und Aufbruchs gestartet. Allein die Anfrage einer wissenschaftlichen Validierung macht deutlich, dass es um einen lernenden Ansatz geht, der nicht nur mehr, sondern bessere Demokratie will – eine Demokratie, die nicht nur Fortschritt, sondern Transformation gestalten kann.

Folgend eine Zusammenfassung des demokratiepolitischen Ansatzes und des zugrunde liegenden prozeduralen Demokratiemodells:

### **4.1.1 Demokratie als co-kreative Transformationsgestaltung**

Politik beginnt in dem Moment, wo wir Anliegen weder allein noch sofort lösen können. Politik dreht sich darum immer um die Frage nach dem Warum? Warum sollte ich mich einbringen? Partizipation – freiwillige oder erzwungene – ist darum die Basis aller Politik. Gute Politik ist dabei jene, durch die es gelingt, Herausforderungen schnell zu erkennen und nachhaltig zu lösen.

Und wann beginnt Politik demokratisch zu sein? Dann, wenn die Motive zur Mitwirkung möglichst intrinsisch sind. Dann, wenn das Erkennen und Benennen der Herausforderungen ebenso gemeinsam und von jedem einzelnen angestoßen und beeinflusst werden kann wie die Erarbeitung und Entscheidung, was am besten zu tun ist. Dies beinhaltet auch die Umsetzung und Auswertung eines aktiven Einbindens und in die Verantwortung Nehmens aller. Das ist die Idee, wie sie schon vor 2500 Jahren erkannt und versucht wurde, mit vielen Aufs- und noch mehr Abs. Ist unsere Demokratie am Endpunkt oder beginnt sie erst so richtig Fahrt aufzunehmen? Und was ist der Beitrag den Abstimmung<sup>21</sup> dabei? Abstimmung 21 geht davon aus, dass wir es besser können, viel besser. Das ist das Selbstverständnis einer lernenden Demokratie. Was braucht es dazu?

### **4.1.2 A21: Lernende Demokratie können**

*Better together!* Dafür steht das Vorhaben einer *Lernenden Demokratie*.<sup>2</sup> Dieses Leitbild einer sich laufend selbst reflektierenden Gesellschaft hebt A21 auf die politische Agenda. Reicht dies, oder muss dieses Leitbild zudem in Medien und Gesprächen, in Bildung und Programmen, Kammern und Ämtern zum Selbstverständnis erhoben und in Struktur und Infrastruktur über Gesetze und Verfassung verankert werden, damit A21 Erfolg hat?

A21 will das Vertrauen in die Wirksamkeit der Demokratie zurückgewinnen, denn nur so können wir dem Umschreifen von Fatalismus, Misstrauen und Angst, die zu Extremismus und Populismus führen, eine begründete Zuversicht entgegensetzen: Die Gewissheit, dass wir es besser, viel besser, können, nämlich gemeinsam!

Wir können es besser, wenn wir es schaffen, unsere gesellschaftlichen Lösungswege den neuen Erfordernissen und Erwartungen anzupassen. Wir brauchen ein kollektives Lernen darüber, wie Menschen und Institutionen gemeinsam

---

<sup>2</sup> Das Leitbild einer Lernenden Demokratie ist dem Konzept einer Lernenden Organisation entlehnt, wie sie sich in der Organisationsentwicklung unter Peter Senge und Chris Argyris entwickelt und inzwischen in vielerlei Gestalt und Formen gerade in innovativen KMU verbreitet hat (u. a. in Form von *Kaizen*, *Lean-Produktion*, *Agile*, *Mindfull Leadership*, *Theory-U* ...).

die *Co-Produktion* – also gemeinschaftliche Produktion – von Gemeinwohl besser gestalten können (dies ist die Voraussetzung jeder Transformation).

## 4.2 Die zwei Beine von Demokratiepolitik

Solch eine prozedurale *Demokratiepolitik* gehört darum in diesen bewegten Zeiten ganz oben auf die politische Agenda. Gerade wegen den gesellschafts-politischen Turbulenzen, die sich durch Corona zusätzlich aufschaukeln, muss sich Politik nicht nur als Hüter, sondern auch als Entwickler einer wirksamen, freiheitlich-demokratischen Grundordnung verstehen. Denn die Art und Weise, wie wir gemeinsam Probleme erkennen und angehen, gar Krisen meistern, erfordert ein stetiges und professionelles Sich-Kümmern um Personal und Prozesse unserer Demokratie.<sup>3</sup>

So, wie wir auf andere Herausforderungen mit dem Einrichten eigener Politikfelder mit Budget, Personal und Mandat parlamentarisch geantwortet haben (Klimapolitik, Digitalpolitik etc.), so erfordert auch die zunehmend prekäre Lage unserer Demokratie ein eigenes Politikressort für *Demokratiepolitik in enger Verbindung mit Engagementpolitik*. Denn *Demokratiepolitik* widmet sich den Voraussetzungen, damit all die anderen Politikaufgaben vernünftig bearbeitet werden können. Sie kümmert sich um die Menschen, Prozesse und Strukturen unserer Demokratie und darum, dass diese so befähigt und organisiert sind, dass wir gemeinsam unsere (sozialen, ökologischen, technologischen ...) Probleme besser gelöst bekommen.

### Kümmern um Demokratie und Demokraten

Die *Agenda für moderne Demokratiepolitik* sorgt sich also um das *Wie* einer Demokratie (im umfassenden Sinne). Ziel ist es, eine kontinuierliche Verbesserungskultur in unserer Demokratie zu etablieren. Das intersektorale und föderale Zusammenwirken über Strömungen und Parteien, Milieus und Sektoren, über föderale Ebenen und Institutionen hinweg, soll laufend modernisiert werden. Eine mandatierte *Agenda für moderne Demokratiepolitik* soll darum die entsprechenden rechtlichen, finanziellen und personellen Voraussetzungen schaffen, sodass nicht nur die gegenwärtigen Prozesse angemessen laufen und optimiert werden, sondern bereits die Fragen

---

<sup>3</sup> Eine aktuelle Übertragung des demokratiepolitischen Ansatzes ist die der demokratischen Krisengovernance zum Bewältigen der Corona-Krise. Wie kann das Krisenbewältigungspotential eines Gemeinwesens sich entfalten? Dazu: Fuhrmann 2020.

und Krisen der Zukunft mitbedacht und entsprechende (politische) Innovationen entwickelt und erprobt werden können.

*Demokratiepolitik* ist somit ein eigenständiges, aber zugleich quergelagertes Meta-Politikfeld. Es kümmert sich um die Voraussetzungen des Gelingens aller anderer Politikfelder. Dabei steht Demokratiepolitik auf zwei Beinen: Einerseits kümmert sich *Demokratiepolitik* um die Akteure der Demokratie – Politiker, Verwaltungsmitarbeiter, ehrenamtlich Engagierte usw. (*öffentliche Personalentwicklung*). Andererseits dreht sie sich um jene Prozesse und Institutionen, durch die diese Akteure zusammenwirken (*Demokratieentwicklung*). Und sie erfolgt im Kontext des Engagements von hierzulande beinahe 30 Mio. Bürger\*innen.

### **Öffentliche Personalentwicklung**

*Öffentliche Personalentwicklung* (ÖPE) kümmert sich nicht nur um die Menschen, die im politisch-administrativen System arbeiten, und um Personen, die sich politisch und zivilgesellschaftlich engagieren, sondern auch um jene, die es noch nicht tun. Denn wie in einer Organisation dreht sich diese demokratische Personalentwicklung darum, nicht nur genug geeignete Menschen gewinnen zu können, sondern auch sicherzustellen, dass diese fähig, willens und vermögend sind, sich entsprechend einzubringen. ÖPE beginnt also mit der Frage des politischen Nachwuchses:

Das gesellschaftliche Interesse und Engagement, das Mitgliedwerden und Mitwirken in politischen Willensbildungsorganisationen (insbes. Parteien) wie auch das Kandidieren und Ausüben von politischen Ämtern sollte gefördert werden. Eine vitale, diverse, vielfältig organisierte Zivilgesellschaft ist der Nährboden, in dem sich Menschen politisch zu engagieren beginnen und sich darauf vorbereiten, politische Ämter zu übernehmen. Dem vor- und beigelagert ist die (früh-)kindliche Erziehung und Prägung in Kindergärten und Schulen, aber auch in Nachbarschaften, Vereinen und Religionsgemeinschaften und – am grundlegendsten – in Familie und Verwandtschaft: Wie können hier bereits demokratisches Grundverständnis und Gepflogenheiten erworben und verinnerlicht werden?

Der Fokus muss auch darauf liegen, sich um das das Grundpersonal einer Demokratie zu kümmern: D. h. letztlich um alle! Denn das eigentliche Personal einer Demokratie sind all jene, die ihre Anliegen und Meinungen publik machen, ihre Stimme nicht nur abgeben, sondern sich auch zwischen Wahlen weiter einsetzen und gehört werden wollen.

Gerade die Fragestellung nach der Debattenkultur adressiert vielleicht die kritischste Frage *öffentlicher Personalentwicklung*: die nach dem (öffentlichen) Kommunikationsverhalten. Wie konstruktiv bzw. destruktiv ist dieses? Durch Social-Media ist öffentliche Kommunikation quasi für jeden, jederzeit und zu jedem

Thema möglich geworden. Die in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG den Parteien zugestandene Rolle, an der Willensbildung mitzuwirken, hat sich noch weiter demokratisiert. Parteien und damit auch deren gewählten Organe und von ihnen besetzten Ämter stehen in einem fundamentalen Rollenwandel.

---

## 5 Föderale Demokratieentwicklung

*Föderale Demokratieentwicklung* beschäftigt sich mit demokratischen Strukturen und deren Prozessen, nämlich mit der Bedeutung und Relevanz der Parlamente als demokratischen Mittlerinstanzen. Dabei geht es auch darum, sicherzustellen, dass diese nicht zwischen den zentrifugalen Kräften der vertikalen Ebenen und den horizontalen Sektoren aufgerissen werden. Wenn mehr Geld und Macht (Steuereinkünfte und Zuständigkeiten) nach „Oben“ wandern (da auch die Herausforderungen zunehmend supra- und international, gar global werden), welche Rollen und Ressourcen bleiben dann noch bei den Landesparlamenten und den ihnen anvertrauten Bezirks-, Kreis- und Kommunalorganen? Wenn mehr politische Mitsprache über partizipative bis hin zu direkt-demokratischen Instrumenten der Bürgerbeteiligung (Bürgerräte und Hausparlamente, Bürgerbegehren und Volksentscheide) geht, welche Rolle werden dann noch Abgeordnetenkammern und Repräsentanten, parlamentarische Ausschüsse und Enquete-Kommissionen, Parteien und Verbände haben?<sup>4</sup>

Es ist im vitalen Interesse eines vorausschauenden und nachhaltig handlungsfähigen Parlamentes, sich nicht nur *Demokratiepolitik* oben auf die Agenda zu setzen, sondern auch die Zuständigkeiten bei sich zu behalten und nicht an ein Regierungressort abzugeben – schließlich tagen im Abgeordnetenhaus die vom Souverän bestimmten Abgeordneten. Die Legislative repräsentiert damit den Souverän mehr als die Exekutive und Judikative. Jedoch haben sich unsere Demokratien zunehmend in Exekutivdemokratien entwickelt, mit den Abgeordnetenkammern als Zustimmungsanhängseln der Regierung.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ein engeres Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und deliberativer Demokratie wird gegenwärtig an vielen Stellen gefordert und durchgespielt. So u. a. von Claus Leggewie und Patrizia Nanz als zusätzliche Konsultative oder in der Allianz für vielfältige Demokratie initiiert von der Bertelsmann-Stiftung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/vielfaeltige-demokratie-gestalten/projektthemen/allianz-vielfaeltige-demokratie> (03.10.20).

<sup>5</sup> Wie u. a. vom französischen Historiker und Politologen Pierre Rosanvallon herausgearbeitet.

Um solch eine reformerische demokratiepolitische Agenda aufzugleisen, die weit über eine Legislaturperiode hinausreicht, muss vom Landesparlament nicht nur die Erarbeitung einer verbindlichen Landesbeteiligungssatzung beauftragt und betreut werden, sondern die Umsetzung und Weiterentwicklung dieser *Demokratieentwicklungsagenda* des Landes zudem von einer am Landtag selbst angesiedelten überparteilichen *Demokratieentwicklungsstelle* selbst vorangetrieben werden.<sup>6</sup>

Doch eine proaktive, ganzheitliche *Demokratieentwicklung* geht weit über dieses Absichern der Relevanz z. B. eines Landesparlamentes hinaus.

---

## 6 Demokratischer Wertschöpfungs-Flow

*Demokratieentwicklung* kümmert sich letztendlich um alle Prozesse und damit verbundenen Schnittstellen (also Institutionen, Stellen und Prozeduren), die dafür notwendig sind, dass der politische Wertschöpfungsprozess (der Co-Produktion von Gemeinwohl) nicht nur zuverlässig, sondern eben auch nachhaltig gut läuft (Abb. 7). *Demokratieentwicklung* widmet sich jedoch nicht nur dem flüssigen Funktionieren des engeren Zirkels der politischen Meinungsbildungs- und Gestaltungsprozesse (Schnittstellen 1–4). Sie gestaltet und verbessert auch Prozesse, die dafür dienen, jene Menschen und Gruppen einzubeziehen, die schnell übersehen werden – entweder, weil sie zu nah oder fern der Macht sind (Schnittstellen 5–7). Darüber hinaus gilt es auch Schnittstellen über das eigene Politiksystem zu gestalten, ins Digitale, Zukünftige, Vergangene und Föderale (8–11). Schließlich bedarf es einer zentralen Demokratieentwicklungsstelle (Schnittstelle 12): Hier geht es um die Gesamtentwicklung und Koordinierung im Sinne einer agilen, lernenden und partizipativen Orchestrierung des ganzheitlichen Wertschöpfungsprozesses einer demokratisch verfassten Gesellschaft.<sup>7</sup>

Erläuterung der einzelnen Schnittstellen der Demokratieentwicklung

---

<sup>6</sup> Diese Demokratieentwicklungsstelle muss nicht nur entsprechend bestellt und bestallt, sondern auch umfassend mandatiert sein, um in enger Zusammenarbeit mit Fraktionen und Ministerien, aber auch mit Wissenschaft, Verbänden, Experten, Zivilgesellschaft und Bürgerschaft die Umsetzung der Agenda voranzutreiben. Dies setzt voraus, dass die zugrunde liegende Demokratiepolitische Agenda / Beteiligungssatzung selbst transsektoral erarbeitet worden ist. Demokratiepolitik kann selbst nur demokratisch betrieben werden.

<sup>7</sup> Letztlich läuft es auf eine Dynamisierung des bisherigen – statischen – Gewaltenteilungsmodells hinaus. Neben das Machtgleichgewicht der checks & balances von Legislative, Exekutive, Judikative braucht es eine dynamisierende, das gemeinsame Lernen und Weiterentwickelnde organisierende Staatsgewalt. Nicht als vierte Gewalt, sondern als Dynamische, Lernende, Entwickelnde sprich *praecaptive*, Verfassungsinstanz.



**Abb. 7** Canvas: Schnittstellengestaltung. (Quelle: ReformAgentur)  
(Eigene Abbildung)

1. Konsultieren: Vorgelagerte Beteiligung – Wie bekommen wir unsere Anliegen auf die Agenda? Wie werden wir gehört?
2. Kollaborieren: Nachgelagerte Beteiligung – Wie erfahren wir und werden eingebunden, in das was Politik umsetzt?
3. Koordinieren: Verwaltungsinterne Zusammenarbeit – Wie arbeiten Verwaltungseinheiten und Staatsorgane besser zusammen?
4. Kooperieren: Zusammenwirken innerhalb der Gesellschaft – Wie packen wir es, ohne Staat, durch unser Engagement, selbst an?
5. Aktivieren: Einbeziehung Marginalisierter / Unterrepräsentierter – Wie erreichen wir jene, die von selbst nicht kommen / können?
6. Assistieren: Einbindung von Politik-/Verwaltungsspitzen – Wie gelingt die aufrichtige und verlässliche Beteiligung der Mächtigen?
7. Inkorporieren: Einbeziehung der Wirkmächtigen in Wirtschaft, Medien und Gesellschaft – ... s. 6. und ebenso in der Gesellschaft!
8. Föderalisieren: vertikales Zusammenspiel regeln – Wie arbeiten die politischen Ebenen über Grenzen hinweg besser zusammen?

9. Projizieren: Generationenübergreifende Weitsicht – Wie holen wir die Zukunft in unsere heutigen Entscheidungen?
10. Reflektieren: Tradition und Heimat im Blick – Wie gehen wir achtsam mit der Vergangenheit um und lernen aus dieser?
11. Digitalisieren: Gestalten von Digitalisierung – Wie nutzen wir digitale Möglichkeiten so, dass sie zum Segen werden?
12. Orchestrieren: Entwicklung und Gesamtkoordination – Wie wird das Zusammenspiel all dieser Schnittstellen gepflegt und verbessert?

Bei solch einem komplexen, da umfassenden, transsektoralen, milieuübergreifenden, internationalen und intertemporalen Demokratieverständnis wird die Frage der Betreuung, Steuerung und kontinuierlichen Weiterentwicklung zentral und kritisch: Wie kann eine „zentral-ganzheitlich-partizipativ-agile“ Orchestrierung (Schnittstelle 12) aussehen? Wo und wie kann dies verankert, mandatiert und personalisiert werden?

---

## 7      Verankerung von Demokratiepolitik am Parlament<sup>8</sup>

Die Legislative – als gewählter Repräsentant des Souveräns – sollte die Weiterentwicklung unserer Demokratie nicht an die Exekutive weitergeben, sondern diese Schlüsselaufgabe bei sich ansiedeln. Für solch eine kontinuierlich besser werdende Demokratieentwicklung (DE) sind erforderlich:

1. *DE-Satzung: Ausarbeitung einer Demokratieentwicklungssatzung*, die intersektoral und partizipativ erarbeitet wird.
2. *DE-Stelle: Einrichtung einer am Parlament angesiedelten Demokratieentwicklungsstelle*, die sich um Umsetzung und Weiterentwicklung dieser demokratiepolitischen Agenda kümmert.
3. *DE-Schule: Support und Trainingsprogramme* für Legislativen und Exekutiven, damit die Demokratieinnovationen wirksam werden können – von Verwaltungsreform und Evidence-Based-Policy bis hin zu Bürgerbeteiligung und Digital-Governance.

Die Frage der Verortung und Verfestigung, sprich Kodifizierung, Institutioinalisierung und Konstitutionalisierung von Demokratiepolitik mit deren zwei

---

<sup>8</sup> Ausführlicher dazu Fuhrmann (2021).

Schwerpunktfeldern der öffentlichen Personalentwicklung und föderalen Demokratieentwicklung wird das eigentliche „dicke Brett“ sein, was es die nächsten Jahre zu bohren gilt, und wo Abstimmung 21 einen wichtigen Impuls setzen kann.

---

## 8 Resonanz: empirische Untersuchung

Der Strang B der wissenschaftlichen Begleitung untersuchte, wie Modell und Umsetzung von Abstimmung21 wahrgenommen wurden. Also, wie die Resonanz der Abstimmung bei diversen Teilnehmermilieus ausfällt und was sich daraus für die weiteren Durchläufe ergibt.

Dazu wurde im Zeitraum Juli bis Oktober 2021 jeweils zwei quantitative und qualitative Erhebungen durch Online-Fragebögen und Fokusgruppen zu den zwei Methodenbausteinen von A21: Hausparlamente und Volksabstimmung durchgeführt.

- Von insgesamt sieben Fokusgruppen wurden drei, mit insgesamt 23 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, zur Untersuchung der Hausparlamente durchgeführt.
- Zur Volksabstimmung wurden vier Fokusgruppen, mit insgesamt 35 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, abgehalten.
- Der Online-Fragebogen zu den Hausparlamenten wurde von 40 Personen beantwortet.
- Zum Fragebogen bezüglich der Volksabstimmung erhielten wir bis zum 3.11. (als Frist für die Analyse) 9087 Antworten.

Im Sinne einer verfahrenswissenschaftlichen Prozessvalidierung lag dabei der Fokus der empirischen Untersuchung vor allem auf Wahrnehmung von A21-Modell und Umsetzung und nicht auf einer inhaltlichen Analyse der Ergebnisse der Hausparlaments- und Volksabstimmungsthemen. D. h. ob und inwieweit die Empfehlungen zu den vier Abstimmungsthemen repräsentativ und relevant sind, war nicht Gegenstand der Untersuchung. Vielmehr wurde die Frage gestellt, ob und wie die Resonanz auf Anspruch, Methode und Umsetzung von A21 ausfällt und was dabei förderlich / hinderlich ist.

## **8.1 Folgerungen aus der Resonanzerhebung**

Was lässt sich unmittelbar aus dieser Erhebung und Auswertung der Rückmeldungen von über 9000 Teilnehmenden für Modell und Umsetzung, Intention und Wirkung von Abstimmung 21 im Jahre 2021 schließen? Folgende Auswertung der empirischen Untersuchung basiert auf der dialogischen Auswertung der dargestellten Ergebnisse und sammelt zuerst die unmittelbar gemachten Beobachtungen aus den Fokusgruppen und Umfragen, um dann die sich daraus ergebenden ersten Folgerungen zu ziehen. Die Auswertung nimmt dabei Bezug zu den Leitfragen der Validierung nach Skalierbarkeit, Implementierbarkeit und Kommunizierbarkeit des durchgeführten A21 Modells.

### **Folgerungen von A21 in Bezug auf die ... ?**

#### **... Skalierbarkeit**

- Der erste Durchgang der bundesweiten A21-Kampagne kann als deutlicher Erfolg bezeichnet werden, der bereits eine Community aufgebaut hat und viele Erfahrungen und Erkenntnisse für zukünftige Abstimmungen bringt.
- Der Prototyp von Abstimmung21 trifft bei einer sehr großen Gruppe an Menschen auf positive Resonanz. Viele Teilnehmende wünschen sich die Fortführung der Kampagne und langfristig die gesetzlich verbindliche Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene. Dies ist der Fall, obwohl die Volksabstimmung bisher thematisch eher eine links-ökologische Teilnehmerschaft anspricht.
- Es könnten einige Befürworter direkter Demokratie hinzukommen, wenn in Zukunft auch konservative Themen auf die Agenda der Volksabstimmung kommen. Denn bisher können die Ergebnisse verglichen mit der Gesamtbevölkerung Deutschlands nur bedingt als repräsentativ angesehen werden. Die Zielgruppe ist in den Bereichen Alter, Bildungsgrad, Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund und vor allem politischer Überzeugung noch nicht divers genug.
- Verbesserungsbedürftig sind insbesondere die Hausparlamente. Deren Ziel muss sowohl den Initiatoren der Kampagne als auch den Teilnehmenden deutlicher werden. Außerdem bedarf es einer besseren Bewerbung und Erklärung des Instruments.
- Es wird empfohlen, die Hausparlamente früher anzusetzen und nicht zu Beratung der Abstimmenden zu verwenden, sondern die Ergebnisse und Rückmeldungen klarer und relevanter zu nutzen, zum Beispiel zur Formulierung von Alternativvorschlägen für die Volksabstimmung.

- Die Volksabstimmung hatte dagegen bereits eine große Resonanz, die durch eine politisch und gesellschaftlich diversere Teilnehmerschaft jedoch noch größer werden sollte. Um dies zu erreichen, muss breiter und intensiver beworben werden und die Themenauswahl sollte offener gehalten werden, um auch Teilnehmermilieus anzulocken, die sich bisher mit dem A21 Anliegen und deren Abstimmungsthemen nicht identifizieren konnten.

### **... Implementierbarkeit**

- Zur Sicherung der Implementierbarkeit der Ergebnisse bedarf es einer hohen Qualität der Volksabstimmung. Diese ist vor allem dann gegeben, wenn im Vorfeld der Abstimmung eine möglichst breite Deliberation stattfindet.
- Das vorgelagerte, aufeinander aufbauende Modell aus breitem Themenvoting und beratenden Hausparlamenten kam gut an, sollte aber weiterentwickelt und verbreitet werden.
- Das Themenvoting sollte mehr ausgeglichen und effektiv sein, damit eine größere Diversität im Bereich der Themen entsteht. Kontroverse Themen sollten nicht gemieden werden, sondern haben ein großes Potential.
- Auch die Hausparlamente bedürfen einer Überarbeitung, damit die Ergebnisse einen größeren Nutzen bringen. Die Qualität des Abstimmungsverfahrens kann deutlich gesteigert werden, wenn die Formulierung eines Alternativvorschlag auf Grundlage der Ergebnisse der Hausparlamente formuliert wird. So können Gefahren eines Abstimmungsvorschlags erkannt und angepasst werden, sodass er einerseits den gewünschten Effekt erbringt und andererseits für die betroffenen Bevölkerungsgruppen annehmbar ist.
- Diese Formulierung eines Alternativvorschages könnte Kritikerinnen und Kritikern den Wind aus den Segeln nehmen, indem gezeigt wird, dass es sich nicht um eine einfache, polarisierende Ja/Nein Abstimmung handelt, sondern um einen durchdachten Prozess mit mehreren Stufen zur Qualitätssicherung, der sowohl den Antrag der Initiativen als auch die Abstimmenden mit ihren Interessen und Bedürfnissen ernst nimmt.
- Dies alles setzt mehr Repräsentativität der Teilnehmerschaft voraus, damit z. B. die Ergebnisse der Hausparlamente, die ja die direkte Grundlage für einen Alternativvorschlag bilden, sich auf eine möglichst diverse Teilnehmerschaft aus unterschiedlichen Milieus gründet.
- Des Weiteren benötigt es zur Implementierung eine ausgewogene Information der Teilnehmenden. Sowohl überzeugten Befürwortern als auch überzeugten Gegnern einer Abstimmungsvorlage sollte eine Plattform gegeben werden, auf der sie ihre Argumente für oder gegen eine Abstimmungsvorlage mitteilen

können, damit sich einerseits alle Abstimmenden ernst genommen fühlen und andererseits die Möglichkeit haben, die wichtigsten Argumente und Kritikpunkte mitzubekommen.

### **... Kommunizierbarkeit**

- Die Kommunikationsstrategie, die sich daraus ergibt, sollte auf der bündelnden Wirkung der Volksabstimmung basieren. Ein Instrument, das von Teilnehmermilieus mit unterschiedlichen politischen Überzeugungen verwendet wird und diese an einen Tisch zur Diskussion und einer Entscheidung bringt. Ein vertrauenswürdiges Instrument, in das Menschen ihre Hoffnung setzen können, gerade in Punkten, die von der Politik nicht gesehen werden oder dieser zu heikel für eine Debatte sind. Hier können Menschen ihre Herzensthemen einbringen und die Bevölkerung mit einer befriedenden Wirkung über ihren Antrag abstimmen lassen.
- Die einzelnen Stufen der Volksabstimmung müssen dafür den Teilnehmenden gegenüber sehr einfach kommuniziert werden, sodass sich die Komplexität nicht wesentlich erhöht. Des Weiteren müssen die Ergebnisse der einzelnen Schritte und das, was damit passiert, klar kommuniziert werden, sodass die Teilnehmenden wissen, wie weit die Kampagne ist und nicht durch einen zu langen Prozess, in dem scheinbar wenig passiert, ermüden. Jede einzelne Stufe sollte ihre eigene Attraktivität haben und einen Sinn für die Teilnehmenden machen, damit sie nicht im Verlauf der Kampagne aus Desinteresse oder Ungeduld abspringen.
- Die Kampagne verspricht den Teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern Hoffnung, ihre eigene Stimme mit Wirkung einzubringen und erleichtert Politikerinnen und Politikern die Arbeit, da kontroverse Themen angesprochen und entschärft werden.

---

## **9 Format: Verfahrenstheoretische Prozessvalidierung**

### **9.1 Methode der verfahrenstheoretisch fundierten Prozessvalidierung**

Das besondere dieser wissenschaftlichen Begleitung ist, dass sie prozedural komplementär angelegt ist. Zum einen reflektiert sie beobachtend die Resonanz und sich daraus ergebende Ideen zur Anpassung. Zum anderen aber spielt sie die Validität, d. h. Geeignetheit des Modells, anhand des eigenen Anspruchs selber

durch. Diese zwei Schleifen ergänzen sich und bauen aufeinander auf. Der folgende Strang der Validierung basiert dabei auf dem vom Autor mitentwickelten verfahrenswissenschaftlichen Ansatz.

### **Ansatz**

Grundidee der Prozessvalidierung ist, den vollzogenen Prozess anhand des eigenen Anspruches zu messen. Dazu eignet sich der Verfahrenstheoretische Ansatz mit der Meta-Matching-Methode besonders gut. Denn diesem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die Validität des Prozessdesigns sich nur bemessen lässt an der Geeignetheit des Bezugspunkts. Wie gut ein Werkzeug geeignet ist, entscheidet nicht das Werkzeug, sondern das, was mit dem Werkzeug hergestellt werden soll.

Der Schwerpunkt der Prozessvalidierung betrifft die Eignung des Abstimmung<sup>21</sup> Modells, um eine zivilgesellschaftlich getragene Demokratieentwicklung in die Praxis zu bringen, mit dem Ziel, letztlich das politische System zur Einführung der Volksabstimmung mit vorgesetztem Themenvoting/ Beteiligungsverfahren (Hausparlamenten, Bürgerräten) zu bringen.

### **Methode**

Während die Resonanzauswertung mit quantitativen und qualitativen Erhebungsmethoden arbeitet, fußt die eigentliche Prozessvalidierung auf der Profilierung und dem Abgleich von Anforderungs- und Leistungsprofil mittels eines speziell dazu entwickelten Workshopformats: dem eines Toolshops.

Ein Toolshop ist ein Workshop der – wie der Name es schon andeutet – dem Entwickeln und Schärfen von Werkzeugen, also von Methode und Prozess zum Erreichen eines bestimmten Anliegens, dient. Der dahinterliegende wissenschaftliche Ansatz ist der prozedurale. Übersetzt wurde dieser in die verfahrenstheoretisch basierte Meta-Matching-Method (MMM). Mittels dieser wird im Folgenden die Validierung von Format und Prozess beschrieben.

## **9.2 Re-Designing: A21-Ideal-Modell**

### **Forderungen, die dem folgenden Modell zugrunde liegen:**

1. Themenvoting verbessern
2. Hausparlamente für Alternativvorschlag verwenden
3. Die Abstimmung digitalisieren

#### 4. Eine Plattform unter der Leitung von openPetition + Abstimmung21 als Konsortium

Diese vier Forderungen für die Weiterentwicklung des A21 Modells ergeben sich aus den Learnings der ersten Kampagne. Aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung sind es die wichtigsten Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung einer möglichst effektiven und demokratischen Volksabstimmung 2022. In folgender Grafik wurden diese Ansatzpunkte in der Auswertung nach dem Abschlusstoolshop zum ersten Mal erfasst und strukturiert.

Abb. 8 aus der handschriftlichen Visualisierung im Rahmen des abschließenden Toolshops der begleitenden Validierung im Oktober 2021 erläutert darum im Folgenden:



**Abb. 8** bitte Abbildungsbeschriftung angeben, z. B. Abbildung aus der handschriftlichen Visualisierung im Rahmen des abschließenden Toolshops am XY. Oktober 2021 in ORT. (Foto: vom Autor selbst)

## 10     **Themenfindung**

Das Themenvoting muss grundsätzlich überarbeitet werden. Es muss offen, breit, kontrovers, aktuell strategisch, nachhaltig, bewegend und grundsätzlich sein.

### 10.1    **Themenscouting**

- Es ist bereits eine Fülle an Themen vorhanden, die mit Ängsten, Sorgen, Hoffnungen u.s.w. verbunden sind. Es geht beim Scouting darum, strategisch und damit frühzeitig die Themen herauszufiltern, die besonders wichtig sind.
- Dafür ist es nötig, vorzusondieren, die Initiativen anzusprechen und einzuladen, um dann Petitionen zu starten.
- Die Frage, die bei der Themenfindung gestellt werden muss, ist: Wie stellen wir sicher, dass wir heute schon jene Gesetze angehen, bei denen wir uns ansonsten in einigen Jahren ärgern, es nicht schon früher getan zu haben?
- Das Problem beim jetzigen Voting ist, dass bis jetzt der Erfolg nur von der Fähigkeit zur Mobilisierung der einzelnen Initiativen abhängt oder von der Unterstützung der Petitionsplattformen.

### 10.2    **Voting #1**

- Für das erste Voting bedarf es einer qualifizierten Eingabemaske, um die eingereichten Themen zu strukturieren und zu präzisieren. Zudem wird eine Clusterhilfe benötigt, um ähnliche Themen einfacher zusammenzufassen.
- Das 100er Quorum beschränkt die Anzahl der zu bearbeitenden Petitionen.
- Zudem kümmert sich ein Strategie Gremium um die inhaltliche Qualität der eingereichten Themen.

### 10.3    **Clustern und Schärfen**

- Dieser Schritt beinhaltet das Sichten und Clustern der Anträge, die das 100er Quorum bestanden haben.
- Das Clustern geschieht anhand des Nachhaltigkeitskompasses mit den entsprechenden 4–6 Reformfeldern. Die Maßgabe ist dabei eine scharfe, heiße

Themenauswahl. Eine Spurgruppe – also repräsentativ zusammengesetzte, kleine Steuerungsgruppe – schärft die eingereichten Themen zusätzlich.

## **10.4 Voting #2**

- Wie kann das zweite Voting unterstützt werden? Zum Beispiel über Mobilisierung durch Medienpartner (TV, Print etc.).
- Es muss sich die Frage gestellt werden, ob die Themen relative oder absolute Gewinner sein müssen. Das heißt, ob sie mehr Stimmen als andere Anträge oder ein bestimmtes Mindestmaß an Stimmen erreichen sollen.

## **10.5 Unterlagenformulierung**

Diese muss über Hausparlamente stattfinden. Wenn man die Hausparlamente weiterhin verwenden will, brauchen diese eine konkrete Rolle. Diese ist am passendsten bei der Formulierung eines Alternativvorschlags.

## **10.6 Operationalisiere**

- Die Fragen aus den Anträgen müssen als Gesetzesforderung formuliert werden können. Dazu müssen die entsprechenden Schlüsselfragen gefunden, sowie ein Argumentarium (Pro – Contra) erstellt werden. Dies dient zur Willensbildung.
- Wir schlagen hierfür eine Fachkonferenz zum Beispiel in Kooperation mit der evangelischen Akademie vor.

## **10.7 Hausparlamente**

- Die Hausparlamente dienen als Beratungsausschuss, um eine Gesetzesvorlage zu beraten und nachzubessern. Sie liefern Anhaltspunkte zur Formulierung eines Alternativvorschlages bzw. einer Alternativformulierung. Hausparlamente haben eine Doppelfunktion:

1. In einem bestimmten Zeitfenster beraten sie den Überarbeitungsbedarf der Abstimmungsvorlage.
  2. Bis zur Abstimmung kann und soll jeder selbst sich mit den Unterlagen eine Meinung bilden. Allein oder mit anderen. Hierzu müssen die Unterlagen auch nicht eingeschickt werden.
- So erfüllen die Hausparlamente die Funktion der Deliberation vor einer Entscheidung, also sich deliberativ eine Meinung zu bilden. Dies ist dann möglicherweise der viel größere Effekt als die Beratung bei der Unterlagenerstellung. Denn die Hausparlamente haben nur dann einen Mehrwert, wenn die Ergebnisse eine echte Wirkung haben. Ohne diese Basis kann sich das Instrument auf Dauer nicht durchsetzen.
  - Dadurch braucht es weniger Hausparlamente, um einen klaren Mehrwert für das A21 Anliegen zu erzielen. Angestrebt waren 50 Hausparlamente mit durchschnittlich 5 Teilnehmern aus möglichst unterschiedlichen Milieus und Regionen. Aufbau und Pflege eines solcherart divers gemischten Kreises von ca. 100 A21-fest-verbundenden Gastgebern sollte gezielt angegangen werden.

## 10.8 Re-formulierung

- Bevor also die Abstimmungsfrage und die Unterlagen erstellt werden, sollten beides, also Fragen wie auch Varianten des zu Entscheidenden, deliberativ durchgespielt worden sein. Dazu sind Hausparlamente gut geeignet: Sie dienen einer Rückmeldung zu Relevanz, Akzeptanz und Varianz einer Abstimmungsfrage.
- Die Ergebnisse der Hausparlamente zeigen A21 (beziehungsweise einem zuständigen Komitee), für wie sozial, ökologisch, wirtschaftlich etc. verträglich (z. B. nach den Dimensionen des Nachhaltigkeitskompasses) ein Abstimmungsvorschlag gehalten wird.
- Aus diesen Ergebnissen kann dann ein stimmigerer Abstimmungsvorschlag erarbeitet werden, der Perspektiven und Einstellungen von Bürgerinnen und Bürgern besser berücksichtigt und trotzdem seinen gewünschten Effekt verfolgt. Hiermit kann sowohl einer Initiative, die einen Abstimmungsvorschlag einbringt, im Sinne der Schärfung der eigenen Anliegen geholfen werden, als auch der Abstimmungsvorgang qualitativ aufgewertet und demokratischer werden.

## 10.9 Kampagne und Versand

- Mach mit, stimme ab!
- Die Mobilisierung geschieht über Kanäle, Partner etc. möglichst breit. Der Versand der Unterlagen geschieht in erster Linie digital, durch Herunterladen oder per Mail. Eine Bestellung ist auch möglich, aber externe, lokale Dienstleister wären nötig, zum Beispiel durch Zusammenarbeit mit Tages- oder Regionalzeitungen, die Unterlagen in Zeitungen legen lassen.
- Die Abstimmungsunterlagen bestehen aus drei oder vier Teilen. Einem Aufriss der Fragestellungen mit Expertenmeinung (Was ist das Problem, was würde sich ändern, ...) – mit Links zu Experten und zu Meinungsportalen. Um die Erstellung kümmert sich ein Redaktionsteam. Hausparlamente-Unterlagen sind als Willensbildungshilfe beigefügt.

## 10.10 Abstimmung

Auch wenn nur simuliert, so hat die Erhebung gezeigt, dass dieses „Tun, als ob“ dennoch hochgradig selbstermächtigend und symbolisch machtvoll ist. Die Frage ist: Wie kann dies einfacher und transparent, valide und wirkmächtiger zu gleich erfolgen.

- Die Abstimmung findet überwiegend digital statt. Die Authentifizierung geschieht über das Handy. Es beinhaltet eine programmierte Hinleitung zur Ja/Nein Stimmabgabe. Zur Abstimmung sollte es Alternativvorschläge geben (mindestens einen vom Initiatorenkreis von A21 selbst, eventuell wenn gewünscht, auch einen vom Bundestag). Das Abstimmungsformular ist nach dem Konzept des programmierten Lernens (ich werde stückweise auf die Frage hingeführt) erstellt. D. h.: anleitend, modularisiert, sodass man nicht sofort abstimmen kann, sondern zuerst sich durchlesen, reden oder fragen muss.
- Ggf. kann ein Abstimmungsvorgang digital so angeleitet sein, dass man sogar erst für die nächste Frageebene freigeschaltet wird, wenn man bestimmte Fragen bedacht hat. D. h. die Abstimmung muss nicht ja / nein sein, sondern kann als Skalierungsfrage gestellt sein. Auf diese Weise ließen sich differenziertere Rückmeldungen gewinnen.
- Da es sich (noch) um keine bindende Abstimmung handelt, kann und sollte mit solchen und anderen diskretionären Abstimmungsverfahren experimentiert werden.

werden. Auf diese Weise könnte das Modernisierungsanliegen von A21 noch besser verdeutlicht werden.

## 10.11 Auszählung

- Die Auszählung sollte offen, solide und festlich sein. Sie sollte eine Auswertung, Aufbereitung und Kommentierung der Ergebnisse beinhalten und schnell und günstig von stattnen gehen.
- Dies spricht für eine rein digitale Abstimmung und Auszählung incl. automatischer Aufbereitung und Kommentierung, sodass die Hürden der Anwendung möglichst niedrig sind.
- Die Übergabe der Ergebnisse dagegen soll emotional und affektiv bindend verlaufen. Spannend, symbolträchtig, würdig, verheißungsvoll.

## 10.12 Verbreiten und Einbringen

- Diese feierliche Form der Übergaben ist für Verbreitung und Einbringung der Abstimmungsergebnisse wichtig, denn diese bedürfen einer selbstermächtigenden Kundgebung im Sinne von – „Wir, das Volk haben entschieden...“.
- Schließlich handelt es sich rechtlich nur um eine informelle, nicht-bindende Umfrage, die aber so auftritt und solide durchgeführt ist, dass sie den Anspruch auf mehr, nämlich auf eine valide Volksabstimmung glaubhaft erheben kann.
- Die Selbstevidenz des Prozesses im Sinne von Legitimation durch Verfahren ist oberste Messschnur des A21 Prozesses. Nur wenn die vorhergehenden 10 Schritte diesem hohen Legitimitätsanspruch genügen, kann eine Legitimation durch Verfahren gelingen. Zugleich werden alle vorherigen Bemühungen zu Nichte gemacht, wenn hier zum Schluss nicht selbstbewusst deutlich gemacht wird, dass dieser Souverän entschieden hat, das Ergebnis ihn verkörpert und in seinem Namen ausgestrahlt wird.
- Anzustreben ist das Entwickeln eines Rituals mit einer Schnittstelle im Deutschen Bundestag – inklusive einer verbindlichen Beschäftigungs- und Stellungnahmepflicht. Auch dies muss hochgradig symbolisch/festlich sein – „Hört hört: ...“

## 10.13 Nacharbeit

- Als Nacharbeit sollte eine weitergehende Themenbetreuung stattfinden. Allianzen oder Kooperationen der Umsetzung mit betreffenden Bundestagsaus schüssen wären zu bilden.
- Schließlich bedarf es des Auswertens und Überdenkens von A21 (Im Sinne von Gesetzespatenschaften).

---

## 11 Strategie: Implementations- und Kommunikationsstrategie

### 11.1 Strategische Positionierungsempfehlungen aus der Validierung

Durch den Prozess und die im A21 Jahr gemachten Erfahrungen hat sich unseres Erachtens das Verständnis über Ansatz, Heelpunkt und Selbstverständnis, sprich über die Strategie des A21 Projektes geschärft. Folgend die zentralen Eindrücke der strategischen Positionierung von Abstimmung21 als schrittweise Aneignung des Gesetzgebungsmodells:

### 11.2 Ansatz: Sukzessives Gesetzgebungsstufenmodell

Wie kann es gelingen, dass Bürgerinnen und Bürger – eigentlich jeder Einwohner Deutschlands – auch politisch das Gefühl von Mündigkeit regelmäßig und echt erleben kann? Grundversprechen der Demokratie ist ja, dass meine Stimme zählt. Doch nicht nur im Sinne von alle vier Jahre eine Stimme abzugeben, sondern seine Stimme – im Sinne dessen, was man zu sagen hat – auch zwischen den vier Jahren, zumindest bei wichtigen und entscheidenden Themen, hören zu lassen.

Das ist der Anspruch von A21: jedem die Möglichkeit zu bieten, sich politisch Gehör zu verschaffen, indem regelmäßig und wirksam alle als besonders wichtig geltenden und umstrittenen Themen auf die öffentliche Deliberations-, Konsultations- und Dezisionsagenda gesetzt werden.

Dieses Versprechen wird bei Abstimmung21 letztendlich in drei Wellen ange strebt, die alle jeweils bereits in sich die Möglichkeit tragen, dass im Sinne von direkter Demokratie auch zwischen den Wahlen der Souverän durch das Parlament sich Gehör verschafft.

1. Die erste, bereits bestehende Stufe des Themenvoting, die besonders von OpenPetition entwickelt und eröffnet wurde, ist *das auf die politische Agenda Setzen von Herzblutthemen mittels E-Partizipation*. Angestrebt ist dabei, dass alle Petitionen, die über 50.000 Unterschriften haben, nicht nur vom Petitionsausschuss, sondern auch vom Deutschen Bundestag bearbeitet werden. Auf diese Weise könnten bereits sehr niederschwellig wichtige Themen und Forderungen auf die Agenda gesetzt werden und zum gesetzgeberischen Abschluss kommen.
2. Falls aber dies nicht der Fall ist, also das Thema nicht vom BT aufgegriffen wird, so würde der zweite Schritt einer *A21 Kampagne* greifen. Auch das ist bei oP bereits angelegt: die *Bürgerberatung mittels Hausparlamenten*. In der Bürgerberatung beraten Bürger ihre Abgeordneten. Das heißt, auch hier ist die eigentliche Intention die Stärkung der von uns gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertreter. Abstimmung21 macht auch hiermit deutlich, dass es um eine Ergänzung und komplementäre Modernisierung des bestehenden parlamentarischen Systems geht und nicht um eine radikale Umwälzung des parlamentarischen Systems.

In diesem zweiten Schritt würden jene Themen, die beim Themenvoting durch Petitionen ein bestimmtes Quorum überschritten haben – sei es relativ oder absolut – in so einem Bürgerberatungsprozess mittels Hausparlamente kommentiert.

Ziel dieser Bürgerberatung ist dabei die Ermittlung der differenzierten Resonanz auf die besonders kritischen Unterfragen des zur Abstimmung kommenden Themas. Das heißt, in diesem BB Verfahren beraten Bürger in diesem Fall nicht direkt ihre Volksvertreter, sondern den eigentlichen Souverän. Denn die Ergebnisse der Bürgerberatung zu den drei bis vier Unterfragen werden als Grundlage genommen für eine Überarbeitung der Fragestellung.

Dies kann dazu führen, dass entweder mit den Initianten der Petition die Fragestellung überarbeitet und ersetzt wird oder aber – falls die Initiative an ihrer eigenen Formulierung und Argumentation festhält – das von der Hausparlamenten erarbeitete Ergebnis zu einem Alternativvorschlag für die Abstimmung gestellt wird. Auch die zweite Phase endet damit, dass die Ergebnisse der Bürgerberatung an den Petitionsausschuss oder andere speziell dafür geschaffene Schnittstelle des Deutschen Bundestages gegeben werden, mit der Erwartung, dass er sich dieses Mal des Themas annimmt und entscheidet.

3. Falls auch dieses zweite Angebot an das gewählte Parlament, sich eines Themas anzunehmen und entsprechend zu entscheiden, nicht genutzt wird oder nicht angenommen wird, so kommt es zur dritten und entscheidenden Welle.

Der einer *selbstorganisierten Volksabstimmung*. Die zur Abstimmung vorliegenden Vorschläge der Initiative, des aus den Hausparlamenten abgeleiteten Alternativvorschlages und ggf. des in Zukunft vom Parlament selbst erstellten Gegenvorschlages würden dann in diese abschließende, mehr als nur symbolische und konsultative Volksabstimmung gehen. Denn auch wenn es bislang auf Bundesebene noch keine entsprechende, vom GG bereits vorgesehene Volksabstimmung auf Bundesebene gibt, so ist dennoch aufgrund des dargelegten mehrstufigen, offenen, transparenten und effektiven Prozesses das Ergebnis solch einer von der Zivilgesellschaft selbstorganisierten Volksabstimmung, wenn nicht rechtlich, so doch politisch also ein verbindliches Votum des Souveräns.

### 11.3 Selbstverständnis: demokratisches Eisbergmodell

Das dahinterliegende transformatorische Wirkungsversprechen von A21 lässt sich gut im Bilde eines Eisberges visualisieren. Denn – so wie beim Eisberg – ist das, was letztendlich trägt, nicht das, was man sieht, sondern das, was sich unter der Wasseroberfläche befindet. Dies gilt auch für eine vitale, umfassende und wehrhafte Demokratie: Nicht die oberen sichtbaren Formen wie Wahlen, Umfragen und Parlamente machen das Eigentliche der Demokratie aus. Geschweige denn, dass diese oberen sichtbaren Formen die Resilienz und Entwicklungsfähigkeit einer Demokratie bestimmen. Vielmehr wird eine Demokratie, von der möglichst alltäglich gelebten Praxis aller getragen. Das heißt, von dem selbstverständlichen Erleben eines jeden, nicht nur im politischen Raum, sondern auch in Wirtschaft, Wissenschaft, Schule, Kirche etc. Gehör zu finden, gefragt zu sein, Teil der Lösung sein zu können. Sprich, die eigene Selbstwirksamkeit in allen Lebensbereichen und Lebensphasen zu erfahren: Dass die eigene Stimme zählt, kurzerhand, dass jeder von uns wichtig ist zum Gelingen des Ganzen.

Aus der Logik des bestehenden politischen Systems, in dem sich besonders die Parteien als Hüter der Demokratie und Parlamente als der Souverän verstehen, mag dies so scheinen, als ob der Schwanz mit dem Hund wackelt. Das heißt, das Selbstverständnis und Ego vieler Vertreter\*innen aus Politik und Verwaltung fühlen sich durch solche komplementären bis hin zu revolutionären Vorschlägen zur Weiterentwicklung unserer Demokratie provoziert. Diese müssten aber verstehen: Der Souverän ist Herr über seine Repräsentanten und auch über die Weise, wie diese Demokratie auszusehen und sich weiterzuentwickeln hat. Abstimmung<sup>21</sup> ist natürlich nicht der einzige und ultimative Vorschlag, wie dies auszusehen

hat, jedoch gegenwärtig sicherlich einer der vielversprechendsten und am besten durchdachten.

## 11.4 **Heelpunkt: Dreistufiges Versprechen von mehr Partizipation**

Damit aber A21 wirklich für sich beanspruchen kann, einen echten Beitrag zur Modernisierung unserer Demokratie zu liefern, muss sie nicht nur zeigen, dass der Prototyp funktionstüchtig ist, sprich effizient robust und effektiv funktioniert, sondern dass dieses mehrstufige Modell auch auf eine breite Akzeptanz stößt. Das Verfahren sollte also über Miliegrenzen, politische Lager hinausgehend angenommen und genutzt werden. Es ist ja auch von vornherein das Ziel gewesen, die Marke von einer Million zu überschreiten. Doch dies wird nur funktionieren, wenn die Abstimmung einen Sogeffekt auslöst. Was sich zwar als hilfreich, aber nicht hinreichend erwiesen hat, ist die Relevanz und Brisanz der Abstimmungsthemen und die Niederschwelligkeit des Abstimmungsmodus.

Darüber hinaus braucht A21, um die Millionenmarke zuverlässig zu knacken und um auf eine breite Akzeptanz zu stoßen, ein weiteres aus unserer Sicht entscheidendes Wirkungsversprechen: Nämlich das der Befriedung unserer Gesellschaft und der Hoffnung in das Wirkungsversprechen unserer Demokratie. Beides hängt eng miteinander zusammen. Nicht erst seit Corona nehmen wir eine zunehmende Radikalisierung in der politischen öffentlichen Debatte wahr. Immer mehr Themen werden kontrovers nicht nur diskutiert, sondern zu Glaubenthemen erklärt. Das erschwert nicht nur eine sachliche, demokratische Debatte, sondern vergiftet auch den für eine jede Demokratie entscheidenden öffentlichen Diskurs.

Der eigentliche Lackmustest von A21 liegt darin, wie gut es innerhalb des Verfahrens gelingt, gerade die heißumstrittenen Themen und die vergifteten Konfliktlinien nicht nur über das Themenvoting ans Tageslicht, sondern auch über Bürgerberatung und Volksabstimmung befriedigend erörtert und entschieden zu haben.

Im Abschlusstoolshop im Oktober 2021 wurden darum Ansatz und Selbstverständnis von A21 mit Bildern und Begriffen versehen wie etwa einem heil- bzw. erlebnispädagogisches Konzept für unsere gereizte und gefährdete Demokratie. Erlebnispädagogisch deshalb, weil jeder und jede hier durchaus auch spielerisch erleben kann, dass und wie Demokratieinnovationen hilfreich und befriedigend wirken können. Heilpädagogik, weil dieser breite Diskurs mit dem klarenden Abstimmen eine verbindende und verbindliche Wirkung erzielt. Denn

die Gründe für mehr Partizipation, sei es beratende oder entscheidende, bauen dreifach aufeinander auf:

1. Erstens muss mehr Demokratie wirksam sein im Sinne von **Effizienz**. Wir alle erwarten, dass unser politisches System in der Lage ist, wirksam Probleme zu erkennen, Lösungen zu finden und umzusetzen. Nur eine lernende Demokratie, die regelmäßig gemeinsam die Art und Weise reflektiert, wie sie gemeinsam Probleme erkennt und löst, wird sich kontinuierlich weiterentwickeln.
2. Zweitens steigert mehr Partizipation die **Akzeptanz** von Politik, gerade auch von unpopulären und belastungsreichen/entbehrungsreichen Entscheidungen und Maßnahmen. Denn Menschen sind eher bereit Maßnahmen auch unbehaglicher Art mitzutragen, wenn sie beim Finden und Entscheiden dieser Maßnahmen einbezogen waren. Kurz was ich mitentschieden habe, werde ich auch eher mittragen (ertragen).
3. Drittens steigert gute institutionalisierte, verstetigte, lernende Partizipation nicht nur Effizienz und Akzeptanz von Maßnahmen, sondern auch die **Resilienz** von Demokratie, das heißt der bestehenden Gesellschaftsordnung an sich. Diese übergeordnete Perspektive ist entscheidend für das Bestehen und Überleben von Demokratie. Denn auch wenn Demokratie kurzfristig und lokal gut funktioniert, so heißt es noch lange nicht, dass die Wurzeln der Demokratie so tief im kulturellen Selbstverständnis einer Gesellschaft verankert sind, dass sie auch Krisen, populistische Stürme und Wohlstandsdürren überlebt. Gerade wirtschaftliche Depressionen mit düsteren Aussichten bieten die Grundlage für populistische bis hin zu extremistischen „Infektionen“, an denen auch ein scheinbar gesunder Demokratiebaum eingehen und fallen kann.

## 11.5 Mission: Demokratie als Hoffnungsmacher

Doch der eigentliche Nachfragesog, den A21 entfachen sollte, liegt nicht in erster Linie darin, die Not zu schmälern, sondern eine hoffnungsvolle Verheißung zu erfüllen. Das heißt, neben der Befriedung unserer Demokratie durch das befriedigende Thematisieren, Beraten und Abstimmen von vergifteten Spaltthemen muss auch die Positivgeschichte geschrieben werden, dass die gelebte und erlebte Demokratie wieder als Quelle von Hoffnung und Zuversicht wahrgenommen wird. Denn dass diversen gegenwärtigen Meinungsumfragen zufolge bereits eine Mehrheit der Deutschen unser politisches System mehr als Teil des Problems, denn als Teil der Lösung wahrnimmt und auch im Westen schon mehr als

die Hälfte der Bevölkerung die Hoffnung aufgegeben hat, dass unsere Demokratie es noch schaffen kann, muss uns alarmieren.

Dies ist auch der Grund, warum A21 das Recht und die Pflicht hat, sich selbst zu ermächtigen und das Heft der Entwicklung unserer Demokratie selbst in die Hand zu nehmen. Denn die Botschaft von politisch-administrativen selbstlaufenden Modernisierungsbemühungen sind trostlos bis hin zu hoffnungslos.

Die Entwicklung unserer Demokratie muss von uns als Souverän selbst in die Hand genommen werden, dafür steht A21. Darum muss die Art und Weise, wie A21 diese Modernisierung und Vitalisierung unserer Demokratie vorantreibt, hochgradig partizipativ, agil und innovativ sein. Denn die Glaubwürdigkeit von demokratischen Innovationen lebt wesentlich von der Art und Weise, wie diese selbst entstanden sind. Wie kann eine demokratische Neuerung für sich selbst beanspruchen, wirksam und gut zu sein, wenn die Art und Weise, wie sie entwickelt und umgesetzt wurde, nicht den eigenen demokratischen Ansprüchen gerecht wird? Das Versprechen solch einer lernenden Demokratie ist darum: Wir können es viel besser! Wir können es gemeinsam!

## 11.6 Vision: Transformation durch Demokratieentwicklung

A21 löst dieses Versprechen ein, indem es eine niederschwellige, hoch effektive und transparente Plattform bietet, wie demokratische Politik wieder zur Quelle der Hoffnung wird. Es gibt nämlich keine bessere Hoffnung, wie wir uns als Gesellschaft organisieren können, als eine, in der sich jeder und jede Einzelne zum Gelingen des Ganzen einbringen kann.

Gerade über die erforderlichen großen Transformationsthemen – wie etwa Klimawandel, Digitalisierung, Einkommensgerechtigkeit oder demographischer Wandel mit Folgethemen wie in der Renten- und Pflegesicherheit etc. –, wissen wir seit Jahrzehnten, dass wir sie meistern müssen. Unser politisch-administratives System scheitert an ihnen teilweise seit Jahrzehnten. Die Lösung liegt nicht im Austausch von politischem Personal oder Koalitionswechsel, sondern in einer radikalen Modernisierung der Art und Weise, wie wir als Gesellschaft die Koproduktion von Gemeinwohl neu organisieren.

Abstimmung21 ermöglicht darum, dass sich das Wirkungsversprechen unserer Demokratie nachhaltig besser erfüllt:

1. Durch das *breite und kontinuierliche Themenvoting* erhöht sich die Chance, dass wir heute schon jene Reformen erkennen und angehen, wo wir uns sonst

- in einigen Jahren ärgern würden, dass wir es nicht schon früher getan haben (frühzeitiges auf die Agenda setzen der strategisch kritischen Themen).
2. Durch die *Beratung und Überarbeitung der Abstimmungsvorschläge* erhöhen wir die Wahrscheinlichkeit, dass nichts Wichtiges und Entscheidendes übersehen, bzw. nicht mitbedacht wurde zum Treffen einer nachhaltigen Entscheidung. Denn gerade bei politisch besonders aufgeladenen Themen ist die Gefahr groß, dass nicht hinreichend geprüft und abgewogen wird.
  3. Durch die *verbindliche Volksabstimmung* wird dennoch sichergestellt, dass die Ergebnisse politikrelevant werden. Denn am Ende geht es ja um das Treffen kollektiv verbindlicher Entscheidungen und durch die simulierte Volksentscheidung werden alle Teilnehmer gezwungen, sich in das Dilemma eines Politikers hineinzuversetzen und sich nicht nur zu informieren und zu beraten, sondern letztendlich eine kollektiv verbindliche Ja- Nein Entscheidung zu treffen.

Auf diese Art und Weise trägt A21 dazu bei, die Grundfrage, wie Vernunft in die politischen Entscheidungen kommt, nachhaltig angemessen zu beantworten. Trotz aller Anfangsmängel, die die Kampagne hatte, empfehlen wir daher die konsequente Weiterentwicklung des A21 Modells. Aus unserer Sicht ist es dringend erforderlich und vielversprechend.

---

## 12 A21: Storyline/Erzählstränge

- „Wir der Souverän nehmen die Demokratie selbst in die Hand, von unten selbstorganisiert, breit, offen und lernend. Wir verstehen uns als Hütter der Demokratie. Letztendlich ist A21 darum ein Geschenk oder Angebot an Politik. Wichtig ist aber: wir machen uns nicht abhängig! Es ist eine Emanzipationsbewegung des Volks gegenüber der Politik. Wir sind der Souverän, wir machen das. Wenn ich nicht abhängig bin, bin ich ein besserer Partner. A21“
- Das heißt, das Ziel ist nicht mehr, auf Politik und Parlament zu spielen und zu versuchen, diese im eigenen Sinne zu beeinflussen, sondern Abstimmung<sup>21</sup> emanzipiert sich von der Vereinnahmung durch den Politikbetrieb. Denn wir, Bürgerinnen und Bürger als der eigentliche Souverän, nehmen den Volksgesetzgebungsprozess durch Abstimmung<sup>21</sup> in Zukunft selbst in die Hand. Und zwar unabhängig von den aktuellen – vom politischen Betrieb eingeräumten – Möglichkeiten, sondern – quasi subversiv – selbstermächtigt, eben souverän. Nicht wartend, bis die Tür von innen – von der Gesetzgebung und Rechtsprechung – geöffnet wird, sondern selbst von außen – vom Volk her.

- Dies ist der besondere Reiz, der Abstimmung21 ausmacht. Sich nicht mehr daran zu messen, ob es gelingt, Politikerinnen und Politiker für sein Thema zu gewinnen, sondern sehr selbstbewusst als Souverän sich selbst zu ermächtigen, den erforderlichen Prozess der Willensbildung in die eigene Hand zu nehmen.
- Aus der Logik des Grundgesetzes übernimmt damit A21 nicht nur die Rolle, die Parteien zugeschrieben sind (Artikel 21 Mitwirkung bei der Willensbildung), sondern geht darüber hinaus, indem sie diese Mitwirkung offen, transparent und niederschwellig organisiert. Und zwar unter einer Plattform, die drei zentrale Bausteine verbindet:
  - erstens eine offene, breit angelegte, kontroverse, strategische Themenfindung ermöglicht (Themenvoting),
  - zweitens wird bei der Formulierung und Ausarbeitung der Unterlagen ein deliberativer, ausgewogener und informierter Bürgerberatungsprozess vorschaltet. Dessen Ergebnisse helfen ggf., einen breiter getragenen Alternativvorschlag zu formulieren,
  - drittens das Organisieren einer niederschweligen, informierten (über Abstimmungsunterlagen), validen Abstimmung, welche aus Kosten- und Erfordernisgründen in Zukunft digital durchzuführen wäre (z. B. über Mobilfunk/App).
- Auf diese Art und Weise wird ein Instrument der Bevölkerung zur Verfügung gestellt, welches nicht länger darauf warten will, dass das politische System endlich umfassendere Demokratisierung und Modernisierung mittels deliberativer und direktdemokratischer Verfahren einführt.
- Abstimmung21 tut einfach so, als ob es dies schon gäbe, zeigt, dass und wie dies ginge, und spricht insbesondere jene Mitbürger an, die es satt haben ständig vertröstet zu werden und zu warten, bis sich im Feld der Demokratiepolitik entscheidendes tut.
  - Zugleich darf man dieses „wir tun so als ob“ nicht unterschätzen, denn Demokratie lebt vom Erfahren und Erleben, dass die eigene Stimme zählt, dass jeder und jede etwas beitragen kann zum Gelingen des Ganzen.
- In dem Moment, wo A21 eine funktionstüchtige Plattform – im Sinne von Themenfindung, Themenabstimmung und Beratung von Gesetzgebung zu relevanten Anliegen – zuverlässig, transparent und breit anbieten kann, ist die Logik des demokratiepolitischen Diskurses Fakt geworden.
  - Abstimmung21 würde ab dem Moment das demokratiepolitische System das Momentum der Demokratiepolitik bestimmen, und damit – so die Hoffnung der Initiatoren von A21 – Parlament und Regierung zum Ausweiten und Modernisieren unserer Demokratie in Zugzwang setzen, wenn

diese nicht ihre demokratische Legitimation und Akzeptanz endgültig risieren wollen. Erfahrungen der Schweizer Demokratieentwicklung des 19. Jahrhunderts illustrieren dies.

---

## 13 Ausblick

### 13.1 Folgerungen für demokratiepolitischen Impact

Gelingt es in den kommenden Jahren, das Modell A21 auszubauen und wiederholt mit einer großen Nachfrage umzusetzen, kann die Kampagne ein Beispiel werden, wie auf demokratischem Wege wichtige Themen innerhalb einer Gesellschaft zusammen debattiert und befriedend geklärt werden können. Am Ende eines solchen Prozesses würde entweder dieses – von A21 vorgespielte – Modell vom Gesetzgeber – in dieser oder einer analogen Form – übernommen und implementiert worden sein, oder es zeigt sich, dass die Gesellschaft die derzeitige Gesetzeslage als ausreichend erachtet. In beiden Fällen kann eine Debatte befriedet werden, die die Gesellschaft seit Jahren spaltet<sup>9</sup>, auch weil die Politik sich dieser Debatte nicht stellen kann oder will.

So kann diese demokratiepolitische Innovation einerseits zu einer größeren Akzeptanz politischer Entscheidungen sowie gesellschaftlicher Einheit und andererseits zu einer effizienteren Entscheidungsfindung in schwierigen Debatten führen.

Im Kontext der derzeitigen Unzufriedenheit mit der Wirksamkeit von Politik und Verwaltung in Deutschland sowie zunehmenden Spaltungen der Gesellschaft durch polarisierende Themen könnte die demokratiepolitische Innovation von A21 also eine starke „heilsame“ Wirkung erreichen, die von den Teilnehmenden jetzt schon befriedigend wahrgenommen wird.

Abstimmung21 als Prototyp für nachhaltige, selbstorganisierte Demokratieentwicklung von unten her, passt – der Verlautbarung nach – gut in die aktuelle Regierungsagenda. Anknüpfungspunkte zum Koalitionsvertrag „MEHR FORTSCHRITT WAGEN“ von SPD, GRÜNE und FDP gibt es im ersten Kapitel zu Moderner Staat einige: „Deutschland wird nur auf der Höhe der Zeit agieren können, wenn wir den Staat selbst modernisieren.“ ... „Eine starke Demokratie lebt von den Menschen, die sie tragen.“ ... „Wir wollen einen grundlegenden Wandel

---

<sup>9</sup> Man kann dies auch als die demokratische Gretchenfrage verstehen: „Wie hältst Du es mit der (direkteren) Demokratie?“

hin zu einem ermöglichen, lernenden und digitalen Staat, der vorausschauend für die Bürgerinnen und Bürger arbeitet.“

Doch reichen diese Absichtserklärungen aus? Das Gute an Abstimmung<sup>21</sup> ist, dass diese als selbstorganisierte und selbstgetragene zivilgesellschaftliche Alternative sich nicht abhängig machen muss vom Deutschen Bundestag und der Bundesregierung. Genau darin liegt vielleicht ihre größte Stärke: In der selbstbewussten Unabhängigkeit – die allerdings zu beweisen hat, dass sie Demokratie von unten besser simulieren und stimulieren kann als von oben. Wir bezweckten, mit der Validierung Abstimmung<sup>21</sup> Anhaltspunkte und Antrieb aufzuzeigen, wie A21 als digitale Modernisiererin unsere Demokratie besser gerecht werden kann.

### **13.2 Transformation gestalten durch Demokratieentwicklung**

Wenn wir diesen Weg einschlagen, stehen wir erst am Anfang eines gesellschaftlichen Produktivitätswunders, welches unsere Gesellschaften – lokal bis international – fit und vital für das 21. Jahrhundert machen kann. Denn das Potential von über 80 Mio. Menschen in Millionen von Organisationen allein in Deutschland gemeinsam Innovationen zu kreieren und die Gesellschaft und das Leben ihrer Mitglieder zu verbessern ist bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Und wieviel mehr Möglichkeiten und Ideen stecken wohl in der Menschheit weltweit? Co-Kreativität liegt nämlich nicht im Einzelnen, sondern im Gemeinsamen; nicht *in uns*, sondern *zwischen uns*: dann, wenn wir gemeinsam an einer Vision arbeiten. Doch reicht all dies aus, um wirkliche, gesellschaftliche Transformation hin zu besseren, lebenswerteren Gesellschaften zu schaffen?

**Transformation hüten und hegen:** Gesellschaftliche, sozial-ökologisch-ökonomische Transformation ist ein organischer Prozess: So wie eine Pflanze nicht schneller wächst, wenn man dran zieht, so entfaltet sich Transformation auch nicht besser, wenn man diese forciert. Transformation kann nicht gemanagt werden, sondern nur so begleitet werden, dass sich die eigentliche DNA entfalten und entwickeln kann. Das Gestalten von systemischer Transformation ist darum kein direktes Eingreifen, sondern ein achtsames Hegen und Hüten. Transformatorer sind – im Bild – eher Gärtner und Hirten, denn Entscheider und Manager. Transformation zu gestalten, ist darum kein heroischer, rationaler, linearer, direktiver Plan, sondern muss post-heroisch, umarmend, verstehend, empathisch erfolgen. Agil, wie man heute sagt: d. h. behutsam Schritte wagend und daraus lernend, sich vortasten. Dies geht nur partizipativ, im zielgerichteten

---

Dialog, der angemessen moderiert wird. Wie dieses „Art of Hosting“ geht, kann man lernen.<sup>10</sup>

**Wer die Spielregeln bestimmt, bestimmt das Spiel!** Demokratiepolitik lehrt, dass wir die Ordnungen der Politik kritisch zu Ende denken müssen, zurück zum eigentlichen Sinn- und Machtkern prozeduraler Macht: zur Macht, die Sinn macht. Wer Transformation nicht nur fordern und herbeisehnen, sondern verwirklichen will, muss Demokratiepolitik oben auf die Agenda setzen. Denn solange die prozedurale Macht bei den bereits Mächtigen liegt, werden diese die Spielregeln exklusiv zu ihren Gunsten auslegen und entwickeln. **Demokratiepolitik ist Selbstermächtigung der Bürger\*innen.**

**Abstimmung 21 stellt somit die eigentliche Machtfrage von Politik**, nämlich die danach, wer die Spielregeln setzt, auslegt, sanktioniert und verwirft, mit denen der Kampf um die Macht um Inhalte, Posten und Gesetze ausgetragen wird. A21 ermächtigt den Souverän, diesen höchsten Machtanspruch selbst in die Hand zu nehmen. Nicht revolutionär, auch nicht reformerisch, sondern evolutionär und subversiv. In A21 tun wir so, „als ob diese Urmacht selbstverständlich bei uns unten liegt“, so einer der Akteure. **Abstimmung21 dreht den Rechtferdigungsspieß einfach um:** „Wir sind der Souverän, also dürfen wir auch selbst die Modernisierung unserer Demokratie in die Hand nehmen. Wir fragen nicht, wir organisieren einfach Volksgesetzgebung selbst.“ So, wie die disruptiven Digitalunternehmer die großen Konzerne nicht um Erlaubnis fragten, sondern ganze Branchen neu erfunden und umgekämpft haben, so kann durch eine digital selbstorganisierte mehrstufige Gesetzgebungs- und Beratungsplattform die politische Meinungsbildung sich von der Dominanz von Parteien und Parlamenten emanzipieren. Dabei geht es jedoch nicht darum die repräsentative Demokratie zu schwächen, gar abzuschaffen, sondern darum unsere Parlamente als wirksame Volksvertretungen und effektive Gesetzgeber zu stärken und zu modernisieren. Die Akteure von A21 wollen die Macht ja nicht selbst ausüben, sondern sicherstellen, dass sie gut und in unserem Sinne ausgeübt wird. Darum geht es letztlich bei Abstimmung21.

Abstimmung21 ist also ein selbstorganisiertes Demokratieentwicklungsprojekt zur Modernisierung der vorgelagerten Beteiligung (Schnittstelle 1). Diese basiert darauf, dass durch eine selbstorganisierte Aktivierung (Schnittstelle 7) zivilgesellschaftlicher Akteure (Schnittstelle 4) die Gesetzgebung so funktioniert

---

<sup>10</sup> Aktuell entsteht dazu u. a. die School of Participation, eine einjährige, duale Ausbildung für Partizipations-Gestalter\*in (siehe [www.school-of-participation.com](http://www.school-of-participation.com)) in Zusammenarbeit mit der Akademie Lernende Demokratie ([www.Lernende-Demokratie.de](http://www.Lernende-Demokratie.de)).

(Schnittstelle 5), dass auch nachfolgende Generationen sich bei uns bedanken werden (Schnittstelle 11) – und zwar durch das Erschließen des digitalen Potentials deliberativer Volksgesetzgebung (Schnittstelle 10).

Abstimmung21 ist zwar primär ein Projekt der selbstorganisierten, quasi unautorisierten, aber selbstermächtigten Demokratieentwicklung von unten, allerdings hätte sie einen förderlichen Einfluss auf die Partizipations- und Debattenkultur und damit auf die der öffentlichen Personalentwicklung. Vor allem, wenn der deliberative Teil durch eine massenhafte Verbreitung der Teilnahme an Hausparlamenten zunähme.

### 13.3 Nächste Schritte

Es ist darum demokratiepolitisch zu begrüßen, dass die Initiatoren von Abstimmung21 weitermachen und ab Herbst/Winter 2022/23 die nächste Kampagne angekündigt haben. Erfreulich ist auch, dass dabei wesentliche Empfehlungen dieser begleitenden wissenschaftlichen Validierung aufgegriffen wurden; insbesondere den dreistufigen demokratischen Willensbildungsprozess unter einer Plattform zu bündeln. Dazu entwickelt openPetition ein zuverlässiges Abstimmungstool, das ermöglichen soll, den gesamten Prozess – beginnend mit einer offenen Themenfindung / Agendasetting (e-Petition) über eine breite Bürgerberatung / Deliberation (e-Hausparlamente) bis hin zur simulierten Volksabstimmung (e-Voting) – hybrid durchzuführen.

Wenn diese Umsetzung gelänge, hätten wir einen zivilgesellschaftlich organisierten Prototypen, der – so die Hoffnung – von staatlicher Seite aufgenommen und implementiert werden könnte. Allerdings würde sich dann die spannende Frage stellen, ob es im Sinne einer lernenden Demokratie wäre, das Hüten der formellen Demokratieprozesse wieder exklusiv staatlichen Institutionen zu überlassen oder ob nicht gemischte Verbundlösungen die Zukunft darstellen. Also etwa durch das Einrichten von Demokratieentwicklungsstellen, die intersektoral betrieben und getragen würden und quasi an der Seite der Legislative stünden, um unsere parlamentarisch-deliberativ-direkte Demokratie als Ganzes zu stärken.

Wie die Ausgestaltung und Institutionalisierung von Demokratieentwicklung aussehen könnte und sollte, ist eine Großbaustelle, die in diesem Beitrag nur angedeutet werden kann. Für das nachhaltige Gelingen unserer Demokratien wird dieses Feld jedoch entscheidend sein.

## Literatur

- Allianz *Vielfältige Demokratie* 2018: Bürgerbeteiligung, Volksabstimmungen, Parlamentsentscheidungen. Empfehlungen und Praxisbeispiele für ein gutes Zusammenspiel in der Vielfältigen Demokratie. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2021: Modernes Regieren – Wie die Ampelkoalition auch das gemeinsame Regieren modernisieren könnte – drei Vorschläge von Christian Stecker und Robert Verhkamp. In: EINWURF 4/2021.
- Fuhrmann, Raban 2005: BürgerParlamente. Abgeordneten-Bürger-Experten-Synergie. In: mehr demokratie. Zeitschrift für Direkte Demokratie, Jg. 16, Heft 2, S. 28–30.
- Fuhrmann, Raban D. 2017: Procedural Governance for a Learning Democracy: Outline of a procedural meta-theory for the professionalization of democracy developers. In: No, Won / Brennan, Ashley / Schugurensky, Daniel (Hg.): By the people: Participatory democracy, civic engagement, and citizenship education - Arizona-State-University, Phoenix, S. 57–66.
- Fuhrmann, Raban 2019: Vom Sofa aus Europa beraten - Die demokratische Vertrauenskluft durch HausParlamente überwinden. In: vhw FWS 6 / November – Dezember 2019, Berlin, S. 328–330.
- Fuhrmann, Raban D./ und Gohl, Christopher 2019: Weltethos als Programm für die lernende Demokratie. I, in: Weltethos im 21. Jahrhundert. Herder, Tübingen, S. 169–177.
- Fuhrmann, Raban D. 2020: Demokratie in der Krise – Krisengovernance etablieren! In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, vhw, Berlin.
- Fuhrmann, Raban D. 2021: Transformation gestalten durch Demokratieentwicklung. In: Transformation. Ein Schlüsselkonzept zum Verständnis des Wandels von Kirche und Gesellschaft. Hgg. von Faix, Tobias/ Künkler, Tobias. In: Band 1 der Reihe Transformationsstudien; Neukirchener Verlagsgesellschaft, Neukirchen.
- Graf, Friedrich Wilhelm/ Meier, Heinrich (Hrsg.) 2018: Die Zukunft der Demokratie – Kritik und Plädoyer. Beck, München
- Hamm-Briücher, Hildegard 2006: In guter Verfassung? Nachdenken über die Demokratie in Deutschland. C. H. Beck, München.
- Kämper, Heidrun 2013: Wörterbuch zum Demokratiediskurs 1967/68. Akademie Verlag, Berlin.
- Köcher, Renate (2019): Erosion des Vertrauens. Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 270 vom 20.11.2019. Frankfurt.
- Leggewie, Claus/ Nanz, Patrizia 2018: Die Konsultative: mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Wagenbach, Berlin.
- Ober, Josiah 2017: Demopolis - oder was ist Demokratie? WBG, Darmstadt.
- Reckwitz, Andreas 201): Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne. Suhrkamp, Berlin.
- Rosanvallon, Pierre 2010: Demokratische Legitimität. Hamburger Edition, Hamburg.
- SPD, Grüne, FDP 2021: Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP): <https://www.wiwo.de/downloads/27830022/8/koalitionsvertrag-2021-2025.pdf>.

*Werner, Friedrichs/Lang, Dirk (Hrsg.) 2011: Demokratiepolitik. Vermessungen – Anwendungen – Probleme – Perspektiven. Springer, Wiesbaden.*

**Dr. rer. pol. Fuhrmann, Raban (Tübingen)**, entwickelt und begleitet seit 1999 Innovationsprozesse in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Er ist Inhaber der ReformAgentur für Organisationsentwicklung, Leiter der Akademie Lernende Demokratie für Demokratieentwicklung und Dozent für Leadership und Governance an der der Universität Tübingen und CVJM Hochschule Kassel. Als Mitglied der Enquetekommission III hat er in den vergangenen Jahren die Demokratieentwicklungstrategie des Landtags von NRW mitentwickelt. Aktuell begleitet er die Gründung einer School for Participation zur Professionalisierung von Beteiligungsmachern. E-Mail: [fuhrmann@weltethos-institut.org](mailto:fuhrmann@weltethos-institut.org)



---

# Engagementpolitik und Demokratiepolitik. Entwicklungsstand und Herausforderungen der neuen Politikfelder

Ansgar Klein

In der Folge der Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ haben sich über die Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen die neuen und fragilen Politikfelder der „Engagementpolitik“ wie auch – damit eng verbunden – der „Demokratiepolitik“ entwickelt. Der Beitrag gibt einen Überblick über die beiden eng zusammenhängenden neuen Politikfelder und ihre aktuellen Themen und Herausforderungen.

---

## 1 Engagementpolitik als neues Politikfeld

Die neuen Politikfelder der Engagement- und Demokratiepolitik haben sich in den letzten 20 Jahren weiterentwickelt. Es gilt sie nun im engen Zusammenhangweite zu stärken – dazu gehört auch ein vom UABE selber geforderter gemeinsamer Hauptausschuss für die Themen im Deutschen Bundestag, eine

---

Der Beitrag „Engagementpolitik und Demokratiepolitik. Entwicklungsstand und Herausforderungen der neuen Politikfelder“ erscheint auch im Handbuch „Zivilgesellschaftliches Engagement und Freiwilligendienste – Handbuch für Wissenschaft und Praxis“ in der Nomos Verlagsgesellschaft 2023. Herausgebende sind Hartmut Brombach, Christoph Gille, Benjamin Haas, Nicole Vetter und Andrea Walter.

---

A. Klein (✉)

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

nachhaltige Förderpolitik insbesondere auch für die Infrastrukturbedarfe bei der Felder sowie eine Stärkung der im Zusammenhang fortzuentwickelnden Engagement- und Demokratiepolitik auf allen föderalen Ebenen einschließlich der EU.

Immer deutlicher wird die Bedeutung des Engagements als vielfältiges Lernfeld. Die Selbstwirksamkeitserfahrungen im eigenen Engagement bilden eine goldene Brücke für ein politisches Interesse. Daher ist die politische Bildung der Zukunft v. a. auch eine aufsuchende politische Bildung in den Räumen und Praxisfeldern des Engagements. In lokalen Bildungslandschaften werden die Lernräume des Engagements mit Kita, Schulen und Hochschulen in einen systematischen Austausch gebracht, der auch Ansätze von Bürgerforschung („Citizen Science“) unterstützen kann.

Aufgabe des Staates ist es, neben den wichtigen bereichsspezifischen Förderprogrammen die Infrastrukturbedarfe der Zivilgesellschaft in den Feldern von Engagement und Teilhabe verlässlich über Strukturförderungen abzusichern (Klein, Sprengelk/Neuling 2013).

## **1.1 Die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements als Initiator**

Die Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (1999–2002) kann als Initialzündung für die Entstehung der eng miteinander zusammenhängenden neuen Politikfelder einer Engagement- und Demokratiepolitik gelten (Enquete-Kommission 2002).

Von ihr ist der Begriff des „Bürgerschaftlichen Engagements“ geprägt worden für ein Engagement in öffentlicher Ausrichtung (unentgeltlich, freiwillig, Orientierung an öffentlichen Themen). Ausdrücklich gemeint ist hier ein Engagement aller Bürgerinnen und Bürgern, also eben nicht nur das „bürgerliche“ Engagement der Mittelschichten. Inklusion und Vielfalt sind also von vornehmerein dem Begriff zugehörige Perspektiven. Set der Corona-Pandemie wissen wir, dass hier auch die Nachbarschaftshilfe anzusiedeln ist. Der Bezug auf „Zivilgesellschaft“ leitet die engagement- und demokratiepolitischen Überlegungen an (Klein 2001; Strachwitz/ Priller/ Trieb 2020; Klein 2021).

Die Übergänge eines praktischen Engagements mit dem Ziel, die Gesellschaft im Kleinen zu verändern, zu den Anliegen und Themen der politischen Teilhabe, die auf die Veränderung politischer Rahmenbedingungen insgesamt zielen, sind fließend. Genau hier sind auch wichtige Motivations- und Lernprozesse angesiedelt, die für die politische Bildung bedeutend sind.

Insofern sind auch die Themen und Anliegen der Engagement- und der Demokratiepolitik eng miteinander verbunden. Dies gilt auch für die begleitenden Infrastrukturen und Infrastruktureinrichtungen. Es ist daher zu begrüßen, dass der Unterausschuss beide Themenkreise eng verbindet!

## 1.2 Der Begriffsrahmen der Enquete-Kommission

Eng verbunden ist der Begriff des „bürgerschaftlichen Engagements“ mit dem Begriff der Bürgergesellschaft/ Zivilgesellschaft (Klein 1995; 2001; Olk/Hartnuss 2011). Dieser steht in der Tradition des politischen Liberalismus wie auch des demokratischen Republikanismus. Rechtsstaat, Gewaltenteilung und öffentliche Räume, die offen sind für die Artikulationen der zivilgesellschaftlichen Akteure, gehören zu den elementaren Bestandteilen von „Civic Spaces“, den zu entwickeln und zu schützen Aufgabe des demokratischen Rechtsstaates ist.

Entsprechend sind für die nationale Engagement- und Demokratiepolitik wie auch für die europäische Politik sowie die Außen-und Entwicklungspolitik der Erhalt, die Sicherung und Stärkung der Civic Spaces Eckpunkte einer zentralen Agenda. Ebenso die entschiedene Reaktion darauf, dass in über 50 Staaten der Welt eine Tendenz zu „Shrinking Spaces“ zu beobachten ist, die die Handlungsräume der Zivilgesellschaft massiv einschränken. In Europa sehe wir solche Tendenzen etwa in Ungarn oder Polen (Civicus/ Brot für die Welt (Hg.) 2021).

## 1.3 Was kann das Bürgerschaftliche Engagement leisten?

In der Soziologie spricht man vom „Sozialkapital“, das sich in der Praxis der Assoziationen entwickelt und den sozialen Zusammenhalt verstärken kann (Robert Putnam). Wichtig ist, dass es neben dem „bonding social capital“, das Gruppen zusammenbindet, auch das „bridging social capital“ gibt, das zwischen den Gruppen vermittelt und insgesamt Anliegen des sozialen Zusammenhalts wie auch der politischen Gemeinschaft fördert.

Der Soziologe Pierre Bourdieu weist darauf hin, dass Sozialkapital von Ressourcen wie Einkommen und Bildung abhängt und daher ungleich verteilt ist und zur Reproduktion des Sozialstatus beiträgt („Die feinen Unterschiede“).

Relevant ist der Output des Engagements von 30 Mio. Menschen für alle gesellschaftlichen Bereiche: Soziales, Kultur, Umwelt, Bildung, Sport, religiös motiviertes Engagement etc. Die Foschung bietet mittlerweile mit dem regelmäßig durchgeführten Freiwilligensurvey (BMFSFJ 2000; 2009; 2010; 2016; 2017

und 2020) repräsentative Individualdaten zum Engagement in Deutschland und mit „Zivilgesellschaft in Zahlen“ (ziviz) Organisationsdaten zu den Akteuren der Zivilgesellschaft im gemeinnützigen Feld (Spengler/ Priemer 2011; für einen Überblick Zimmer/Simsa 2014).

## 1.4 Länder und Kommunen

Ohne Zweifel findet ein Großteil allen Engagements in Städten und Kommunen statt. Vor diesem Hintergrund ist es von herausragender Bedeutung, dass dort seitens der Politik und der Verwaltung entsprechende Leitbilder („Bürgerkommune“) vorliegen und kompetente und stabile Infrastruktureinrichtungen das vielfältige Engagement wie auch Partizipationsprozesse unterstützen und begleiten (&#xF0E0; Beitrag Walter). Die Adressierung der lokalen Sozialräume ermöglicht niedrigschwellige Zugänge und inklusive Handlungsräume, lokale Bildungslandschaften können den Lernraum Engagement erschließen.

## 1.5 Wo sind die Grenzen der Engagementpolitik?

Engagement ist kein Ausfallgehilfe für den Sozialstaat und bleibt auf entgegenkommende Entwicklungen des Sozialstaats und staatlich geförderte wie gesetzlich verbriegte Regelaufgaben angewiesen. Zwar gibt es viele zeitintensive Formen des Engagements, aber eine deutliche Mehrheit der Engagierten betätigt sich zeitlich begrenzt (zur Einführung in die Engagementpolitik siehe Olk/ Klein/ Hartnuss 2010; zur Einführung in die Demokratiepolitik Roth 2010; 2020).

Dieses Kernmerkmal eines freiwilligen Engagements kann man auch nicht durch aktuell wieder diskutierte Pflichtdienstformate des Engagements kompensieren. Stattdessen müssten die vielfältigen Formate von Freiwilligendiensten weiter systematisch gestärkt werden. Es gibt heute deutlich mehr Nachfrage als Freiwilligendienstplätze! Damit nicht vor allem Abiturient\*innen dieses Angebot wahrnehmen, sind die Tätigkeitsprofile in den Freiwilligendiensten deutlich so fortzuentwickeln, dass auch Jugendliche mit Haupt- und Realschulabschluss gut teilnehmen können. Dies dürfte in praxisnahen Feldern der Koproduktion im Sozialen oder Klimaschutz (Forschungsjournal Soziale Bewegungen 2020) von besonderer Bedeutung sein.

## **1.6 Engagement und Teilhabe als Querschnittsthemen – welche Ressorts?**

Die Förderung von Engagement und Teilhabe, das ist rasch erkennbar, ist eine Aufgabe, bei der viele Häuser der Bundesregierung eine Aufgabe und Beantwortung haben. Allen voran das BMFSFJ als zuständiges Haus für Engagementpolitik, das BMI für Teilhabepolitik und politische Bildung, Sport, Katastrophenschutz und auch das Landwirtschafts- und Verbraucherschutzministerium. Diese drei habengemeinsam die „Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt“ (DSEE) gegründet, finanzieren die Stiftung aus ihren Hausestaten und dominieren das Controlling der Stiftung. Doch wird rasch erkennbar, dass auch die Ressorts für Bildung/Forschung, Entwicklungspolitik, Außenpolitik oder Finanzpolitik etwa mit dem gemeinnützigenrecht und insgesamt der finanziellen Ausstattung von Vorhaben) wichtige Zugänge und Verantwortungen im Feld haben.

Das für Engagementpolitik federführende Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) stärkte in seinen Strukturen den Bereich der Engagementförderung und hat diesen mittlerweile über den Zwischenschritt einer Unterabteilung zu einer eigenen Hauptabteilung „Demokratie und Engagement“ fortentwickelt, die die engen Bezüge von Engagement und Teilhabe herstellt.

Verstärkt wurde sowohl die ressortübergreifende Abstimmung zu Engagement- und Teilhabeförderung als auch zu Querschnittsthemen. Mit den Ländern kommt es zu halbjährigen Abstimmungen, an denen auch das BBE und die DSEE teilnehmen. Die Engagementnetzwerke der Länder gilt es zugleich auch als Demokratenetzwerke zu stärken und hier möglichst keine abgetrennten Entwicklungen zuzulassen, wie es sie anfangs etwa auch in Baden-Württemberg nach Stärkung der Demokratiepolitik gegenüber dem dortigen Engagementnetzwerk gegeben hat.

---

## **2 Meilensteine der Engagementpolitik**

### **2.1 Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement im Deutschen Bundestag“**

Unmittelbar im Anschluss an die Kommissionsarbeit wurde ein – bis heute bestehender – Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement im Deutschen Bundestag konstituiert. Dessen Mitglieder haben 2021 gefordert, in der neuen

Legislaturperiode zu den Themen der Engagement- und Demokratiepolitik einen regulären Ausschuss im Deutschen Bundestag einzusetzen (was nicht erfolgt ist). Zudem hat der Unterausschuss erstmalig ausdrücklich auch demokratiepolitische Punkte in seine Agenda aufgenommen und damit den engen Zusammenhang von Engagement- und Demokratiepolitik unterstrichen (Forschungsjournal Soziale Bewegungen 2018).

## **2.2 Das BBE: Gründung auf Empfehlung der Enquete-Kommission**

Auch das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) wurde 2002/2003 als nationales multisectoriales Netzwerk auf Empfehlung der Enquete-Kommission gegründet (Klein 2022). Es stellt mittlerweile das größte Netzwerk seiner Art im europäischen Ländervergleich und ist zusammen mit dem in Frankreich ansässigen „European Civic Center“ auch koordinierend für die organisierte europäische Zivilgesellschaft in der Europäischen Union tätig, etwa bei der Erstellung einer gemeinsamen Agenda für die Europawahl (Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)/ European Civic Forum 2019).

National führt das BBE zusammen mit der Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE) etwa den Partizipationsprozess der Zivilgesellschaft für die aktuell vorbereitete „Engagementstrategie des Bundes“ durch (zur engagementpolitischen Agenda des BBE siehe BBE 2021). Das BBE ist ein Beitrag zu einer „assoziativen Demokratie“ und zur transsektoralen Vernetzung (Klein/Olk 2015)

## **2.3 Die Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE)**

Die Ressortabstimmung hat mit der 2020 gegründeten Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE) als öffentlich-rechtliche Stiftung eine Intensivierung erfahren. Die Politik der neuen öffentlich-rechtlich verfassten Stiftung wird freilich, anders, als von den Akteuren der Zivilgesellschaft gefordert, nicht durch die Zivilgesellschaft, sondern maßgeblich vom BMFSFJ zusammen mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) – im Bund zuständig für Teilhabeförderung, politische Bildung, Katastrophenschutz etc. – und dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

gesteuert. Zudem wurde die Abstimmung mit den 16 Ländern durch eine regelmäßig tagende Bund-Länder-Gruppe intensiviert.

## **2.4 Strukturförderungen erforderlich: Vom Demokratiezum Engagementfördergesetz**

Um diese Lernprozesse über reflektierte Praxis zu ermöglichen, braucht es in der organisierten Zivilgesellschaft der Vereine, Verbände und NGOs entsprechende Kompetenzen, Stellen und Ressourcen auch für Bildung und politische Bildung. Doch angesichts vieler gemeinsamer Querschnittsthemen und eines wachsenden informellen Engagements ist die Bedeutung von bereichs- und sektorübergreifenden Infrastruktureinrichtungen zur Begleitung und Unterstützung von Engagement und Teilhabe erkennbar gewachsen (Vernetzung, Beratung, Fortbildung etc.). Hier braucht es eine hinreichende und nachhaltige Strukturförderung.

Diese könnte – nachdem das Demokratiefördergesetz diese Aufgabe nicht aufgenommen hat – ein „Engagementfördergesetz“ des Bundes einlösen, das derartige verlässliche Infrastrukturen der Zivilgesellschaft im kommunalen und regionalen Raum auch durch Mittel des Bundes ermöglicht. Die hierfür notwendige Bundeskompetenz setzt freilich eine enge Abstimmung und Einbindung der Länder voraus. Ein solches „Engagementfördergesetz“ könnte im Rahmen der geplanten Engagementstrategie des Bundes (s. u.) auf die Agenda kommen. Besonders profieren könnten davon arme Kommunen und Landkreisen, wo Engagementförderung eine „freiwillige“ Aufgabe ist, die im Verschuldungsfall gestrichen wird. Auf Länderebene ist ein wichtiges Ziel die Engagementstrategien der Länder und die operative Stärkung des Austausches der 16 Länder mit den zivilgesellschaftlichen Netzwerken auf Länderebene in den Feldern der Engagement- und Demokratiepolitik (→ Beitrag Hartnuss). Das BBE arbeitet daran im Rahmen einer Stärkung seines „Länderforums“.

## **2.5 Engagementstrategie des Bundes angekündigt**

Für die neue Legislaturperiode der Ampel-Koalition wurden die Entwicklung einer „Nationalen Engagementstrategie“ zusammen mit der Zivilgesellschaft, von der SPD-Fraktion zudem die Einrichtung einer Enquete-Kommission zu „Demokratie- und Engagementpolitik“ im Bundestag gefordert. Die Enquete-Kommission wurde aber dann nicht weiterverfolgt.

Die Engagementstrategie des Bundes bietet 2023/24 die Chance, die Ziele einer Förderung von *Infrastrukturen* und Infrastruktureinrichtungen, die Engagement und Teilhabe möglichst aus einer Hand begleiten und unterstützen. Zudem sollte auch das wachsende informelle Engagement beteiligt werden. Im Bereich der organisierten Zivilgesellschaft haben bereits viele Organisationen eigene dichte Erfahrungen mit der *Einbindung des informellen Engagements*. So sind etwa die Umweltverbände längst schon auch koordinierend im Feld der Umweltbewegung tätig. Gerade die bereichsübergreifend tätigen Infrastruktureinrichtungen des Engagements sind besonders offen auch für Akteure des informellen Engagements. Schließlich bietet gerade die *Organisationsform von Netzwerken* auf lokaler, regionaler, bundesweiter wie auch europäischer Ebene niedrigschwellige Zugänge auch für Akteure des informellen Engagements (wie etwa Fridays for Future oder lokale Bürgerinitiativen).

Zudem wurde ein Demokratiefördergesetz beschlossen, das freilich auf den engeren Bereich der Extremismusprävention begrenzt ist. Verpasst wurde so die Chance, eine nachhaltige Strukturförderung für wichtige Infrastruktureinrichtungen der Engagement- und Teilhabeförderung im Zusammenhang zu stärken. Das Gesetz beschränkt sich auf den – wichtigen – Bereich der Extremismusprävention und dessen nachhaltige Strukturförderung.

Die verlässliche Strukturförderung von Infrastrukturen der Engagement- und Teilhabeförderung ist daher ein notwendiges Thema der für die laufende Legislaturperiode im Koalitionsvertrag der Ampel angekündigte Engagementstrategie des Bundes und könnte dort als „Engagementfördergesetz“ die erforderlichen Strukturförderungen mithilfe einer Bundeskompetenz in enger Abstimmung mit den Ländern etablieren (siehe ausführlich dazu den Beitrag von Ansgar Klein „Demokratiefördergesetz. Eine verpasste Chance nachhaltiger Strukturförderung für Engagement und Teilhabe“ in diesem Band).

Die Grenzen der Direktdemokratie auf Bundesebene werden zunehmend ein Thema, da hier sehr hohe deliberative Strukturierungen erforderlich sind. Hoch vereinfachte Ja/ Nein-Entscheidungen könnten den Populisten Auftrieb verschaffen. Daher haben insbesondere deliberative Beteiligungsformate in den vergangenen Jahren an Bedeutung zugenommen. Künftig müssten freilich die zivilgesellschaftlichen Akteure ihre Rolle in zahlreichen Beratungsgremien der öffentlichen Hand derart abstimmen, dass von einer „Selbstvertretung“ gesprochen werden kann, die aus der Zivilgesellschaft heraus in angestimpter Weise erfolgt und nicht top down und willkürlich.

### **3 Engagement als Lernort**

Das Lernen in den Handlungsräumen des bürgerschaftlichen Engagements erfolgt informell und non-formal und ergänzt die formalen Lernprozesse in Schulen und Hochschulen (Klein/Schwalb 2014). Die formalen Bildungseinrichtungen gilt es weiter systematisch für die Lernorte des Engagements zu öffnen (Hartnuß et al. 2013). Leider steht der seitens des BMBF angekündigte „Deutsche Qualifikationsrahmen“, der einen Vergleich der formal und non-formal/Informell erworbenen Kompetenzen erlaubt, immer noch aus.

#### **3.1 Politische Bildung und bürgerschaftliches Engagement**

Die Kompetenzgewinne im bürgerschaftlichen Engagement stärken Fähigkeiten und Fertigkeiten, die für die demokratische Praxis von erheblicher Bedeutung sind. Dazu zählen etwa das Leiten von Versammlungen, rhetorische oder auch organisatorische Kompetenzen und das damit verbundene Selbstbewusstsein der Akteure (Rauschenbach et al. 2008). Eine politische Bildung, die sich auf die Erfahrungen und Handlungsbezüge des bürgerschaftlichen Engagements bezieht, trägt ihrerseits zur politischen Reflexion der Engagementpraxis systematisch bei.

Für die Demokratiepädagogik, so ihr Doyen Wolfgang Edelstein, ist es von zentraler Bedeutung, dass Demokratie nicht nur als Sachverhalt, sondern auch als Wert verstanden wird. „Wir müssen junge Menschen durch das Angebot einer demokratisch strukturierten Erfahrungswelt zu Demokraten erziehen.“ (Edelstein 2012, S. 40) Für die Demokratiepädagogik sind „Anerkennung, Überzeugung eigener Wirksamkeit und Verantwortungsbereitschaft ... grundlegende Dispositionen des sozialen Handelns und Tugenden des zivilgesellschaftlichen Engagements, das der Demokratie als Lebensform ihre Kraft und ihren Bestand sichert.“ (Edelstein 2012, S. 40). Eine demokratische Schulqualität und Lernkultur sowie praktisch wirksame Prozesse der Mitbestimmung bieten entsprechende Lernzugänge. Durch Partizipation auch im schulischen Umfeld wird ein demokratischer Habitus erworben, für den zentrale Maximen der Demokratie Geltung beanspruchen können. „Dazu gehören gleichberechtigte Interaktion und faire Kommunikation, Anerkennung und Wertschätzung, Teilhabe, Mitbestimmung und Verantwortungsübernahme.“ (ebenda, S. 48).

Die von der Demokratiepädagogik verfochtene Öffnung der Schule für das Engagement bietet erhebliche Chancen, sich auch mit der außerschulischen politischen Bildung neu zu arrangieren. Diese ist aufgrund der Entwicklung der

Ganztagschule und der zeitpolitisch für das Engagement mittlerweile dramatischen Folgen von G8 (und BA im universitären Raum) vor die Herausforderung gestellt, ihren Platz in den „kommunalen Bildungslandschaften“ wie auch ihr Verhältnis zur schulischen politischen Bildung neu auszutarieren.

Insbesondere der erwartbar stärkere Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure in die Bildungsangebote der Ganztagschulen bietet auch neue Chancen, die außerschulische Bildung zu stärken. Die verfügt ja ihrerseits über intensive Erfahrungen damit und Konzepte dafür, Engagementbezüge bei einer Vielzahl freier Träger für die politische Bildung fruchtbar zu machen. Doch auch die Öffnung der schulischen politischen Bildung für außerschulische Engagementbezüge verweist sie auf die Akteure und Kompetenzen der außerschulischen politischen Bildung. Politische Bildung leistet einen bedeutenden Beitrag zur politischen Reflexion von im Engagement gemachten Erfahrungen und trägt damit zu einer Profilierung partizipativer Orientierungen und des dazu zwingend erforderlichen Problembewusstseins bei. Lernprozesse der Individuen und Fachdiskurse zu Engagement und politischer Bildung sind zudem bedeutende „Gegengifte“ gegen ein instrumentell verengtes Engagementverständnis, das sich auf die soziale Dienstleistungsfunktion des Engagements konzentriert, oder gegen ein politisch verkürztes Engagementverständnis, das wie der erste Engagementbericht der Bundesregierung 2012 an die Stelle der partizipativen Dimension des Engagements umstandslos ein Konzept der „Bürgerpflichten“ setzen wollte (BMFSFJ 2012).

Wünschenswert wären gezielte Verschränkungen der schulischen wie außerschulischen politischen Bildung unter Einbezug der Träger- und Netzwerkstrukturen des Engagements wie auch der engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen sowie der Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung. Eine entsprechende praktische Entwicklung wie auch die zugehörige Fachdiskussion stehen freilich noch weithin aus.

Aufschlussreich ist in der den Engagementbezug systematisch aufsuchenden Perspektive die starke Annäherung des Verständnisses von politischer Bildung und „Civic Education“ (Slivka 2001). Die moralischen und emotionalen Dimensionen des Lernens werden durch die Erfahrungs- und Handlungsbezüge des politischen Lernens im bürgerschaftlichen Engagement gleichermaßen angesprochen wie die kognitiven Dimensionen. Das Spannungsfeld von handlungsorientiertem sozialen und politischen Lernen und handlungsentlasteter Reflexion in der politischen Bildung erweist sich als fruchtbar und belastbar und gibt Hinweise für künftige Entwicklungschancen der politischen Bildung. Auch die Zielgruppe der sog. „bildungfernen“ Schichten, die zugleich auch als „engagementferne Schichten“ gelten müssen, wäre durch neuen programmatische wie praktische Impulse

der politischen Bildung wie auch der Engagementförderung stärker in den Blick zu nehmen.

Immer deutlicher wird die Bedeutung des Engagements als vielfältiges Lernfeld gerade der politischen Bildung (Klein 2013a). Die Selbstwirksamkeiterfahrungen im eigenen Engagement bilden eine goldene Brücke für ein politisches Interesse. Daher ist die politische Bildung der Zukunft v. a. auch eine aufsuchende politische Bildung in den Räumen und Praxisfeldern des Engagements. In lokalen Bildungslandschaften werden die Lernräume des Engagements mit Kita, Schulen und Hochschulen in einen systematischen Austausch gebracht, der auch Ansätze von Bürgerforschung („Citizen Science“) unterstützen kann.

Eine besondere Bedeutung haben die eigenen Engagementerfahrungen für die politische Bildung. Seit Alexis de Tocqueville gelten etwa Vereine als „Schulen der Demokratie“ und dies kann man auf weite Teile der Zivilgesellschaft übertragen. Doch müssen wir auch darauf reagieren, dass unzivile Akteure die Handlungsräume der Zivilgesellschaft besetzen und mit Intoleranz, Hate Speech oder Gewalt agieren. Insofern beginnt der Einsatz für Demokratie nicht erst in der direkten Auseinandersetzung mir undemokratischen Akteuren, sondern in der Reflexion der eigenen Engagement-erfahrungen und in der Einübung grundlegender zivilgesellschaftlicher Spielregeln wie Toleranz, Gewaltlosigkeit, argumentative Auseinandersetzung etc.

---

## 4 Unzivile Entwicklungen in der Zivilgesellschaft

In den Handlungsräumen der Zivilgesellschaft stoßen wir freilich auch auf eine wachsende Anzahl von Akteuren, deren Handlungsorientierungen (Hass, Intoleranz, Gewalt) als unzivil und antidemokatisch bezeichnet werden müssen (vgl. Roth 2003; siehe Beitrag von Roth in diesem Band). Daher ist es im Sinne einer zivilgesellschaftlichen Verantwortung für die eigenen Handlungsräume und -grundsätze notwendig, Kriterien zur Beurteilung der zivilgesellschaftlichen Qualität des Handelns zu formulieren. Rupert Graf Strachwitz hat vor diesem Hintergrund „Kriterien einer guten Zivilgesellschaft“ zusammengefasst: Es geht aus vom Prinzip der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation, das sich aus dem anthropologischen Verständnis des Menschen in seiner grundsätzlichen Freiheit aus der Naturrechtslehre begründet (Schwan 1991, S. 193 ff.) und dieses Verständnis auch auf die diese Freiheiten ermöglichte staatliche Ordnung überträgt. Daraus leiten sich der Grundsatz einer umfassenden Subsidiarität, der Respekt vor anderen Positionen und Lebensentwürfen sowie ein grundlegendes Bekenntnis zu einer pluralistischen Gesellschaft ab. In einem „gewissen Umfang sogar

„justitiabel“ erscheinen als Kriterien ferner folgende Grundprinzipien: Menschen- und Bürgerrechte, Herrschaft des Rechts, Demokratie und kulturelle Vielfalt. Wer sich zu alldem nicht bekennen kann, wird kaum als guter Akteur in der Zivilgesellschaft Akzeptanz finden. Zu diesen fundamentalen Prinzipien treten weitere, die Gegenstand von Diskussionen sind. Hierzu zählen beispielsweise das Recht auf freie Assoziation, das Bekenntnis zu Transparenz und der Grundsatz der offenen Gesellschaft, wonach Akteure, die für das Gemeinwohl zu arbeiten vorgeben, der Öffentlichkeit ihre Ziele, Finanzierung und Entscheidungswege offenzulegen haben (vgl. Strachwitz 2018, S. 5).

---

## 5 Digitalisierung und Demokratie

Auch die Folgen der Digitalisierung unserer Kommunikationsräume sind für die Demokratie einschneidend:

„Die Digitalisierung verändert unsere Art zu kommunizieren. Während im analogen persönlichen Austausch das Gegenüber bekannt oder zumindest erkennbar ist, bietet der digitale Raum zahlreiche Möglichkeiten des anonymen und pseudonymen Austauschs. Anonymität im Netz bedeutet einerseits Wahrung des Rechts auf informelle Selbstbestimmung und Selbstschutz zur freien Meinungsäußerung. Andererseits scheint gerade im digitalen Raum die ‚analoge‘ Netiquette der Kommunikation keine tragende Rolle mehr zu spielen. ‚Hate Speech‘, Desinformation, Trolle und ‚Fake-Profile‘ sind keine Fremdbegriffe mehr, sondern tagtägliche Realität in den sozialen Netzwerken. Wissen ist wie nie zuvor abruf- und überprüfbar, zeitgleich nehmen aber Phänomene wie Anti-Intellektualismus und Verschwörungserzählungen zu.“ (Embacher et al. 2021; BBE 2021a, b, c, d, 2022a).

Zudem stellen die neuen digitalen Kommunikationspraktiken und die damit verbundenen Technologien unser bisheriges Verständnis wie auch die alltäglichen Routinen von Privatheit grundlegend infrage. Es kommt zu einer Infiltration des digitalen Raumes mit einer stetig wachsenden Zahl von Meldungen aus bislang privaten Sphären. Doch Demokratie benötigt private Schutzzäume und die Privatheitsansprüche von Individuen erfordern Demokratie und Rechtsstaat (siehe dazu Seubert und Helm 2017). Eine Regulierung der großen digitalen kommerziellen Plattformen im Sinne einer offenen, aber nicht verletzenden Kommunikation erfordert konzertierte Aktionen auf Ebene der Europäischen Union, um Wirkung zu entfalten. Einzelne Länder der EU sind hier teilweise deutlich überfordert.

## 6 Koproduktionen

Auch die Wirtschaft wird als Partner der Zivilgesellschaft immer wichtiger. Das Verhältnis ist seit jeher ambivalent (Adloff et al. 2016). Doch große Herausforderungen können auch zusammenführen. Was im Sozialbereich seit 100 Jahren stattfindet – eine Koproduktion öffentlicher Güter in enger Kooperation von Erwerbsarbeit und Engagement (BBE 2008) –, wird absehbar im Klimaschutz ebenfalls geschehen: ein stetiges Zusammenwirken, bei dem lokale Vernetzungen, Beratungen und Abstimmungen von Zivilgesellschaft, Kommune, Staat und Wirtschaft wichtige Voraussetzungen sind: Dafür braucht es nachhaltige und kompetente Infrastrukturen in der organisierten Zivilgesellschaft und übergreifend tätige Infrastruktureinrichtungen der Begleitung von Engagement und Teilhabe vor Ort (Klein 2020c).

Es gilt auch, die kommunalen Unternehmen, die ihre Gewinne in öffentliche Infrastrukturen reinvestieren, als strategische Partner der zivilgesellschaftlichen Akteure bei der Koproduktion öffentlicher Güter – etwa des Klimaschutzes! – zu erschließen.

Dafür gilt es aber auch praxistaugliche Übergänge von Engagement und Erwerbsarbeit kriteriengeleitet zu definieren und die im Engagement erworbenen Kompetenzen auch vergleichbar mit in formalen Ausbildungsgängen erworbenen Kompetenzen zu behandeln. Der versprochene „Deutsche Qualifikationsrahmen“ der Bundesregierung, der dem Aufruf der EU nach einem „Europäischen Qualifikationsrahmen“ umsetzen soll, steht seit Jahren aus und sollte dringlich vorgelegt werden!

---

## 7 Demokratisierung der repräsentativen Demokratie

Das Programm einer „Demokratisierung der repräsentativen Demokratie“ bleibt insgesamt eine notwendige Aufgabe (ausführlich dazu Embacher 2012; Klein 1996; Klein-Schmalz-Bruns 1997; Klein et al. 2018; Forschungsjournal Soziale Bewegungen 2022). Den neuen Politikfeldern der Engagement- und Demokratiepolitik kommt dabei eine wesentliche Bedeutung zu. Das mögliche Spektrum einer Demokratisierung der repräsentativen Demokratie ist breit und das Potential institutioneller Reformen im Kernbereich der Demokratie ist keineswegs erschöpft. Auch eine Reform des Parteiensystems scheint ohne Einbezug des intermediären Raums mit seinen vielfältigen zivilgesellschaftlichen Akteuren,

ohne Einbezug der neueren Entwicklungen von Engagement- und Demokratiepolitik nicht vorstellbar. Politisches Lernen kann in Handlungs- und Erfahrungsbezügen zivilgesellschaftlicher Praxis, die sich ihrer Werte und Spielregeln bewusst ist und diese auch reflektiert, zur Ausbildung prodemokratischer Werte, Haltungen und Motive beitragen (Klein 2016). Die demokratiepolitische Netzwerkbildung hat hierzulade Fahrt aufgenommen (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2022a, b, c). Es gilt, diese mit der engagementpolitischen Vernetzung eng zusammenzuführen.

## 7.1 Das Leitbild der Bürgerkommune

Für die Verwaltungen insbesondere in Kommunen und Landkreisen ist es von besonderer Bedeutung, dass die jeweiligen Verwaltungsspitzen und politischen Spitzen (Oberbürgermeister und Landräte) Engagement und Partizipation ausdrücklich unterstützen. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle KGSt in Köln hat das Leitbild der „Bürgerkommune“ in diesem Zusammenhang ausdrücklich empfohlen, dass in den 1990er Jahren zunächst gegenüber dem Leitbild eines „neuen Steuerungsmodells“ in den Hintergrund getreten ist, das Bürgerinnen v. a. als Kunden adressierte. Das Leitbild der „Bürgerkommune“ sieht sie demgegenüber v. a. als Mitproduzenten und Mitgestalter.

„Das Leitbild der Bürgerkommune muss Bestandteil eines **fachbereichsübergreifenden Arbeitsprinzips** sein. Entscheidend ist, dass bürgerschaftliches Engagement, Beteiligung, Transparenz und Zusammenarbeit in Netzwerken in ihren vielfältigen Ausdrucksformen und in ihrer gesamten Breite gefördert werden. Die Förderung muss als übergreifender Ansatz verstanden werden, der sowohl traditionelle Formen einbezieht als auch neue Formen ermöglicht und fördert. Zu diesen neuen Formen gehört auch **E-Partizipation**. Zielgruppenorientiert ausgerichtet und mit den notwendigen Kompetenzen im Web 2.0 abgesichert, ist E-Partizipation ein sinnvolles Instrument, das in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen wird. Die KGSt empfiehlt, entsprechende Kompetenzen und Ressourcen aufzubauen und bei jedem Beteiligungsprojekt zu prüfen, ob E-Partizipation als Bestandteil einer Multikanalstrategie eingesetzt werden kann.“ (KGSt 2014; zur Bürgerkommune siehe systematisch Roß 2012).

## 7.2 Zufallsgenerierte Bürgerräte drohen das Wissen der organisierten Zivilgesellschaft zu verdrängen

Hohe Aufmerksamkeit bis in den Deutschen Bundestag erfährt aktuell das Modell der Bürgerräte, dass v. a. die Organisation „Mehr Demokratie“ erfolgreich promoviert. Dieses auf die „Planungszelle“ von Peter Dienel (1978) zurückgehende Instrument der „deliberativen Demokratie“ setzt auf durch Zufallsauswahl generierte Teilnehmende, die unter Rückgriff auf bereitgestellte Expertise Handlungsempfehlungen abgeben.

Wenn aber durch die öffentliche Hand organisierte Beteiligungsprozesse lokal, regional, national oder europäisch („Europäischer Zukunftskongress“) künftig v. a. mit solchen zufallsgeneriert besetzten Bürgerräten durchgeführt würden, drohen freilich die Stimmen und Kompetenzen einer sich vielfältig selbst organisierenden Zivilgesellschaft systematisch marginalisiert zu werden. Es kommt also auf die kluge Nutzung der Bürgerräte an, die für vieles ein geeignetes Instrument sind (Nanz und Leggewie 2016; Roth 2020).

---

## Literatur

- Adloff, Frank/ Klein, Ansgar/ Kocka, Jürgen 2016: Kapitalismus und Zivilgesellschaft. In: Kapitalismus und Zivilgesellschaft. Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 29, Heft 3, 14–21.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* (Hg.) 2000: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Freiwilligensurvey 1999, 3 Bde., Stuttgart: Kohlhammer.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* (Hrsg.) 2009: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* (Hrsg.) 2010: Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009 - Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004–2009, Berlin <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=165004.html>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* (Hrsg.) 2012: Für eine Kultur der Mitverantwortung. Berlin. Erster Engagementbericht der Bundesregierung, Berlin
- Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend (BMFSFJ)* (Hrsg.) 2016: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* (Hrsg.) 2017: Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement. Der Beitrag zur lokalen Entwicklung. Berlin.

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) 2020: Zukunft Zivilgesellschaft. Junges Engagement im digitalen Zeitalter. Berlin.*
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.) 2008: Engagement und Erwerbsarbeit: In: <https://www.b-b-e.de/aktuelles/detail/engagement-und-erwerbsarbeit-2008?type=atom>.*
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)/ European Civic Forum (Hg.) 2019: Berliner Agenda. Forderungen der europäischen Zivilgesellschaft zu den Europawahlen 2019 und darüber hinaus: [https://www.b-b-e.de/fileadmin/Redaktion/06\\_Service/02\\_Publikationen/2019/2019-Berlin-Agenda\\_de.pdf](https://www.b-b-e.de/fileadmin/Redaktion/06_Service/02_Publikationen/2019/2019-Berlin-Agenda_de.pdf).*
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2021a: Forum Digitalisierung und Engagement Nr. 1: Digitalisierung und Engagement: Kompetenz(en) im digitalen Wandel. In: <https://www.b-b-e.de/publikationen/forum?type=atom%2527a%253D0>.*
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2021b: Forum Digitalisierung und Engagement Nr. 2: **Digitalisierung und Engagement: Perspektiven für gemeinnützige Organisationen.** In: <https://www.b-b-e.de/publikationen/forum?type=atom%2527a%253D0>.*
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2021c: Forum Digitalisierung und Engagement Nr. 3: Digitalisierung und Engagement: Datenschutz und Datensicherheit als Grundrechtsschutz.*
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2021d: Forum Digitalisierung und Engagement Nr. 4: Forum Nr. 4: Digitalisierung und Engagement: Potenziale, Herausforderungen und Perspektiven für die Demokratie. In: <https://www.b-b-e.de/publikationen/forum?type=atom%2527a%253D0>.*
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2021e: Engagementpolitische Empfehlungen des BBE 2021. Berlin: <https://www.b-b-e.de/aktuelles/detail/engagementpolitische-empfehlungen-des-bundesnetzwerks-buergerschaftliches-engagementfuer-ein-regierungsprogramm-der-20-legislaturperiode/>*
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2022a: »Abschlussdokumentation«; Forum Digitalisierung und Engagement (digital). In: <https://www.b-b-e.de/publikationen/dokumentationen-handreichungen/>.*
- Civicus/ Brot für die Welt (Hrsg.) 2021: Atlas der Zivilgesellschaft. Freiheitsrechte unter Druck. Schwerpunkt Corona. Zahlen. Analysen. Interviews. Weltweit. Berlin.*
- Dienel, Peter 1978: Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen.*
- Edelstein, Wolfgang 2012: Demokratie als Praxis und Demokratie als Wert, in: Beutel, Wolfgang/ Fauser, Peter/ Rademacher, Helmholt (Hg.): Jahrbuch Demokratiepädagogik 2012: Schwalbach/Ts., 39–51.*
- Embacher, Serge 2012: Baustelle Demokratie. Die Bürgergesellschaft revolutioniert das Land. Hamburg.*
- Embacher, Serge/ Milovanović, Dana/ Staiger, Teresa 2021: Policy Paper Digitalisierung und Demokratie des BBE-Forums „Digitalisierung und Engagement“ (Stand 29.5.2021). Berlin.*
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“/ Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2002: Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen: Leske+Budrich.*

- Forschungsjournal Soziale Bewegungen 2018: Zukunft der Demokratie, Jg. 31, Heft 1–2, (Juni), 477 S.
- Forschungsjournal Soziale Bewegungen 2020: Klima und Zivilgesellschaft, Jg. 33, Heft 1 (Juli), 396 S.
- Forschungsjournal Soziale Bewegungen 2022: Engagement- und Demokratiepolitik, Jg. 35, Heft 1, 263 S.
- Hartnuß, Birger/ Hugenroth, Reinhard/ Kegel, Thomas* (Hrsg.) 2013: Schule der Bürgergesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen. Schwalbach/Ts.
- Klein, Ansgar* 1995: Grundwerte in der Demokratie. Bonn und Köln.
- Klein, Ansgar* 1996: Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik. Rezension. Forschungsjournal Soziale Bewegungen Jg. 8, Heft 3, 124–128.
- Klein, Ansgar/ Schmalz-Brunns, Rainer* 1997: Herausforderungen der Demokratie. Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung. In: Dies. (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. Baden-Baden/Bonn, 7–38.
- Klein, Ansgar* 2001: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung. Opladen: Leske+Budrich
- Klein, Ansgar* 2013a: Politische Bildung. In: Hartnuß, Birger/ Hugenroth, Reinhard/ Kegel, Thomas (Hrsg.), Schule der Bürgergesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen. Schwalbach/Ts., 113–123.
- Klein, Ansgar/ Sprengel, Rainer/ Neuling, Johanna* (Hrsg.) 2013: Jahrbuch Engagementpolitik 2013. Staat und Zivilgesellschaft, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, Bd. 1 der BBE-Buchreihe „Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis“.
- Klein, Ansgar/ Priller, Eckhard/ Strachwitz, Rupert* Graf 2014: Wir brauchen ein Zentrum für Zivilgesellschaftsforschung. Ein Dossier. Opusculum Nr. 75, August 2014, Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Klein, Ansgar/ Schwab, Lilian* 2014: Bürgerschaftliches Engagement als Lernfeld und Bildungsort. Eine vielfältige kommunale Bildungslandschaft ermöglicht politische Teilhabe. Erwachsenenbildung Heft 4, 21–23.
- Klein, Ansgar/ Olk, Thomas* 2015: Transsektorale Vernetzung und assoziative Demokratie. Erfahrungen des BBE. In: Klein, Ansgar/ Sprengel, Rainer/ Neuling, Johanna (Hg.): Jahrbuch Engagementpolitik 2015. Wochenschau: Schwalbach/Ts., 77–95.
- Klein, Ansgar* 2016: Bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation. In: ders./ Sprengel, Rainer/ Neuling, Johanna (Hrsg.): Jahrbuch Engagementpolitik 2016. Wochenschau: Schwalbach/Ts., 131–139.
- Klein, Ansgar/ Roose, Jochen/ Kuleßä, Peter* 2018: Zukunft der Demokratie. Editorial. Forschungsjournal Soziale Bewegungen Juni 2018, 4–7.
- Klein, Ansgar* 2020c: Wohlfahrtsverbände und die Dynamik des Engagements in der Gesellschaft. In: Konrad Hummel/Gerhard Timm (Hg.): Demokratie und Wohlfahrtspflege. Sonderband 2020 der Zeitschriften Blätter der Wohlfahrtspflege und Sozialwirtschaft, 213–226, Nomos Verlag, Baden-Baden
- Klein, Ansgar* 2021: Überlegungen zum Begriff der Zivilgesellschaft. In: ders./ Sprengel, Rainer/ Neuling, Johanna (Hrsg.): Jahrbuch Engagementpolitik 2021. Frankfurt/M.: Wochenschau, 84–95.

- Klein Ansgar* 2022: Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE). Gründungsgeschichte und aktuelle Entwicklungen. Ein Überblick. In: Klein, Ansgar/ Sprenzel, Rainer/ Neuling, Johanna (Hrsg.), Jahrbuch Engagementpolitik 2022, 32–41.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)* 2014: Leitbild Bürgerkommune. Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategie (3/2014). <https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/93581/20140425A0011.pdf> (eingesehen am 26.07.21)
- Nanz, Patricia/ Leggewie, Claus* 2016: Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Berlin.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung 2022a: Netzwerk Bürgerbeteiligung: In: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/>.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung 2022b: Netzwerk kommunale Partizipationsbeauftragte (NeKoPa). In: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungs-politik-gestalten/beteiligungsorientierte-verwaltung/netzwerk-kommunale-partizipationsbeauftragte/>.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung 2022c: Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik. In: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/empfehlungen-fuer-eine-verlaessliche-und-wirksame-kommunale-beteiligungspolitik/>.
- Olk, Thomas/ Hartnuss, Birger* 2011: Bürgerschaftliches Engagement, in: dies (Hg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement, Weinheim und Basel: Juventa, 145–161.
- Olk, Thomas/ Klein, Ansgar/ Hartnuss, Birger* (Hrsg.) 2010: Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Rauschenbach, Thomas/ Düx, Wiebken/ Sass, Erich 2008: Informelles Lernen im Jugendalter: Vernachlässigte Dimensionen der Bildungsdebatte (Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfesforschung), Weinheim
- Roß, Paul-Stefan* 2012: Demokratie weiterdenken. Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune. Baden-Baden.
- Roth, Roland* 2000: Bürgerschaftliches Engagement – Formen, Bedingungen, Perspektiven, in: Zimmer, Annette/ Nährlich, Stefan (Hg.): Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven, Opladen: Leske+Budrich, 25–48.
- Roth, Roland* 2003: Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 16, Heft 2, 59–73.
- Roth, Roland* 2010: Engagementförderung als Demokratiepolitik: Besichtigung einer Reformbaustelle, in: Olk, Thomas/ Klein, Ansgar/ Hartnuss, Birger (Hg.) 2010: 611–635.
- Roth, Roland* 2011: Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation. Hamburg und Berlin: Edition Körber und Bundeszentrale für politische Bildung.
- Roth, Roland* 2020: Auf der deliberativen Welle reiten? Anmerkungen zur Karriere von Losverfahren in der Bürgerbeteiligung. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2020 vom 02.07.2020.
- Schwan, Alexander 1991: Politische Theorien des Rationalismus und der Aufklärung. In: Lieber, Hans-Joachim (Hg.): Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart, 157–257.
- Seubert, Sandra/ Helm, Paula* 2017: Privatheit und Demokratie. Forschungsjournal Soziale Bewegungen Jg. 30, Heft 2, 120–123.

- Sliwka, Anne 2001: *Demokratie lernen und leben*: Gutachten und Empfehlungen. -, Bd. 1. *Probleme, Voraussetzungen, Möglichkeiten*, Bd. 2. *Das anglo-amerikanische Beispiel*, Weinheim (Freudenberg Stiftung).
- Spengler, Norman/Priemer, Jana 2011: Daten zur Zivilgesellschaft. Eine Bestandsaufnahme. Zivilgesellschaft in Zahlen. Band 2, <http://www.ziviz.info/publikationen/publikationen-und-materialien/>.
- Strachwitz, Rupert Graf 2018: Zivilgesellschaft – immer gut? Berlin.
- Strachwitz, Rupert Graf/ Priller, Eckhard/ Triebel, Benjamin 2020: Handbuch Zivilgesellschaft. Berlin/Boston.
- Zimmer, Annette/ Simska, Ruth (Hrsg.) 2014: Forschung zu Zivilgesellschaft. NPOs und Engagement. Quo vadis? Wiesbaden.

**PD Dr. Klein, Ansgar**, studierte Soziologie, Politik und Philosophie 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 Nullheimer). – Privatdozent für Politikwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin (Lehrstuhl Politische Theorie) und Publizist. 2000–2002 wissenschaftlicher Koordinator der SPD-Bundestagsfraktion für die Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Geschäftsführer des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement seit Gründung 1988. Mitbegründer 1988 des Forschungsjournals 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@snafu.de](mailto:ansgar.klein@snafu.de)



---

# ,Tolerantes Brandenburg‘ als demokratiepolitisches Handlungskonzept

Heinz Kleger

Das spät – 1998, nachdem jahrelang fremdenfeindliche Übergriffe von Seiten der Regierung bagatellisiert worden sind – beschlossene Handlungskonzept ‚Tolerantes Brandenburg‘ versucht, Handlungschancen zu bündeln, die in der Entwicklungsstrategie von Freiheit, Toleranz und Solidarität liegen, ohne dass dabei die lebendigen bürgerschaftlichen Kräfte allzu schnell erlahmen. Es verbindet einen starken und präventiven Rechtsstaat mit einer aktiven und lebendigen Bürgergesellschaft. Gerade eine freiheitliche Bürgergesellschaft benötigt einen starken Rechtsstaat, der letztlich die Grundrechte der einzelnen Individuen schützt und verteidigt. Was das in einer Demokratie konkret heißt, lässt sich weiter als verfassungsdemokratische Bürgergesellschaft ausbuchstabieren, die sowohl eine realistische Utopie als auch eine brüchige Realität ist, die stets vor neuen Herausforderungen steht.

Die Werte und Normen, an welche das ‚Tolerante Brandenburg‘ anknüpft und die es zivilgesellschaftlich weiter zu stärken gilt, sind in der Brandenburger Verfassung verankert, die aus der demokratischen Revolution von 1989 hervorgegangen und 1992 in einer Volksabstimmung bekräftigt worden ist. Dieser Verfassungskonsens ist ein großer politischer Schatz, der nicht wieder verspielt werden darf. Er ist noch wichtiger geworden in einer Zeit, wo Regierungskonsense fragil und das demokratische Regieren schwierig geworden sind, insbesondere in Ostdeutschland. Demokratiepolitisches Handlungskonzept

---

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

bedeutet vor diesem Hintergrund gleichermaßen organisierte, kontinuierliche, anlassbezogene und persuasive Aufklärung.

---

## 1 Verfassung und Demokratie

In Brandenburg gab es 1990 bis 1992 eine leidenschaftliche und kontroverse Verfassungsdebatte (bis hin zum Vorwurf der „Grundgesetzwidrigkeit“)! Und gleichwohl (das ist das Besondere!) war es eine konsensorientierte Verfassungsdebatte, die man sich nach 1989 für ganz Deutschland gewünscht hätte. Das Ergebnis ist ein tragfähiger Grundkonsens, der aufgrund der Besonderheiten seines Zustandekommens zu einem Stück Landesidentität geworden ist. Beides ist für die Demokratiearbeit in Brandenburg von großer Bedeutung (ich folge hier Kleger 2017a und b). 1992 war es mit der Euphorie der Revolution vorbei, und viele fragten sich, ob die erstrittene und erhoffte Demokratie der Bürger und Bürgerinnen zu leben beginnt.

1999 stand – bereits in Erinnerung an 1989 – in riesigen Lettern am ehemaligen ‚Haus des Lehrers‘ auf dem Alexanderplatz geschrieben: „Wir waren das Volk“. Die Brandenburger Politik ist demgegenüber stolz auf die Artikel 76, 77 und 78 und weist immer wieder darauf hin, dass die Bevölkerung die Möglichkeit hat, Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide anzustrengen. Bei solchen Versprechen darf die Diskrepanz zwischen Ideal und Realität nicht zu groß werden. Ansonsten sind Enttäuschungen vorprogrammiert und die Abwendung von der Politik die Folge.

Die Bürger und Bürgerinnen selber sind durchaus aktiv. Gab es doch bisher mehr als 30 Volksinitiativen und zwei erfolgreiche Volksbegehren für ein Nachtflugverbot und gegen die Massentierhaltung. Zu einem nichtobligatorischen Volksentscheid von unten kam es jedoch noch nicht, und selbst in den Kommunen sind Bürgerentscheide selten. Sie könnten thematisch ausgeweitet werden. Beim ersten Volksentscheid über die Brandenburger Verfassung nahmen 47,93 % der Bevölkerung teil, von denen 94,04 % zustimmten. Das ist guter schweizerischer Durchschnitt und verleiht der ersten Voll-Verfassung eines deutschen Landes seit 1949 eine hohe Legitimität. Sie nutzte den historischen Verfassungsmoment und knüpfte an den Grundrechtekatalog des Grundgesetzes („Grundrechte-Demokratie“) und an die Verfassungsentwürfe des Runden Tisches der DDR sowie an den Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder (1991) an.

Ihre demokratische Tradition reicht zurück bis zur Frankfurter Paulskirche 1848/49. Gerne hätte man sich für eine Verfassungsabstimmung mehr als 60 %

Beteiligung gewünscht. Man muss aber bedenken, dass in dieser schwierigen Übergangszeit (1990 bis 1992), in diesem Riss zwischen den Epochen, viele ehemalige DDR-Bürger und Bürgerinnen noch andere Sorgen hatten, die ihre alltäglichen Kräfte absorbierten. In gewissen Regionen lag die Arbeitslosigkeit bei 30 %.

Die Fusion der Länder Berlin und Brandenburg scheiterte am 5. Mai 1996 in einer zweiten Volksabstimmung, die für eine Länderneugliederung per Grundgesetz notwendig ist. Sie scheiterte an Brandenburg (36,2 % stimmten dafür, 63,1 % dagegen), aber nicht allein an Brandenburg. Als im März 1996 das große Finanzloch Berlins offenbart wurde, kippte der an sich positive Trend. Das Volk hat nicht immer recht, aber die Experten auch nicht. Entgegen der großen Mehrzahl der Experten muss man im Nachhinein angesichts der eigenständigen gedeihlichen Entwicklung Brandenburgs der damaligen vernünftigen Skepsis große Teile der Brandenburger Bevölkerung rechtgeben. Warum sollte man zusätzlich noch die großen Probleme Berlins schultern mit den ungünstigen Mehrheitsverhältnissen für Brandenburg? Selbst die eigene Verfassung, auf die man zurecht stolz ist, hätte man zur Disposition stellen müssen. Das sind zu viele Probleme auf einmal für Land und Leute, die damals ohnehin große Probleme hatten, die man nicht lösen kann. Sie überfordern den demokratischen gesunden Menschenverstand (Common Sense). Statt zu fusionieren, kann man ebenso gut und besser kooperieren. Das wäre auch eine Lektion für die „Staatlichkeit“ der EU.

Der dritte und erstmals nicht obligatorische Volksentscheid, der 2018 auf Brandenburg hätte zukommen können, betrifft die Kreisgebietsreform, mit der das Land „zukunftsfest“ (was immer das heißt) gemacht werden sollte. Der Ausgang war offen. Es war ein politischer Großkampf mit der erstarkenden Opposition, der mit Werbekampagnen begann. Ein Gutachten jagte das andere. Die angestrebten Verwaltungsreformen, deren Pro und Kontra differenziert zu sehen ist, bewegten die Bevölkerungen bis in letzte Winkel, ähnlich wie 1996 die Fusionsabstimmung. Die Unterschriftensammlung für das Volksbegehren, die in Rathäusern und Gemeinden erfolgen muss, lief ein halbes Jahr. 80.000 Unterschriften waren vom 29. August 2017 bis Ende Februar 2018 nötig. Schon die Volksinitiative, als erste Stufe des dreistufigen Verfahrens, das zwei Jahre dauert, erreichte 130.000 Unterschriften.

Im Juni 2018 kam es dann zum ersten richtigen Volksentscheid im Sinne einer direkten Demokratie von unten, das heißt: von den Bürgern her. Die letzte Hürde war bewusst hoch angesetzt, denn 600.000 Brandenburger müssten gegen die Kreisgebietsreform stimmen, wenn sie gestoppt werden soll. Schon bis zum damaligen Zeitpunkt hatte die Landesregierung auf Druck dieser Kritik reagiert

und Pläne korrigiert. Auch wenn der Volksentscheid scheitern sollte, was vorher niemand mit Gewissheit weiß – die Parteien nicht und auch die Politologen nicht – hat die direkte Demokratie bereits gewirkt. Sie wirkt oft indirekt, was nicht unterschätzt werden sollte.

Um in der großen Politik wirklich mitreden und mitentscheiden zu können, muss die direkte Demokratie besser geregelt werden, was eine Volksinitiative „Für eine lebendige Demokratie in Brandenburg“ gleich zweimal zu erreichen versucht, nämlich für die Landesebene wie für die Gemeindeebene. Man muss nicht alle Vorschläge dieser Initiative übernehmen, aber man sollte ihr entgegenkommen. Zum Beispiel würden wir das Zustimmungsquorum für Volksentscheide, wie es die Verfassung vorsieht („ein Viertel der Stimmberechtigten“, Art. 78, Abs. 2) beibehalten. Beim Unterschriftenquorum, bei den Eingabefristen und bei den Abstimmungsterminen zusammen mit Wahlen kann man indes großzügiger sein. Die Möglichkeit der öffentlichen Unterschriftensammlung auf Landesebene sollte eröffnet werden, weil sie politische Diskussionen anstößt und einen mit gänzlich anderen Meinungen, Äußerungen und Stimmungen konfrontiert. Die direkte Demokratie zwingt dazu, diese Realitäten zur Kenntnis zu nehmen; weltfremd wird man so nicht.

Demokratie ist anstrengend, direkte Demokratie noch anstrengender, und zwar für alle Seiten: für die Bürger ebenso wie für die Regierungen. Man muss also wissen, worauf man sich einlässt, wenn man sie wirklich will. Der Anspruch: „Die Gesetzgebung wird durch den Volksentscheid und durch den Landtag ausgeübt“ (Art. 2, Abs. 4) ist groß. Demokratische Regierbarkeit, bei der die Bürger ihr Veto einlegen können, ist indessen möglich und nötig, insbesondere bei Entscheidungen, die alle nachhaltig betreffen. Tatsächlich geht es bei diesen Prozessen um die Entwicklung eines partizipatorischen Bürgerverständnisses, das realistisch bleibt.

Die Bürger/innen-Souveränität muss letztlich selber darüber entscheiden, was sie auf sich nehmen und verantworten will. Ohne diese Eigenhaftung funktioniert Demokratie nicht. Diese Verantwortung, die man nicht delegieren kann, ist das wichtigste Element einer demokratischen politischen Kultur – neben einer guten Verfassung, auf die sich Jeder und Jede berufen kann, und funktionierenden Institutionen, die in einer differenzierten und komplexen Gesellschaft eine willkommene Hintergrunderfüllung übernehmen, aber gleichwohl kontrolliert werden müssen. Die Brandenburger Verfassung war deshalb weitsichtig eine der ersten, die den Datenschutz und das Akteneinsichtsrecht (Art. 11) aufgenommen hat. Beim Datenschutz sind heute die ausführenden Gesetze nicht auf der Höhe der Zeit und beim Akteneinsichtsrecht blockieren verfassungswidrig oft die Verwaltungen, die sich nicht gerne kontrollieren lassen – trotz aller wohlfeilen

Rede von Transparenz, wie die jährlichen Berichte der Datenschutzbeauftragten kritisch feststellen. Auch hier müssen sich die Bürger und Bürgerinnen ihr Recht erst erkämpfen, wie überhaupt das reale Mächtedreieck Politik-Verwaltung-Bürgerschaft balanciert werden kann, was zu den Aufgaben neuer Formen der Demokratie zählt.

Alle drei Elemente – demokratische Eigenhaftung der Bürger und Bürgerinnen, gute Verfassung, funktionierende Institutionen – sind in den historisch aufgeklärten Common Sense aufzunehmen, der offen ist und lernbereit bleibt. Zu diesem Common Sense gehört das Selbstverständnis, dass Bürger keine Daueraktivisten sein können. Ihre Kräfte sind begrenzt: sachlich, sozial und zeitlich. Sie werden noch durch andere als politische Tätigkeiten in Anspruch genommen. Je mehr ökonomische, soziale und familiäre Sorgen bestehen, desto stärker, weshalb der Bürger/innen-Status durch Sozialpolitik und andere Maßnahmen konstitutionell gefestigt werden muss. Die Bürger und Bürgerinnen untereinander sollten sich zudem vermehrt und verstärkt in ‚Bürgerfreundschaften‘ ansprechen und einander zuwenden, woraus heterogene ‚Bündnisse‘ entstehen können, die der Aufklärung dienen.

In der Brandenburger Verfassung gehen mehr Demokratie und mehr Liberalität Hand in Hand: Die Brandenburger Verfassung ist liberal, tolerant, sozial und ökologisch (Art. 39, 40). Die sexuelle Identität (Art. 12, Abs. 2) wird ebenso gewahrt wie Lebensgemeinschaften neben der Ehe (Art. 26). Die Würde der Kinder als eigenständige Personen wird respektiert (Art. 27, Abs. 1). Sodann wird ein besonderer Schutz für das serbische Volk (Art. 25) und eine aufmerksame Nachbarschaftspolitik gegenüber Polen (Art. 2) angestrebt. Individualbeschwerden an das Landesverfassungsgericht sind möglich (Art. 6), was nicht überall in Deutschland der Fall ist. Sozialrechte sind aufgenommen worden (Art. 45, 47, 48).

Das eigenständige Profil der Brandenburger Verfassung ist mithin erkennbar und sollte in noch mehr Köpfe kommen. Sie enthält Leitsätze, die mehr und Genauereres aussagen als jede Leitkultur, was ohnehin ein problematischer und missverständlicher Begriff ist. Die Leitsätze der Verfassung, die nicht nur für Juristen verständlich und auslegbar sind, können Orientierung bieten. Vieles ist unmissverständlich, manches strittig und interpretationsbedürftig. Heute, wo alles zerredet wird, enthält die Verfassung – entgegen allen Zeitgeistmoden – zumindest einige Fixpunkte sowie zahlreiche Anknüpfungspunkte. Das gilt hoffentlich auch für das neue Toleranzedikt (Potsdamer Toleranzedikt 2008).

Jede Voll-Verfassung ist per definitionem mehr als ein Organisationsstatut, obwohl tatsächlich mehr als die Hälfte der 29seitigen Brandenburger Verfassung Artikel zur Staatsorganisation enthält (Landtag, Gesetzgebung, Regierung,

Verwaltung, Finanzwesen, Rechtpflege). Drei Normtypen sind von besonderer Bedeutung: fundamentale Verfassungsnormen a) wie Republik, Demokratie, sozialer Rechtsstaat und Bundesstaat; einklagbare Grundrechte b) sowie verpflichtende Staatszielbestimmungen c), wie sie in den sozialen Rechten auf Arbeitsförderung, soziale Sicherung und Wohnung zum Ausdruck kommen, die man als Konkretisierung des Sozialstaatsgebots im Grundgesetz lesen kann, das nicht zum Demokratiegebot in Widerspruch geraten darf. Verfassungsrecht ersetzt keine aktive Sozial-, Arbeits- und Wohnungspolitik. Woran man sieht, wie anspruchsvoll Demokratiepolitik ist, die in Engagementpolitik nicht aufgeht.

2013 wurde der Antirassismus-Artikel als Staatsziel in der Verfassung verankert und der Begriffe ‚Rasse‘ in Art. 12, Abs. 2 gestrichen. Der neue Artikel 7a lautet nun: „Das Land schützt das friedliche Zusammenleben der Menschen und tritt der Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts entgegen.“ Der wirksame Schutz aller Menschen vor rassistischen Anfeindungen beruht auf dem funktionierenden Gewaltmonopol des Staates, was als Hintergrunderfüllung nicht so selbstverständlich ist, wie wir landläufig meinen: „Versagt hier (nämlich) der Staat, so scheitert er insgesamt“ (Jes Möller). Der Artikel 7a (Schutz des friedlichen Zusammenlebens) artikuliert deshalb zweierlei: den „Schutz vor Fremdenfeindlichkeit als neues Staatsziel, und zusätzlich ein neuer Verfassungsgrundsatz, der aufgreift, dass es zentrale Aufgabe des Staates ist, für Recht und Frieden für alle zu sorgen“ (Jes Möller). Der Präsident des Landesverfassungsgerichts hat recht, wenn er sagt: „Mit einem solch breiten Ansatz sollte es gelingen, die Reihen der Demokraten zu schließen.“ Demokraten sind per se keine Sektierer.

Außerdem soll in Art. 7a auch ein Passus zur Antisemitismusbekämpfung eingebaut werden. Die Initiative, die von der Flick-Stiftung, dem Moses-Mendelssohn-Zentrum und dem Geiger-Kolleg ausgeht, ist von der Überlegung geleitet, dass Antisemitismus noch einmal etwas anderes ist als andere Formen von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, quasi eine Weltanschauung, die an den Fundamenten einer zivilen Gesellschaft rüttelt. Eine entsprechende Verfassungsergänzung gibt es bereits in Sachsen-Anhalt; Brandenburg kennt auch keinen Antisemitismus-Beauftragten wie andere Bundesländer, sondern lediglich eine Fachstelle (Leiter Peter Schüler). Eine Fachstelle Islam gibt es inzwischen ebenfalls (Leiter Yunus Yaldiz). Die Studie „Integrationsbedarfe und Einstellungsmuster von Geflüchteten in Brandenburg“, die 2019 im Universitätsverlag Potsdam erschienen ist, wurde vom ‚Toleranten Brandenburg‘ finanziert. Sie enthält konkrete Handlungsempfehlungen, die freilich von den politisch Beteiligten kaum zur Kenntnis genommen worden sind.

## 2 Handlungskonzept ,Tolerantes Brandenburg'

Die bessere Vermittlung der weithin unbekannten guten Verfassung ist ein Hauptproblem nicht nur für die Jahrgänge, die anfangs der 1990er Jahre noch nicht auf der Welt waren und mit dem historischen Datum 1989 wenig anzufangen wissen. Eine solche Vermittlung könnte im Zusammenhang mit dem Handlungskonzept ‚Tolerantes Brandenburg‘, welches 1998 in der Potsdamer Nikolaikirche gegründet und 2005 („Für eine starke und lebendige Demokratie“) reformiert worden ist, geschehen. Dieses Handlungskonzept hat gegenüber den 1990er Jahren, als Hoyerswerda einen Flächenbrand auslöste, zusammen mit immer mehr Akteuren die zivilgesellschaftliche und rechtsstaatliche Gegenwehr gegen Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Gewalt erheblich befördert (Kletzin 2001). In zahlreichen lokalen Bündnissen, die aktuell wichtige Integrationshelfer geworden sind, hat es sich vertieft und verstetigt. Seine Geschichte selbst ist inzwischen ein lehrreiches Argument.

Ein Blick von außen identifiziert 2017 folgende Stärken des demokratiepolitischen Handlungskonzepts ‚Tolerantes Brandenburg‘: „Die effektiven Informations- und Kommunikationsstrukturen im Beratungsnetzwerk, die zentrale Rolle der Koordinierungsstelle und der Kernakteure wie der mobilen Beratungsteams (MBT) und der regionalen Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie (RAA), das Mitwirken zahlreicher Kooperationspartner, der parteiübergreifende Grundkonsens und das konstruktive Zusammenwirken aller demokratischen Kräfte sowie die finanzielle und personelle Stabilität und Kontinuität der Arbeit.“

Als neue Bewährungsproben kamen 2015 und 2016 die Flüchtlingsaufnahme und das Erstarken des Rechtspopulismus nunmehr auch in Gestalt einer starken Oppositionspartei im Landtag hinzu, was eine neue politische Herausforderung darstellte. Umso dringlicher stellt sich die Frage, wie das Verhältnis von Rechtsextremismus-Bekämpfung, Demokratieförderung und Integrationsproblematik zu verstehen und zu gestalten ist.

Unter dem Dach ‚Tolerantes Brandenburg‘ sind mittlerweile viele Akteure versammelt. Am 26. 11. 2015 kam aus aktuellem Anlass das ‚Bündnis für Brandenburg‘ hinzu. Das Flüchtlingshilfeportal ‚Help To‘, das flächendeckend im Land Brandenburg und in weiteren 11 Bundesländern wirksam wurde, wird darüber finanziert (siehe Kleger 2017a). Für Ministerpräsident Woidke ein Exportschlager ‚Made in Brandenburg‘: „Das Projekt hat geholfen, Hilfsbereitschaft für Flüchtlinge zu koordinieren und dabei Offenheit gegenüber Schutzsuchenden mit moderner Technik hervorragend kombiniert.“ Mit diesem

Zugewinn an Akteuren, die vielfältiger geworden sind, wird jedoch die öffentliche Darstellung des Handlungskonzepts nach innen wie nach außen schwieriger. Es soll ja weiterhin ein sichtbares und verständliches, breit nachvollziehbares und verbindendes Identifikationsangebot des großen Flächenlandes für seine Regionen und Menschen sein.

Natürlich steht ein Handlungskonzept, das hauptsächlich Demokratieförderung sein will, ständig vor neuen Aufgaben. Denken wir nur an die Diskussion über die Moschee und ihre Gemeinde in Potsdam, die 2017 unter Verdacht geraten ist, intergrationunfreundlich zu predigen (Schreiber 2017). Ende Januar 2022 wird das in der ganzen Bundesrepublik und vielen Städten erfolgreiche Flüchtlingshilfe-Portal ‚Help To‘ abgeschaltet, das bei der Flüchtlingsaufnahme 2015 eingesetzt worden ist. Im März 2022 wird es für die Flüchtlinge aus der Ukraine wieder eingeschaltet.

---

### **3 „Brandenburg zeigt Haltung!“**

Die neue Initiative des Trägervereins ‚Neues Potsdamer Toleranzedikt‘ heißt: ‚Brandenburg zeigt Haltung!‘ und ruft zur Solidarität und Zusammenhalt in der Corona-Pandemie auf. Sie bezieht im Januar 2022 klar Stellung gegen die zunehmenden Aktionen der Kritiker an der sogenannten Corona-Diktatur der Regierung, wo vielerorts rechtsextreme Gruppen und Verschwörungstheorien den Ton angeben. Es ist an der Zeit, der stillen Mehrheit eine Stimme zu geben, was den Aufgaben eines demokratiepolitischen Konzepts entspricht. Orientierung gibt Halt, und Haltung bedeutet, aus Anstand Abstand zu bewahren gegenüber undemokratischen Umtrieben und demagogischer Hetze. Hass und Gewalt bilden dabei die rote Linie, die nicht überschritten werden darf. Denn Hass ist keine Meinung und Gewalt ist stumm. Ansonsten sollte man Brücken bauen, wo Gräben aufgerissen werden und mit allen reden, solange es geht.

Im Rahmen von ‚Brandenburg zeigt Haltung‘ fanden Veranstaltungen an 20 Orten in verschiedenen Regionen Brandenburgs statt. Der Austausch, die Kommunikation und die gemeinsame landesweite Aktion sind im großen Flächenland eine besondere demokratiepolitische Herausforderung: „Gegen Rechtsextremismus, für Solidarität und Zusammenhalt“. Zusammenhalt bekommt hier einen präzisen pragmatischen Sinn: mit dem Landkreis Oberspreewald-Lausitz und mit Elbe-Elster, Brandenburg an der Havel, Cottbus, Senftenberg, Frankfurt an der Oder, Fürstenwalde, Bernau, Schwedt, Bad Belzig und anderen. Bürger aus diesen Orten, in kleineren und größeren Zusammenschlüssen, in lokalen Bündnissen und Vereinen wenden sich im Rahmen des ‚Toleranten Brandenburgs‘

gegen die zunehmend rechtsextreme, verschwörungstheoretische und antidemokratische Stimmungsmache bei den sogenannten Corona-Demonstrationen, die seit Monaten regelmäßig und immer zahlreicher stattfinden.

Die stille Mehrheit, die sich den Corona-Maßnahmen der Regierung, bei aller Kritik im Einzelnen, verpflichtet fühlt, will nicht länger hinnehmen, dass eine kleine Minderheit die Berichterstattung dominiert. Je länger sich die Impfpflicht hinauszögert, desto mehr Leute gehen, oftmals zum ersten Mal, mit Familie, auch als ungehorsamer Bürger auf die Straße. Die AfD und rechtsextreme Gruppchen versuchen, diese Proteste zu instrumentalisieren. Wechselseitige Beschimpfungen alleine bringen uns allerdings nicht weiter. Die lebendige Zivilgesellschaft muss deshalb versuchen, miteinander und gegeneinander ins Gespräch zu kommen: Legale Demonstrationen von Impfgegnern sind legitim, gewalttätiger Widerstand gegen Polizisten nicht. In dieser Zwickmühle wird in den Kommunen die tolerante Auseinandersetzung zu einem Problem. Was heißt hier ‚Haltung‘?

„Gemeinsam gegen das Virus, um die Pandemie endlich zu überwinden. Das geht am besten mit Disziplin und Solidarität“, so der Bürgermeister von Vetschau im Spreewald. „Demokratisch handeln heißt, das Wohl aller nicht aus dem Auge zu verlieren. Die persönliche Freiheit endet da, wo die Schutzrechte anderer mit Füßen getreten werden“, so das Jugendforum Falkensee. Auch die Initiative „Die stille Mehrheit“ in Königs Wusterhausen beteiligt sich an den Aktionstagen. Luckau, Senftenberg und Neuruppin zeigen ebenso Haltung, so die jeweiligen Bürgermeister. Der Verein FC Energie Cottbus ist dabei ebenso aktiv wie der langjährig sehr aktive ‚Cottbuser Aufbruch e. V.‘. Sie alle und noch viele mehr sind wichtige Säulen der aufmerksamen und lebendigen Zivilgesellschaft, welche die Hauptstütze des „Toleranten Brandenburg“ ist und bleibt.

Beim grundlegenden Verständnis von Demokratie dürfen keine Konfusionen entstehen. Demokratiskepsis und Demokratieresignation gibt es schon genug. Also muss zumindest versucht werden, Verwirrung, Täuschung und Enttäuschung in Bezug auf grundlegende Begriffe, die bei der Demokratiearbeit gebraucht werden, zu verhindern. Demokratiepolitik setzt deshalb in starkem Maße politische Theorie und politische Bildung voraus. Die Ausstellung „Grundbegriffe der Demokratie“ in der Landeszentrale für politische Bildung in Potsdam (2021/22) entspricht dem. Sie ist auch für Jugendliche verständlich und attraktiv. Wir brauchen eine orientierende Philosophie für die schulische und außerschulische Bildung. Sie fußt auf drei Säulen: streitbare Toleranz, lebendige Demokratie und frühzeitige Bürgerbeteiligung.

Schon die Toleranz im Titel des demokratiepolitischen Handlungskonzepts ‚Tolerantes Brandenburg‘ ist schwierig, obwohl sie allen lebenspraktisch viel, wenngleich nicht immer dasselbe bedeutet. Toleranz hat verschiedene Facetten

und ist zudem eine ständige Zumutung in einer liberalen und offenen Gesellschaft sowie in einem Meinungsstreit, der für viele deutlich härter und aggressiver geworden ist, nicht zuletzt durch die neuen sozialen Medien. Wie schon gesagt, kamen 2005 „lebendige Demokratie“ und „starke Demokratie“ als bezeichnende Untertitel im reformierten ‚Toleranten Brandenburg‘ hinzu und damit weitere Bürden. Mit lebendiger Demokratie assoziieren die meisten Bürger und Bürgerinnen Demokratie im Alltag und nicht nur formale oder parlamentarische Demokratie oder Parteidemokratie. Sie assoziieren darüber hinaus verschiedene Positionen und Meinungen sowie Wahlmöglichkeiten.

Eine offene, und das heißt immer auch emotionale, nicht-mimosenhafte Debattenkultur gehört dazu, wie die Möglichkeit, seine Meinung im Sinne der Meinungsfreiheit so sagen zu können, „wie einem der Schnabel gewachsen ist“, was mittlerweile zu einer permanenten Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen der Meinungsfreiheit bis in den Sprachgebrauch hineinführt. Neue Schlagworte wie „Cancel Culture“ sind hinzugekommen, selbst an Universitäten. Eine demokratische Toleranz, die nicht zahnlos bleiben will, hat mithin genug zu tun. Schließlich und nicht zuletzt gehört die sokratische Tugend des Zuhören-Könnens dazu, um lernen zu können. Demokratie ist nicht einfach: Deshalb brauchen wir Demokratiepolitik und eine sachliche Auseinandersetzung darüber.

Aus mehr Demokratie wagen ist inzwischen mehr Beteiligung wagen geworden, womit wir bei der Bürgerbeteiligung sind, mit der an vielen Orten experimentiert wird (siehe dazu den Beitrag ‚Bürgerbeteiligung und Demokratie‘, in diesem Band). Sie soll nicht nur vermehrt, sondern auch offener, frühzeitiger und verbindlicher zum Zuge kommen, wobei die Verbindlichkeiten immer auch Fragen der Machtverteilung betreffen, die selten vorab geklärt sind. An dieser Stelle ist es wichtig, realistisch und selbstkritisch zu bleiben, gerade wenn man am Sinn von Bürgerbeteiligung nicht zweifelt. Bürgerbeteiligung ist nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Angelegenheit, welche die verschiedensten Verfahren umfasst. Bürgerbeteiligung ist aber noch keine direkte Demokratie, was wiederum die meisten Bürger mit starker Demokratie verbinden. Je mehr Bürgerbeteiligung angestrengt wird, desto weniger darf diese ins Leere laufen, was ohnehin schon vorhandene Enttäuschungen nur noch verstärken würde. Ein kritischer Verfahrensmonitor kann hier hilfreich sein, um Demokratiekonfusionen und Beteiligungsillusionen entgegenzuwirken.

So muss die rechtliche Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zum Beispiel vor Beginn der Unterschriftensammlung geklärt sein und nicht wie neulich beim Vorstoß „Die Mitte neu denken“ in Potsdam, der in der Bevölkerung breit und intensiv diskutiert worden ist. Trotz der 15.000 Unterschriften ist es einmal mehr zu keinem Bürgerentscheid gekommen, weil am Schluss des Verfahrens

das Ganze juristisch als ungültig erklärt worden ist. Solche Enttäuschungen wirken nachhaltig und können durch noch so viele Plädoyer für Engagement nicht mehr kompensiert werden, was man seit der Kita-Initiative im Jahr 2000 eigentlich bestens weiß, die in der Brandenburger Bevölkerung populär war. Sie bezog sich auf Art. 27, Abs. 7 der Verfassung, den die Menschen wie nur wenige Artikel internalisiert hatten. Auch die Abbaggerung der Gemeinde Hornow 2004/05 entgegen Art. 25 war nur schwer zu verdauen, wie überhaupt die Lausitz-Region die Widersprüche der Energiewende offenbart. Solche Konflikte führen natürlich zu Enttäuschungen und emotionalen Reaktionen, die entweder in Resignation oder Wut umschlagen.

---

## 4 Staat und Zivilgesellschaft

Im Vergleich zu den 1990er Jahren hat sich die Situation, was die rechtsstaatliche und zivilgesellschaftliche Gegenwehr anbelangt, erkennbar verbessert. Sie ist noch nicht so gut und konsolidiert, dass man sich beruhigt zurücklehnen könnte. Dazu geben die neuesten Zahlen in Bezug auf politischen Rechtsextremismus und politische Gewalt, darunter vermehrt auch Übergriffe auf Polizisten und professionelles Hilfspersonal, keinen Anlass. Manche sagen sogar, die sogenannte „Willkommenskultur“ sei ein Mythos, obwohl es auch in Brandenburg zahlreiche Willkommensinitiativen gegeben hat und gibt. Das Handlungskonzept ist also weiterhin darauf angewiesen, dass die Regierungskoalition mit ihm arbeitet und offensiv bleibt. Ständig kommen neue Herausforderungen hinzu, sowohl für die Sicherheitsbehörden wie für die Zivilgesellschaft.

Folgende analytische Ebenen sind dabei zu unterscheiden (ich folge hier Kleger 2020):

- die verfassungsdemokratische Bürgergesellschaft mit ihren Verfassungsnormen;
- die reale Bürgergesellschaft als Mehrheitsgesellschaft;
- die autonome aktive Zivilgesellschaft;
- die staatlich geförderte Zivilgesellschaft;

Zwischen der Politik der Regierung und des Rechtsstaates, die dazu beitragen wollen, die von Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus herausgeforderte Bürgergesellschaft (Mehrheitsgesellschaft) zu zivilisieren, und den zivilgesellschaftlichen Akteuren, die dazu auffordern, für Toleranz und gegen Fremdenfeindlichkeit, Gewalt, Rechtsextremismus und Antisemitismus einzustehen, ist

Raum für die geförderte Zivilgesellschaft, die im Auftrag der Regierung arbeitet (Demos, MBT, RAA). Dieser Auftrag wird nunmehr von der größten Oppositionspartei im Parlament, der AfD, infrage gestellt. Sie greift an, weil sie sich angegriffen fühlt. Die AfD hält das „Tolerante Brandenburg“ auf dem linksradikalen Auge für blind und mit dem Neutralitätsgebot des Staates nicht für vereinbar sowie in Teilen sogar, was die Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz angeht, für „verfassungswidrig“ (05.07.2019).

Mit kleinen Anfragen und Rechtsgutachten beschäftigt sie das Parlament. In der 49. Sitzung des Landtages am 25. August 2021 nimmt sie in einer großen Anfrage das Handlungskonzept, seine Akteure, Profiteure und Verbindungen „ins linksextremistische Milieu“ unter ihre Lupe. Unter dem Ziel „Kampf gegen rechts scheinen alle Mittel recht zu sein“, auch „das Mittel an Linksextremisten fließen, wird nicht überprüft“, so lautet der erste Vorwurf. Weiterhin wird gesagt, dass mit einem „weiten Rechtsextremismusbegriff“ gearbeitet wird und schließlich drittens, dass das Handlungskonzept, welches aus Steuermitteln finanziert wird, „außerhalb staatlicher Aufsicht“ steht.

Die AfD stört sich daran, dass „die Trennlinie zwischen rechtsextremistischen Gruppen und konservativen Bürgerbewegungen verwischt werde“. Insbesondere der Kampf gegen die AfD sei mit dem staatlichen Neutralitätsgebot nicht vereinbar. Die Finanzierung der einzelnen Bestandteile des Handlungskonzepts seien in den letzten Jahren erheblich gestiegen, es fehle aber oft „ein explizites Bekenntnis gegen den Linksextremismus“. Die Demokratieberatung wird ebenso angezweifelt wie die Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz. Es folgen 87 Fragen an die Landesregierung. Die insgesamt 76 Seiten umfassende Antwort wird von der Chefin der Staatskanzlei detailliert erteilt: Die geförderten Projekte werden darin bis und mit 2020 einzeln aufgeschlüsselt.

Die AfD geriert sich als alternativer Verfassungsschutz der eigenen Wählerschaft gegenüber, während sie inzwischen selber zum Prüffall des Verfassungsschutzes geworden ist. Berlin und Brandenburg zählen die ‚junge Alternative‘ und den ‚Flügel‘ zu den Rechtsextremen. Indem die AfD wiederum den Verfassungsschutz verklagt, findet ein Kampf um Verfassungspositionen statt, denn die letzte Autorität in Verfassungsfragen ist nicht der Verfassungsschutz.

Das Kölner Verwaltungsgericht bestätigt am 8. März 2022 die Einstufung der AfD als extremistischen Verdachtsfall, der mit nachrichtendienstlichen Mitteln beobachtet werden darf: „Keine Patrioten, sondern Verfassungsfeinde (FAZ, 10. 3., S. 1). Der von der AfD gepflegte Volksbegriff sei durch das Grundgesetz nicht gedeckt, heißt es in der Begründung des Urteils. Die AfD befürchtet eine Ausrittswelle, insbesondere für Mitglieder im Staatsdienst dürfte dies ein Problem werden.“

Die geförderte Zivilgesellschaft, die vom „hart arbeitenden Steuerzahler“ finanziert wird, wogegen die AfD in den Wahlkämpfen polemisiert, ist zwar vom Staat finanziell abhängig, auch von Mitteln des Bundes, arbeitet aber eigenständig. Diese Mittlerrolle birgt Stoff für Konflikte. Das hat sich beispielsweise an der langen Debatte in der Gründungsphase um das Selbstverständnis des Aktionsbündnisses ‚Gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit‘ gezeigt, welches noch vor dem Handlungskonzept ‚Tolerantes Brandenburg‘ (1998) mit zahlreichen Organisationen 1997 gegründet worden ist. Dieses sollte in ein starkes demokratiepolitisches Handlungskonzept, das mehrere Standbeine hat, integriert werden. Koordiniert wird es von einer eigenen Stelle in der Staatskanzlei, welche für Querschnittsaufgaben zwischen den Ministerien wie für einen Verbund in der Zivilgesellschaft sorgt (Hülsemann 2016).

Blickt man auf die letzten 20 Jahre zurück, so kann man sagen, dass im Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft die Rolle des Staates stärker geworden ist (Nix 2020). Beim Beratungsnetzwerk lässt sich deshalb von einer ‚Governance‘-Struktur sprechen, die von rechtsstaatlichen Präventionsmitteln, darunter auch seit 20 Jahren die besondere Mobile Polizeieinheit gegen Gewalt und Ausländerfeindlichkeit (MEGA), unterstützt wird. Dadurch sollen der Verfolgungsdruck erhöht, Gewalthandlungen verhindert und das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung gestärkt werden. Die Arbeit der Polizei ist strafäterorientiert und wird durch erfahrene Teams, deren Personalstärke noch erhöht werden könnte, kontinuierlich durchgeführt. Man weiß, dass sich die rechte Szene verändert, vielfältiger, intelligenter und gewalttätiger wird (Schoeps et al. 2007, Botsch und Schulze 2021).

Das Handlungskonzept ‚Tolerantes Brandenburg‘ soll breit in das große dünnbesiedelte Flächenland hineinwirken (Kleger 2006). Es ist kein ‚Toleranzbündnis der Etablierten‘, wofür es die AfD gerne hält, ebenso wenig wie etwa das parteiübergreifende ‚Bündnis Potsdam bekennt Farbe‘, das es seit 2002 gibt (Bündnis 2012). Tatsächlich kommt es hierbei auf die Vielen und ihre Bündnisfähigkeit an, was ebenfalls Toleranz voraussetzt. Die eigenständigen Beratungs- und Unterstützungssysteme innerhalb des Beratungsnetzwerkes (RAA, Demos, Opferperspektive u. a.) wollen und müssen nach verschiedenen Seiten Glaubwürdigkeit verkörpern. Diese Rolle birgt Schwierigkeiten und zugleich demokratiepolitische Chancen. Letztere bestehen vor allem darin, beide Seiten (Staat und Zivilgesellschaft) miteinander quasi zu verkoppeln, um dabei Verständnis für die jeweils andere Seite zu entwickeln. Der Staat und mit ihm die demokratischen Parteien können dann die antiatistatische Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure tolerieren, während auf der zivilgesellschaftlichen Seite die Skepsis gegenüber einer Kooperation mit staatlichen Stellen ausgeräumt wird. Die letzten Jahre haben

für die Akteure deutlicher werden lassen, dass beide Seiten einander brauchen, weil es ebenso um eine wehrhafte Demokratie wie um kontinuierliche Demokratieförderung geht (Klein 2020, Zukunftsdialog 2017).

Dafür ist ein mutiger handlungsfähiger Staat in Gestalt von Regierungskoalitionen nötig, denen das Handlungskonzept nicht nebensächlich, sondern wichtig ist. Es muss anlassbezogen von der Landesregierung und den demokratischen Parteien immer wieder verteidigt werden, was 2019 von der neuen Kenia-Koalition im Potsdamer Landtag geschehen ist. Auf der anderen Seite ist eine reflektierende politische Theorie der Zivil- und Bürgergesellschaft unverzichtbar. Wir haben das als orientierende Philosophie hinter dem Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“ bezeichnet. Die intellektuelle Seite der politischen Auseinandersetzung wird von den meisten Politikern unterschätzt. Hinzu kommt, dass die im Auftrag des Staates arbeitenden Förderer der Zivilgesellschaft über ihren direkten Zugang zu staatlichen Institutionen und deren Information manche Aufgaben effektiver bearbeiten können, wovon zivilgesellschaftliche Initiativen, die über kleine Vereine hinausgehen, insgesamt profitieren und damit die Demokratie der Bürgerinnen und Bürger stärken.

Beides ist ausbaufähig, denn es fehlt sowohl an einer großen Zahl von engagierten Personen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wie an einer Verfestigung des Engagements, das über einzelne Projekte hinausgeht. Ebenso ist den verantwortlichen demokratischen Parteien und Politikern nicht immer bewusst genug, wie wichtig gerade dieses Konzept für das regional sehr unterschiedliche Flächenland Brandenburg und seine reale Verfassung ist. Dafür fehlen oft das politische Denken und die politische Sprache, die Nähe und Präsenz sowie der Austausch und die Kommunikation.

Schwierig wird jeweils der zeitliche Moment des Übergangs, an dem die geförderte Zivilgesellschaft sich aus ihrer beratenden und unterstützenden Rolle zurückzieht und ihre Aufmerksamkeit neuen Projekten zuwendet. An dieser Stelle muss sich die lokale Bürgerschaft bewähren, was ihr leichter fällt, wenn sie vor Ort Unterstützung durch die kommunale Verwaltung und Politik erfährt, die sich als Teil des Handlungskonzepts der Regierung begreifen. Wenn diese Kräfte zusammenspielen, können wir von einer Arbeit für das politische Gemeinwesen sprechen, das weder mit der Gesellschaft insgesamt noch mit einer Gemeinschaft verwechselt werden darf. Die breite Demokratieförderung dafür ist unbedingt notwendig. Das Förderprogramm „Demokratie leben“ des Bundesfamilienministeriums ist eines der wichtigsten. Dabei geht es explizit auch um die „Stärkung der Zivilgesellschaft“ in den Ländern, was primär keine Verwaltungsaufgabe ist. Umso wichtiger sind neben den öffentlichen Stellen deshalb die freien Träger, die jedoch bei der aktuellen Förderung zu kurz kommen. Ein

Demokratieförderungsgesetz würde die kurzatmige Projektförderung überwinden helfen (Stadtjugendring Potsdam 2021).

In diesen Zusammenhang gehört auch die politische Auseinandersetzung um den Status der Gemeinnützigkeit. Seit dem Attac-Urteil 2019 stehen wichtige zivilgesellschaftliche Vereine wie beispielsweise „campact“ oder „[Change.org](#)“ unter Beschuss. Die Verfassung eröffnet jedoch neben den Parteien auch Vereinen Handlungsspielräume, sich politisch einzubringen. Das ist für eine starke Zivilgesellschaft wichtig, die das Feld nicht Großunternehmen und ihren einflussreichen Lobbys in Berlin und Brüssel überlassen kann. Zivilgesellschaft ist deshalb auf das Gemeinnützigenrecht angewiesen, um den gut organisierten wirtschaftlichen Interessen etwas entgegensetzen zu können. Bei aller Rede von der Zivil- oder Bürgergesellschaft dürfen wir nicht vergessen, dass die moderne differenzierte und liberale Gesellschaft eine Organisationsgesellschaft ist, innerhalb deren Macht viel damit zu tun hat, sich organisieren zu können.

Der Staat spielt im Hintergrund und immer mehr auch im Vordergrund als wehrhafte Demokratie, vor allem in der Konfrontation mit dem Terrorismus, eine konstitutive Rolle, wenn es darum geht, Rückfälle oder Regressionen der Zivilgesellschaft, die auch eine dunkle Seite hat, zu verhindern. Aktuell wird dies unter dem allgemeinen Titel „Sicherheit und Wandel“ problematisiert. Sicherheit scheint in den letzten Jahren mit den Erfahrungen des Terrorismus und neuer Formen organisierter Kriminalität (Cyberattacken) geradezu zum ersten Wert unter den Grundwerten geworden zu sein. Nicht mehr Freiheit und Sicherheit heißt das Motto, sondern umgekehrt: Sicherheit und Freiheit. Die Reihenfolge der Worte, die Grundwerte sind, ist verräterisch. Vergessen wir nicht, dass zum Beispiel der „Fall Amri“ am 19. Dezember 2016 buchstäblich jede Wohnungsstube in Berlin und Brandenburg und wahrscheinlich auch darüber hinaus erreicht hat. Der 19. Dezember, kurz vor Weihnachten, war nicht nur ein Ereignis, sondern ein bisher unvorstellbares Ereignis, dass jemand, der vorher die Sicherheitsbehörden intensiv beschäftigt hatte, einen Lastwagen in den Weihnachtsmarkt an der Berliner Gedächtniskirche fahren konnte mit 12 Toten und 55 Verletzten.

Offensichtlich handelt es sich dabei um ein Staats- und Behördenvorfall, welches bis heute nicht vollständig aufgeklärt ist. Schon für die klassischen Staats- und Verfassungsphilosophen, den Engländer Thomas Hobbes (1588 bis 1679, Hobbes 1651 und 1668) und den Franzosen Montesquieu (1689 bis 1755), bildeten Freiheit und Sicherheit einen notwendigen Zusammenhang, der aber durch Angst, Furcht und fehlendes Vertrauen zwischen den Bürgern und in den Staat schnell zerstört werden kann. In Bezug auf die heutige beschleunigte globale und digitale gesellschaftliche Modernisierung umfasst dieser Zusammenhang

noch weitere Aspekte, darunter auch soziale und kulturelle wie die Grundsicherung und die Zugehörigkeit. Letztere ist für eine demokratische Bürgerschaft, welche immer auch einen konkreten Ort hat, grundlegend. Deshalb ist die Gemeinwesenarbeit vor Ort so wichtig (Glöckner und Wahid 2019). Demokratie ist im Kern lokal.

Der starke Staat als Rechtsstaat wiederum ist in der verfassungsdemokratischen Bürgergesellschaft als komplexe Orientierungsfigur impliziert und reflektiert. Die Demokratie ist konstituiert, auch die direkte Demokratie. Sie kennt Regeln, dazu kommen Verfahrensinnovationen wie neue Beteiligungsverfahren, vor allem auf kommunaler Ebene. Souverän sind die Bürger und Bürgerinnen, wobei ihre Selbstermächtigung zivile Grenzen hat. Eine Selbstermächtigung zur Gewalt gibt es nicht, das unterscheidet Bürger von Terroristen. Der Rechtsstaat hat seine historische Entwicklung genommen, indem er das klassische Widerstandsrecht sukzessive abschaffen konnte. Grundlegende Verfassungskonflikte werden von Verfassungsgerichten entschieden, die von den Bürgern selbst angerufen werden können, wie es in der Brandenburger Verfassung ausgeführt ist. Der Rechtsstaat ist gewaltenteilig organisiert.

In Bezug auf die Zivilgesellschaft hat der Staat folgende Aufgaben (Kleger 2020):

- Rechtsstaat als Rahmen und Berufungsinstanz;
- Koordinator und Organisator;
- Partner und Produzent;
- Förderer und Unterstützer.

Das Zivile der Zivil- und Bürgergesellschaft besteht in erster Linie im gemeinsamen Kampf gegen eine Politik der Gewalt und gegen Gewaltverhältnisse:

- aktuell bei innenpolitischen Auseinandersetzungen mit Einschüchterungen und Drohungen;
- gegen den erklärten und versteckten Krieg der Extreme;
- gegen Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus, Islamismus, Antisemitismus und Linksextremismus.

Die Zivilgesellschaft ist politisch umkämpft, sie ist keine Schönwetter-Demokratie selbst in sogenannt konsolidierten Demokratien. Gerade mit nicht-akzeptablen Positionen, solange sie nicht gewalttätig werden, muss man sich vor Publikum und mit den Wählern auseinandersetzen können, wobei zwischen Populismus und Extremismus zu unterscheiden ist.

## 5 Populismus und Extremismus

In diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung zwischen Rechtspopulismus und Rechtsextremismus von Bedeutung, obwohl die Übergänge bisweilen fließend sind. Beides – die Unterschiede wie die Zusammenhänge – sind jedoch zu erkennen, denn Differenzierung spielt für die Demokratiearbeit mit den Viele der Mehrheitsgesellschaft eine große Rolle. Das extreme politische Denken kann sich strategisch unterschiedlich ausrichten und verschiedene Kostüme anziehen, etwa bei der Verwendung des Volksbegriffs. Das Volk als breiter Adressat populärer Forderungen wird oft nicht republikanisch als inklusives „wir Bürgerinnen und Bürger“ wie in der Verfassung verstanden, sondern aggressiv ethnisch und ausgrenzend. Dem entspricht ein selektives strategisches Verständnis von direkter Demokratie auf der Basis eines homogenisierten Volksbegriffs, wobei Feindbildstrategien durch gezielte Exklusionen gegen „den Islam“, „die Linken“, „die Netten“ und „die Liberalen“ zur Anwendung kommen.

Im Unterschied zum Extremismus ist der Populismus nicht immer antidemokatisch. Mit ihm muss man sich in der Zivilgesellschaft, die ein gemischtes Terrain ist, auseinandersetzen können. Es gibt verschiedene Wurzeln, Formen und Aspekte des Populismus. Zwischen Ängsten, Sorgen und Vorurteilen der Bürger auf der einen Seite, Ideologien und Strategien von rechten Revolutionären auf der anderen Seite ist zu unterscheiden. Entsprechend ist einer asylkritischen Bürgerbewegung im Havelland vor Ort anders zu begegnen als beispielsweise der „Pogida“, die 2016 in mehr als zehn Abendspaziergängen durch Potsdam gezogen ist und alles andere als besorgte Bürger vertrat. Die AfD hat sich mit dem Straßenprotest „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ (2014 Pegida aus Dresden) und „Zukunft Heimat“ (2015 aus Cottbus) verbündet. Im Gefolge der Flüchtlingsaufnahme 2015, bei der sie sich aggressiv gegen die christdemokratische Kanzlerin („Merkel muss weg!“) gewandt hat, ist sie 2017 zur stärksten Oppositionspartei sowohl im Bund wie in allen ostdeutschen Landesparlamenten geworden („Wir werden sie jagen“, Alexander Gauland nach 40 Jahren CDU-Mitgliedschaft).

Seitdem verändert die AfD das Klima selbst der parlamentarischen Demokratie auf problematische Weise bis hin zu Regelverstößen. Ignorieren kann und sollte man sie jedoch nicht, verbieten kann man sie nicht mehr, wie es der ehemalige Ostbeauftragte Wanderwitz (CDU) aus Chemnitz im Blick auf Sachsen forderte, denn sie sei „rechtsextremistisch“. Das Bundesverfassungsgericht hat schon die NPD 2017 nicht als verfassungswidrig eingestuft, obwohl das entscheidende Kriterium der „Affinität zum Nationalsozialismus“ erfüllt war. Vorher und seitdem erst recht sind die Kommunen auf sich allein gestellt, wenn und wie

sie rechten Aufmärschen begegnen und demokratische Proteste organisieren wollen (Asmus 2013). Die Auseinandersetzung mit der AfD muss (partei-)politisch erfolgen im Ringen um ihre Wähler und mit den Problemen vor Ort, zum Beispiel in der Lausitz-Region. Daran führt in der Demokratie kein Weg vorbei.

Die zivilgesellschaftliche Argumentation, Konfrontation und Aufklärung bleibt weiterhin von großer Bedeutung. So fand am 27. Oktober 2020 beispielsweise eine Kundgebung mit Konzert „Flügel statt Flügel“ am Alten Markt vor dem Brandenburger Landtag statt – mit Igor Levitt und Sebastian Krumbiegel. Sie wurde im Fernsehen und Radio übertragen und diente der breiten Aufklärung über die Rechtswendung der stärksten Oppositionspartei im Landtag. Während des Konzerts wurde nämlich der Laborarzt Hans Christoph Berndt von „Zukunft Heimat“ in Cottbus, der dem „Flügel“ der AfD zuzurechnen ist, als neuer Fraktionschef gewählt.

Er tritt die Nachfolge des völkisch-rechten Flügelmannes Andreas Kalbitz an, der wiederum ein Zögling von Alexander Gauland war, der den „ganzen Laden noch zusammenhält“, wie er selber sagt. Die neue Vorsitzende Birgit Bessin bleibt auf dieser Linie, während die AfD zerstritten scheint und Mitglieder verliert. Ihnen ging und geht es darum, die bürgerliche CDU zu zerstören und zu beerben. Die Mitte ist in Ostdeutschland nicht stark. Also ist dies eine demokratiepolitisch bedeutsame Frage, mit der man sich befassen muss.

Die neuerlichen „Montagsspaziergänge“ sind legitim, solange sie nicht übergriffig werden. Sie spielen oft Katz und Maus mit der Polizei und halten sich nicht an die Corona-Auflagen, organisiert über den Messenger-Dienst „Telegram“. Wie schon ihr Vorgänger Horst Seehofer hält auch die neue Innenministerin Nancy Faeser den „Rechtsextremismus für die größte Gefahr der Demokratie.“ Da hat sie recht, auch wenn man die Demokratiepolitik und die zivilgesellschaftliche Demokratieförderung nicht darauf verengen sollte. Der Sicherheitsplan der neuen Fortschrittsregierung sieht vor, die Sicherheitsbehörden ebenso zu stärken wie die demokratische politische Kultur, wofür potenziell alle zivilen Kräfte zuständig sind. Und alle sind viele.

Bedrohlich für die Demokratie wird die extreme Agitation dann, wenn sie versucht, aus legitimen Protesten einen gewalttätigen Widerstand gegen die Corona-Diktatur der Regierung zu machen. Die politische Semantik des Widerstands- und Diktaturbegriffs spürt dem vor. Sie erzeugt eine neue Kategorie von Staatsfeinden, die „ideologisch weder Rechts noch Links einzuordnen sind“ (Haldenwang). Diese verfassungsrelevante Delegitimierung des Staates einer neuen „Querdenker“-Bewegung wird weiterhin zu beobachten und zu diskutieren sein, und zwar nicht nur von Seiten des Verfassungsschutzes, sondern ebenso und vor allem durch eine aufmerksame Zivilgesellschaft vor Ort.

Auch die „neue Rechte“ kann sich neu bilden. Die neue Rechte abseits von Nationalsozialismus will seit jeher mit einer „Querfront“ (wie immer) das liberale Links-Mitte-Rechts-Schema überwinden. Nach der neuen Rechten sollen sich Linke und Rechte an einer dritten Front gegen die sakrosankte Mitte einer sozialliberalen Ordnung, die von Befriedung durch Rücksicht, Ausgleich und Kompromiss lebt, zusammenfinden. Das verkündet nicht nur eine verbreitete Liberalen-Beschimpfung von Armin Mohler (Vordenker in Deutschland, Mohler 1989) und Alain de Benoist (Vordenker in Frankreich, Benoist 1985, Camus 2011), das verkünden ebenso zum Beispiel das „Compact“-Magazin und andere Zeitschriften, die in Deutschland an jedem Kiosk erhältlich sind. Die gezielten Tabubrüche beginnen wieder mit dem völkischen Widerstand. Rechtsgerichtete Gruppen – und nicht nur sie – befinden sich im Widerstand gegen Ausländer, Migranten, Flüchtlinge und andere Minderheiten, natürlich auch gegen „Linke“, „Nette“, „Grüne“ und „Liberale“.

Die Widerstandsrhetorik, die sich verbreitert und verbreitet, ist keineswegs nur rhetorisch, sie richtet sich inzwischen immer mehr auch gegen die sogenannten „Altparteien“ und die „Volksverräter an der Regierung“. Kanzlerin Merkel bekam dies als Erste hasserfüllt zu spüren, ausgerechnet in Ostdeutschland, woher sie stammt. Inzwischen sind viele Kommunalpolitiker/innen bedroht und müssen geschützt werden, was zu den Aufgaben des „Toleranten Brandenburg“ zählt. Selbst das legalisierte Widerstandsrecht im Grundgesetz nach Art.20 wird umdefiniert. Die Selbstermächtigung zu Gewalt gilt auch für den rechten Widerstand, der kein ziviler Ungehorsam ist. Die zahlreichen Überfälle der Identitären Bewegung, die 2012 in Frankreich gegründet worden ist, in verschiedenen Ländern belegen dies. Die Verachtung aller Regeln hat System, die in einem buchstäblich extremen politischen Denken liegt, das weder demokratisch, liberal noch tolerant ist (Zantke 2017).

Die repräsentative Demokratie und die moderne direkte Demokratie haben die gleichen Verfassungsprinzipien, wie sie von der Philosophie der Aufklärung konzipiert worden sind. Dazu gehören die Prinzipien der Volkssouveränität, die Rechtsgleichheit, die Gewaltenteilung, die unabhängige Justiz und das gesetzgebende Parlament. In der direkten Demokratie wird indessen das Prinzip der Volkssouveränität anders ausgelegt als in repräsentativen Demokratien. Das ist für den Begriff der Bürgersouveränität relevant. Diese muss sich sozusagen überall die Demokratie der Bürgerinnen und Bürger selber erobern, gestalten und verantworten, was Themen, Quoren und Fristen betrifft. „Landsgemeinde-Demokratie“ und „unmittelbare Demokratie“, zu der man auch die „Rätedemokratie“ zählen kann, sind dagegen vormoderne Formen der Demokratie (Suter 2006 in Adler 2006, S. 272).

Gefährlich für die moderne liberale Demokratie werden populistische Bewegungen dann, wenn sie Errungenschaften des liberalen Konstitutionalismus in Frage stellen, also das, was wir die verfassungsdemokratische Bürgergesellschaft genannt haben, die demokratisch-politisch ausbaufähig ist. Insbesondere die liberale Machtteilung als Bedingung der Freiheit (Montesquieu 1748) wird von vielen „Populisten“, die stolz darauf sind, solche zu sein, lediglich als eine Verwässerung des Volkswillens gesehen, was in der Folge dann auch die dem Volkswillen entzogenen Grundrechte und schließlich die Grundrechte-Demokratie betrifft. Das führt tendenziell zu einer plebisizitären Führerdemokratie.

Die „Alternative für Deutschland“ (AfD), gegründet 2012 in Hessen, plakatiert auffällig häufig das Schweizerische Beispiel: „Volksentscheide gegen Elitenherrschaft“. Unter der Leitung des Euro-Kritikers und Wirtschaftsprofessors Bernd Lucke verwahrte sie sich noch gegen das Attribut „populistisch“. Doch gibt es inzwischen im Zuge der sogenannten „Flüchtlingskrise“ klar rechtspopulistische Züge, seitdem Frauke Petry die Führung der Partei übernommen hatte. Die AfD hat als einzige Partei – nach dem historischen Brexit-Schock – im Bundestagswahlkampf 2017 offensiv Volksentscheide auf nationaler Ebene gefordert, obwohl alle anderen Parteien – mit Ausnahme der CDU, die hier konsequent bleibt – Volksentscheide sowohl im Wahl- wie im Grundsatzprogramm vorgesehen hatten. Inzwischen haben selbst die basisdemokratischen Grünen in ihrem neuen Grundsatzprogramm 2020 die direkte Demokratie auf Bundesebene zugunsten losbasierter Bürgerräte verabschiedet.

In Wirklichkeit geht es der AfD, die durch den Höcke-, Flügel‘ völkischer geworden ist, aber vor allem dann um Volksentscheide, wenn es die EU-Politik, den Bau von Moscheen oder die Begrenzung der Zuwanderung betrifft. Bei allen inhaltlich unterschiedlichen Varianten populistischer Parteien in verschiedenen Ländern einigt sie ein bestimmter Agitationsstil, der in der Regel simplizistisch, konfrontativ und opportunistisch ist. Positionen werden oft auf einfache Parolen oder Scheinlösungen reduziert.

Aufklärung und Populismus treten dann in einen Gegensatz, der allerdings politisch, das heißt exoterisch in der Öffentlichkeit durch besseres öffentliches Überzeugen ausgetragen werden muss. Dabei sind berechtigte populäre Forderungen von populistisch-demagogischen Politikinhalten zu unterscheiden. Die komplizierter gewordene Sachpolitik muss sich heute auf allen Ebenen mehr denn je auf Gespräche mit den Bürgerinnen und Bürgern schon im Vorfeld von Entscheidungen einlassen.

Diese millionenfachen Diskussionen, die etwas anderes sind als das, was man sich im Deutschen gerne unter „herrschaftsfreiem Diskurs“ vorstellt, finden auf einem gemischten unreinen Terrain statt und führen zu wechselseitigen Einsichten

und Lernprozessen. Gerade sogenannt nicht-akzeptablen Positionen und Meinungen muss man Argumente abspenstig machen können und mühsam immer wieder Fakten belegen, wenn man als bequemer Schönwetterdemokrat nicht von den dunklen Seiten der Zivilgesellschaft, die in der Mehrheitsgesellschaft lauern, überrascht werden will. Wirkliche Demokratie, auf die man sich einlassen muss, zwingt dazu, nicht naiv und weltfremd zu werden.

---

## Literatur

- Adler, Benjamin 2006: Die Entstehung der direkten Demokratie, Zürich.
- Asmus, Heilgard (Hg.) 2013: Rechte Aufmärsche und demokratische Proteste in Brandenburg, Potsdam.
- Benoist, Alain de 1985: Kulturrevolution von rechts, Krefeld.
- Botsch, Gideon/ Schulze, Christoph (Hg.) 2021: Rechtsparteien in Brandenburg 1990–2020, Berlin.
- Bündnis ‚Potsdam bekennt Farbe‘ 2012: Eine Chronologie 2002–2012, Potsdam.
- Camus, Renand 2011: Le Grand Remplacement, Neuilly-sur Seine.
- Glöckner, Olaf/ Wahied, Wahdat-Hagh 2019: Integrationsbedarfe und Einstellungsmuster von Geflüchteten im Land Brandenburg, Universitätsverlag Potsdam.
- Hobbes, Thomas: Leviathan 1970 (1651), Stuttgart.
- Hobbes, Thomas 1969 (1668): Behemoth, London, 2. Aufl.
- Hülsemann, Wolfram/ Wilking, Dirk/Kohlstruck, Michael (Hg.) 2016: Einblicke. Ein Werkstattbuch, 5 Bde., Potsdam 2004–2016.
- Kleger, Heinz 2006: Toleranz und ‚Tolerantes Brandenburg‘, Münster.
- Kleger, Heinz 2017a: Leitsätze der Verfassung statt Leitkultur. In: Portal RAA-Brandenburg (Internet).
- Kleger, Heinz 2017b: Flüchtlingshilfe – von der Notsituation zur Integration (Help To), Potsdam.
- Kleger, Heinz 2020: Was heißt ‚Zivilgesellschaft‘? In: Nix, a.a.O., S.43–57.
- Klein, Markus (Hg.) 2020: Einblicke VI, Demos, Potsdam.
- Kletzin, Birgit (Hg.) 2001: Fremde in Brandenburg, Münster.
- Landeszentrale für Politische Bildung: Grundbegriffe der Demokratie, Potsdam 2021.
- Montesquieu 1994: Vom Geist der Gesetze (1748), Stuttgart.
- Mohler, Armin 1989: Die konservative Revolution in Deutschland: 1918–1932. Ein Handbuch und Ergänzungsband, Darmstadt, 3., erw. Aufl.
- Nix, Andreas (Hg.) 2020: Staat und Zivilgesellschaft, Baden-Baden.
- Neues Potsdamer Toleranzedikt 2008.
- Schoeps u. a. (Hg.) 2007: Rechtsextremismus in Brandenburg, Berlin-Brandenburg.
- Schreiber, Constantin 2017: Inside Islam, Berlin.
- Stadtjugendring Potsdam (Hg.) 2021: Shrinking Spaces Schrumpfende Räume für die Zivilgesellschaft. Demokratie ist kein Streichelzoo, Potsdam. <https://sjr-potsdam.de/media/pages/projekte/shrinking-spaces/3bf4ba0690-1636450377/ebook-shrinking-spaces.pdf>

- Suter, Andreas 2006: Direkte Demokratie – historische Reflexionen zur aktuellen Debatte, in: Adler, a.a.O., S. 217–278.
- Zantke, Michael 2017: Bewaffnete Intellektuelle, Potsdam.
- Zukunftsdialog „Tolerantes Brandenburg“ 2017: Schubarth, Kohlstruck, Rolfes, Potsdam, 8. März 2017.

**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)

---

## **Bürgerkommune als Beteiligungskommune**



---

# Bürgerhaushalte in Deutschland. Ein demokratiepolitisches Resümee

Serge Embacher

Die Idee des Bürgerhaushalts als partizipative Erweiterung der repräsentativen Demokratie mutet jeder liberalen Gesinnung zunächst überzeugend und verlockend an. Sie ist geleitet von der demokratiepolitischen Intuition, dass das staatsbürgerliche Subjekt selbst zum Akteur im wichtigen Feld der öffentlichen Haushalte werden sollte. Diejenigen, die mit ihren Steuern und Abgaben den Staat überhaupt erst handlungsfähig machen, sollen in die Entscheidung darüber, wie und wofür das Geld der öffentlichen Hand ausgegeben wird, zumindest auf der kommunalen Ebene eingebunden werden. Die Idee wurde 1989 im brasiliensischen Porto Alegre aus der Not geboren. Die „politische Klasse“, die aufgrund von Vetternwirtschaft und Korruption nicht dazu in der Lage war, eine öffentliche Infrastruktur zum Wohle aller zu organisieren, wurde durch das Instrument des Bürgerhaushalts entmachtet oder doch zumindest dazu gebracht, ernsthaft auf die Bedürfnisse sozial benachteiligter Menschen einzugehen und ihnen Zugang zu Trink- und Abwasserversorgung, besseren Straßen und Wegen oder auch zu guter Bildung durch bessere Schulen zu ermöglichen. Der Druck von der Straße und die schiere Not sorgten dafür, dass sich ein bis dahin neues Politikverständnis entwickeln konnte. Mit Hilfe eines gut organisierten Systems von Versammlungen auf Stadtteilebene bis hin zu fairen Entscheidungen zugunsten bisher benachteiligter Menschen konnte der Bürgerhaushalt positive Wirkungen hinsichtlich der

---

S. Embacher (✉)  
BBE, Berlin, Deutschland  
E-Mail: [serge.embacher@b-b-e.de](mailto:serge.embacher@b-b-e.de)

öffentlichen Infrastruktur, aber auch mit Blick auf das Vertrauen in demokratische Prozesse entfalten.<sup>1</sup>

Der Bürgerhaushalt als Ergänzung und Korrektiv der repräsentativen staatlichen Organe – ein ausgezeichneter Gedanke, der sich relativ schnell über viele andere Regionen des Globus verbreitete. Seit gut 20 Jahren werden auch in Deutschland Bürgerhaushalte durchgeführt, allerdings von Anfang an mit anderer Zielsetzung als in Porto Alegre. Hierzulande ging es nie darum, Infrastrukturgestaltung oder andere tatsächlich gemeinwesenrelevante Kernthemen zu verhandeln, sondern immer lediglich darum, einen (sehr) kleinen Teil des kommunalen Budgets zum Gegenstand von Bürgerhaushaltsverfahren zu machen; dies vor allem mit dem Argument, dass das Gemeinderecht in Deutschland die Entscheidungsbefugnis über öffentliche Gelder ausschließlich der durch Kommunalwahlen legitimierten Gemeindevertretung (Stadtrat u. a.) zubillige.

Dies ist zumindest das gebetsmühlenartig seit 20 Jahren wiederholte Argument gegen „echte“ Bürgerhaushalte à la Porto Alegre; ein Argument, das immer so klingt, als sei das Selbstbestimmungsrecht des Stadtrats eine heilige Institution. In der Tat: Zwar müssen am Ende demokratisch legitimierte Abgeordnete entscheiden, dies schon aus Gründen der Verantwortlichkeit für die öffentlichen Haushalte, die Staat und Kommune natürlich nicht einfach delegieren dürfen. Doch muss das nicht zwangsläufig bedeuten, dass in zentralen und für alle Bürgerinnen und Bürger wichtigen Fragen ohne verbindliche Bürgerbeteiligung operiert werden sollte. Immerhin wurden im Laufe der Jahre im Rahmen des Haushaltsrechts Wege gefunden, Bürgerhaushalte in mehreren Dutzenddeutschen Kommunen in verschiedenen Formaten durchzuführen.<sup>2</sup>

Meist wird dabei aus dem allgemeinen Budget der Kommune ein kleiner Teil zur Verfügung gestellt, der dann mittels Online-Partizipation oder mithilfe anderer partizipativer Verfahren von den teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern „verteilt“ werden kann. Wobei „verteilt“ in der Regel meint, dass eine Prioritätenliste dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt wird, die dieser dann – nachdem die Verwaltung die Vorschläge aus der Bürgerschaft nach rechtlichen Kriterien geprüft hat – verabschieden oder auch nicht verabschieden kann. Nur wenige Kommunen gehen soweit, dass der Stadtrat sich im Vorhinein verpflichtet, die ermittelten Prioritäten *auf jeden Fall* zu berücksichtigen. In einigen Kommunen wird der Bürgerhaushalt ohne festes Budget veranstaltet, das heißt: Die Verwaltung sammelt Bürgervorschläge zur Gestaltung des öffentlichen Raums, prüft diese im

---

<sup>1</sup> Zu den Ursprüngen des Bürgerhaushalts in Porto Alegre (vgl. Herzberg 2002).

<sup>2</sup> Zum Überblick siehe [www.buergerwissen.de/projekte](http://www.buergerwissen.de/projekte).

Hinblick auf Kosten und Umsetzbarkeit und lässt dann die Bevölkerung darüber abstimmen, was gemacht werden soll. Hier ist der Bürgerhaushalt eher ein Stadtplanungs- als ein Haushaltinstrument.

Das demokratiepolitische Resümee nach über 20 Jahren Bürgerhaushalten in Deutschland fällt – trotz mancher positiver Ansätze – äußerst bescheiden aus. In fast keiner Kommune ist es gelungen, das Verfahren über einen kleinen Kreis von Interessierten hinaus bekannt oder gar populär zu machen. Beteiligungsquoten von über fünf Prozent der Bevölkerung (wie in Stuttgart) werden als Riesenerfolg gefeiert. In sehr vielen Kommunen liegt die Quote indes bei ein bis zwei Prozent, meist noch darunter. Das liegt wohl vor allem an den vergleichsweise winzigen Geldsummen, die es mittels Bürgerhaushalt zu verteilen gilt. Wenn in einer Kommune mit einem Gesamtbudget von – sagen wir – 100 Mio. EUR im Rahmen des Bürgerhaushalts über 50.000 € entschieden werden darf, besteht für die allermeisten Menschen wenig Anreiz, sich zu beteiligen. Ein weiterer Faktor ist die Art und Weise beziehungsweise die Qualität des Verfahrens, die sehr häufig zu wünschen übrig lässt.<sup>3</sup> Dazu kommen Faktoren wie ein allgemeines politisches Desinteresse oder auch eine sich in den letzten Jahren breit machende grundlegende Skepsis gegenüber Staat und Politik, die in zahlreichen Umfragen und Untersuchungen immer wieder aufgezeigt wird.<sup>4</sup> Offensichtlich ist es zumindest hierzulande nicht gelungen, aus der formidablen Idee des Bürgerhaushalts eine gute und „massentaugliche“ Praxis zu entwickeln.

### **Da war doch was! Erinnerung an die demokratietheoretischen Grundlagen von Bürgerhaushalten**

Doch das sind im Grunde alles sehr vordergründige Erklärungen für das Scheitern der Bürgerhaushaltsidee. Eigentlich muss man tiefer in die Grundvoraussetzungen des Demokratischen überhaupt, also in die Bedingungen der Möglichkeit demokratischer Verhältnisse eintauchen, um die große Zurückhaltung seitens der Bürgerschaft in den allermeisten Kommunen zu verstehen. Denn Bürgerhaushalte sind ja nicht nur Verfahren, Verwaltungsakt und kommunalpolitisches Schaulaufen. In einem anspruchsvollen Sinne sind sie nur im Rahmen der normativ fundierten Idee eines deliberativen Demokratiemodells sinnvoll zu verstehen. Wenn man ein anderes als ein normatives Demokratieverständnis hegt, also etwa die realistische Demokratietheorie (Demokratie als bloßes „Bargaining“ oder Akzeptanzmanagement) oder systemtheoretische Ansätze (in der Folge Luhmanns) favorisiert, braucht man über

---

<sup>3</sup> Zu den Qualitätskriterien für Bürgerhaushalte (vgl. Roth 2017).

<sup>4</sup> Vgl. Embacher (2009) sowie vorher und seitdem viele, viele Male mit unterschiedlichen Fragestellungen und Gewichtungen.

Bürgerhaushalte eigentlich nicht weiter nachzudenken.<sup>5</sup> Denn dann hegt man genau jene Moralskepsis, die normatives Denken im Wesentlichen verunmöglicht.

Wie lässt sich das verstehen?<sup>6</sup> Die Wahrheitsfähigkeit ethisch-moralischer Fragen, also Gerechtigkeits- oder Angemessenheitsfragen, wurde von Jürgen Habermas, dem Vordenker der normativen Demokratietheorie, schon früh nachgewiesen (z. B. in Habermas 1983, 53 ff.). Die in aufwendigen Studien und zahllosen wissenschaftlichen Debatten entwickelte Habermassche Diskursethik läuft dabei auf die Pointe hinaus, dass letztlich jede Argumentation auf einen Konsens der Beteiligten hin angelegt ist. Oder, wie es so klar und doch missverständlich in der Theorie des kommunikativen Handelns heißt: „Verständigung wohnt als Telos der menschlichen Sprache inne“ (Habermas 1981, Bd. 1, 387).

Im Diskurs einer unbegrenzten Kommunikationsgemeinschaft wäre es – so die unhintergehbar Grundannahme – möglich, moralische Geltungsansprüche mit dem Anspruch auf Allgemeingültigkeit als ‚richtig‘ – und andere als falsch – zu ermitteln. Oder anders: Unter Bedingungen völliger Gleichberechtigung und ohne Zeit- und Handlungsdruck wäre es möglich, sich auf sachlich-argumentativer Basis auf ‚Etwas‘ als das zumindest vorläufig Richtige zu verständigen. Habermas rekurriert hier auf die für die einzelnen Sprecher unausweichlichen Präsuppositionen der Sprachverwendung bzw. die damit verbundenen illokutionären Bindungskräfte jedweden Sprachgebrauchs. Immer wenn wir sprechen, gleichviel ob im privaten oder öffentlichen Raum, rekurrieren wir auf diese der Sprache innenwohnende Verständigungsidealität. Dies gilt noch dann, wenn wir in verfälschender oder trügerischer Absicht unterwegs sind. Noch der letzte Unaufrechte – und davon gibt es in der realen Welt bekanntlich viele – kann nicht umhin, seine unlauteren Absichten auf den normativen Bindungskräften der Sprache aufzusetzen. Die perlokutiven Effekte, die sich mit Sprache erzielen lassen, verhalten sich zu den Illokutionen parasitär. Nur weil mit Sprache vernünftige Verständigung möglich ist, können wir moralische Grundsätze als Basis für jedes demokratische Gemeinwesen in Akten kollektiver Verständigung ermitteln.

Dass diese starken Thesen bis heute immer wieder zu Unverständnis, großer Skepsis und bisweilen offener Ablehnung führen, ist wohl nicht unwesentlich der Verkennung ihres konjunktivischen, kontrafaktischen Charakters zuzuschreiben. Selbstverständlich führen *wirkliche* öffentliche Diskurse, wie sie heute täglich massenmedial und in sogenannten „Sozialen Medien“ entstehen, weder zu Konsensen

<sup>5</sup> Dies gilt gerade in autoritären Systemen (z. b. China oder Russland), wo Bürgerhaushalte zwar auch existieren, hier aber eher als Inseln der Deliberation inmitten obrigkeitstaatlicher Ordnung (und diese stabilisierend) fungieren.

<sup>6</sup> Vgl. zum Folgen Embacher (2001, S. 92 ff.).

noch kommt es in der Regel zur Ermittlung allgemein akzeptierter moralischer Positionen. Eine von einem vielschichtigen und komplexen Interessengeflecht durchzogene Öffentlichkeit hat es nicht leicht, als diskursive Arena mit moralischem Impetus erkannt zu werden. Weil aber die Öffentlichkeit auf das Medium der Alltagssprache angewiesen bleibt, ist sie notwendig an das Modell einer ‚Argumentation überhaupt‘ angeschlossen. Denn, siehe oben, die Alltagssprache trägt jene unausweichlichen Voraussetzungen in sich, die aus Kommunikation Verständigung machen können.

Wäre das *nicht* so, gäbe es keine Möglichkeit zu erklären, wie es überhaupt zu Prinzipien eines demokratisch legitimierten Verfassungsstaates kommen konnte, warum – zumindest hierzulande – nicht permanent partikularistische Machtübernahme statt formal geregelter Rechtsstaatlichkeit dominiert. Sogar die endemische Krise des demokratischen Rechtsstaates und ihre Thematisierung in den letzten Jahren sind ein Ausdruck der Anwesenheit eines steten moralisch-praktischen Diskurses, der – wie verzerrt und ‚falsch‘ er auch immer verlaufen mag – von der Natur der Sache her auf Konsens und Inklusion aller Beteiligten angelegt ist. In diesem normativ anspruchsvollen, stets nur impliziten universellen Diskurs liegt der Maßstab für eine kritische Beschreibung faktischer Öffentlichkeiten begründet. Die normativ orientierte Diskursethik bildet den Hintergrund für eine demokratische Öffentlichkeit und damit für die demokratischen Prinzipien der Republik selbst (Embacher 2001, S. 119 f.). Das ist – hier natürlich notwendig grob verkürzt – der demokratietheoretische Hintergrund von Bürgerhaushalten. Denn diese wären als deliberative, auf den Prinzipien von demokratischer Fairness und Inklusion angewiesene Prozesse gar nicht denkbar ohne die vernünftigen Gehalte der öffentlichen Sprachverwendung.

Die Idee der Bürgerhaushalte (auch als Bürgerbudgets oder international als Participatory Budgeting bezeichnet) ist also normativ sehr anspruchsvoll. Sie beansprucht darüber hinaus folgende Annahmen:

- *Annahme 1:* Öffentliche Haushalte sind nicht ausschließlich Sache der Repräsentation in Parlamenten und Regierungen; aus dem Umstand, dass es hier um die Verteilung von Mitteln geht, die alle Bürgerinnen und Bürger gemeinsam aus ihren privaten Einnahmen zur Verfügung stellen, erwächst ein über die Teilnahme an Wahlen hinausgehendes Mitspracherecht.
- *Annahme 2:* Da es sich um das von ihnen zur Verfügung gestellte Geld handelt, müssten dem Grunde nach alle Bürgerinnen und Bürger ein ‚natürliches‘ Interesse an den Entscheidungen über die Verteilung öffentlicher Mittel haben.

- *Annahme 3:* Dieses quasi naturgegebene Interesse impliziert darüber hinaus gehend auch ein tatsächliches Engagement in Sachen öffentliche Budgets; eigentlich müssten potenziell alle Menschen einen ‚Stake‘ bei der Mitwirkung an Bürgerhaushalten haben.
- *Annahme 4:* Die öffentliche Debatte über Bürgerhaushalte unterliegt den un hintergehbaren Voraussetzungen kommunikativen Handelns in der Funktionsweise, die ihm in der Diskusethik zukommt; es sei also prinzipiell möglich, unter Absehung von Partikularinteressen zu ‚vernünftigen‘ Ergebnissen zu gelangen.

Wenn man sich den skizzierten demokratietheoretischen Hintergrund samt dieser vier Grundannahmen vor Augen führt, wird schnell klar, dass der Bürgerhaushalt im Grunde ein radikaldemokratisches Projekt ist, bei dem es – in Abwandlung eines alten Diktums – darum geht, Regierung neu zu definieren, von der Herrschaft über Menschen hin zur Verwaltung der Dinge zu gelangen (vgl. Pirker 1964).

### **Bürgerhaushalte heute – Reality bites!**

Die Bürgerhaushalte, wie wir sie – zumindest in Deutschland – heute kennen, bilden gemessen an diesen Prämissen ein Panorama des Scheiterns. Schon die Annahme, dass öffentliche Haushalte *sui generis* ein über die Organe der repräsentativen Demokratie hinaus gehendes Mitspracherecht implizieren (Annahme 1), erweist sich als keineswegs mehrheits- oder verallgemeinerungsfähig; wird sie doch von vielen (den meisten!) Vertreterinnen und Vertretern in Kommunalpolitik und -verwaltung nicht nur formal und juristisch, sondern auch normativ und ideell mit dem allgemeinen und lapidaren Hinweis auf demokratische Legitimitätsfragen zurückgewiesen (siehe oben). Und auch in der Fachwelt des Bürgerbeteiligungsdisurses gibt es nicht wenige Stimmen, die der Bürgerhaushaltstidee distanziert begegnen. Offenbar fehlt in großem Maße die Phantasie, sich dem Ideal einer Volksherrschaft in zentralen Fragen konsequenter als bisher anzunähern. Die Angst vor Okkupation (durch „Rechts“ oder „Links“ oder „Populismus“) mag hier ein Beweggrund sein, die Unsicherheit des Ausgangs tatsächlicher Bürgerbeteiligung und der damit verbundene faktische Machtverlust des politischen Establishments ist wahrscheinlich der größere.<sup>7</sup>

Aber auch die Annahmen zwei bis vier erweisen sich bei genauerer Prüfung (leider) als hoffnungslos idealistisch. Auch wenn es sich bei den im Rahmen

---

<sup>7</sup> Zum Establishment in diesem Sinne gehören auch jene zivilgesellschaftlichen Institutionen und Akteure, die neuerdings gegen eine Ausweitung von Plebisiten und Volksentscheiden sind, weil sie befürchten, hier könnten sich Meinungsströme durchsetzen, die vielleicht andere als die erwarteten Ergebnisse nach sich ziehen.

von Bürgerhaushaltsverfahren um die von Bürgerinnen und Bürgern privat erwirtschafteten Mittel handelt, zieht dieser Umstand weder ein natürliches Interesse am Bürgerhaushalt nach sich (Annahme 2), noch entwickelt sich eine Kultur des Bürgerengagements (Annahme 3). Menschen sind offenbar doch nicht ohne Weiteres bereit, sich in ihre eigenen Angelegenheiten einzumischen (Max Frisch). Schließlich erweist sich auch die demokratiepolitisch zentrale Annahme, dass es mittels eines demokratischen Diskurses möglich sei, in den Bürgerhaushaltsentscheidungen tatsächlich repräsentative und damit im normativ-philosophischen Sinne vernünftige Resultate zu erreichen, als trügerisch (Anmerkung 4). Auch der Bürgerhaushaltsdiskurs leidet – wie die meisten Bürgerbeteiligungsverfahren – am ungelösten Problem des sogenannten Mittelschicht-Bias, also an dem Umstand, dass fast nur Menschen aus bestimmten Soziotopen (gehobene Mittelschicht, höhere Bildungsgrade usw.) bereit oder in der Lage sind, ihre Stimme wirksam in die öffentlichen Dinge einzubringen. Von den dazu erforderlichen „Sekundärtugenden“ (Artikulationsfähigkeit, Wissenshintergrund, Kenntnis der Funktionsweise von Verwaltung und Kommune) und Ressourcen (Zeit, Muße, Engagementbereitschaft etc.) sei an dieser Stelle einmal ganz abgesehen.

Auch wenn man den Angehörigen dieser Soziotope zu Gute halten muss, dass sie in der Lage sind, in den Kategorien von Inklusion und Diversität zu denken, dass sie ferner auch bereit sind und mitunter nach aktiven Wegen zu breiterer Beteiligung suchen, so ändert dies nichts an dem Umstand, dass es sich beim Bürgerhaushalt meist um „ihren“ Diskurs mit einer eigenen Ordnung des Diskurses (im Sinne Foucaults) handelt. Und auch wenn es mittlerweile eine diskurstheoretische Binsenwahrheit sein mag, dass in politischen Fragen die Position im sozialen Gefüge wichtiger ist als das inhaltliche Argument, ändert das nichts an der Aktualität der entsprechenden Wirkungskräfte. Einige Kommunen, wie zum Beispiel das brandenburgische Eberswalde, versuchen das Problem der ungleichen Machtverhältnisse dadurch zu lösen, dass der Bürgerhaushalt hier gar nicht als diskursives Verfahren (mit Bürgerversammlungen etc.), sondern allein auf der Basis von Vorschlägen und Abstimmungen (ohne Aussprache) durchgeführt wird. Doch auch in diesen Fällen muss die Frage aufgeworfen werden, von wem die Vorschläge für die Verwendung des Bürgerbudgets kommen und wie sie artikuliert werden.

Zu alldem gesellen sich Faktoren wie zunehmende Belastungen durch eine immer kompetitiver und ‚flexibler‘ werdende Arbeitswelt (vgl. dazu Sennett schon 1998), durch (im positiven Sinne) veränderte Rollenbilder hin zur ‚Aushandlungsfamilie‘, die – wenn man die Sache ernst nimmt – einen viel größeren Aufwand an Zeit und Energie bedeutet als früher, durch eine enorm gewachsene Freizeit- und Ferienindustrie wie auch die Absorption großer Teile der Aufmerksamkeit durch

Internetkommunikation und den Konsum (sic!) sogenannter „Sozialer Medien“ und ihrer Verlockungen und Verheißenungen.

### **Demokratieverdruss als zentrale Ursache des Misserfolgs**

Heute leben wir – mehr denn je vielleicht – „in einer Zeit normativer Abgeklärtheit und zynischer Reflexivität“ (Embacher 2001, S. 14). Kaum jemand, der die Prozesse der Realpolitik – egal auf welcher föderalen Ebene – längere Zeit verfolgt, vermag sich jene normative Emphase zu bewahren, die für die Teilnahme am demokratischen Geschehen eigentlich nötig wäre. Das politische Personal, zumindest das im Diskurs tonangebende, lässt oft genug jeglichen Wertezug oder weltanschauliche Standfestigkeit vermissen. Der öffentliche politische Diskurs ist in den letzten Jahren in frappanter Weise von Selbstdarstellung, Schaufensterpolitik, Opportunismus und Political Correctness verzerrt worden. Unter den darüber hinaus neoliberal und merkantil durchformten Bedingungen der Internet-Ökonomie ist ein öffentlicher Diskurs, der den Ansprüchen einer an verallgemeinerungsfähigen normativen Geltungsansprüchen orientierten politischen Öffentlichkeit genügen würde, in sehr weite Ferne gerückt.

Und diejenigen, die ‚es‘ doch tun, denken und sprechen über demokratische Politik aus einer dem *Juste Milieu* gehobener Mittelschichtsbürgerlichkeit entstammenden, hoffnungslos idealisierten Perspektive. Die Folgen- und Erfolglosigkeit der vielerorts entstandenen *Democracy Labs*, *Think Tanks*, Demokratiewerkstätten und sonstigen Formate haben ihren Grund in der völligen Ausblendung der materiellen Besitzverhältnisse und der damit einhergehenden weitgehenden Überlagerung öffentlicher Diskurse durch partikulare, meist ökonomisch induzierte Interessen. Dass das gehobene Mittelschichtsmilieu, aus dem ein Großteil engagierter Menschen stammt, sich darum wenig schert, hängt zweifellos mit der eigenen Position im gesellschaftlichen Gefüge zusammen, also mit dem, was man früher den ‚objektiven Klassenstandpunkt‘ genannt hätte.

Die Alternative zu diesem im Grunde naiven, nicht mehr an Kapitalismuskritik und Klassenbewusstsein, sondern an Themen wie Diversity, Inklusion, Identitätspolitik, Digitalisierung, alternativer Ernährung und ‚Klimaschutz‘ orientiertem Denken liegt in der zynischen Ablehnung der Demokratie und der Sehnsucht nach ‚starker Führung‘ und Autorität. Die sogenannte Alternative für Deutschland (AfD), die sich mittlerweile fest im politischen System etabliert hat, ist Ausdruck dieser Haltung, der ein Argument letztlich nichts, eine das eigene, von blinder Wut gezeichnete Weltbild stützende Behauptung hingegen alles bedeutet.

All dies – die objektiven Ungerechtigkeiten einer jahrzehntelang angebotsorientiert operierenden Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie die damit

verbundenen gesellschaftlichen Verwerfungen – haben eine so große Skepsis gegenüber der Demokratie und ihren Verfahren hervorgerufen, dass darunter zwangsläufig auch eine Idee wie der Bürgerhaushalt leiden muss. Die sich abzeichnende schöne, neue Welt des ‚Metaverse‘ mit ihren partizipativen Versprechungen kann und wird daran nichts ändern, solange nicht die grundlegenden Fragen nach einer gerechteren Verteilung des permanent produzierten Wohlstands thematisiert werden. Die Zustimmung zur Demokratie und ihren Verfahren hängt mit der materiellen Lage ihrer Bewohnerinnen und Bewohner zusammen. Auch dieser Zusammenhang konnte in zahlreichen Studien gezeigt werden. Wenn der Bürgerhaushalt eine zentrale Voraussetzung benötigt, dann liegt sie in den gesellschaftlichen Besitzverhältnissen, die ein bestimmtes Maß an Gleichheit und Gerechtigkeit benötigen, damit in der Folge eine demokratische Kultur der Mitbestimmung und Bürgerbeteiligung entstehen kann. Tendenziell ist es ja heute bereits so, dass das Interesse an Bürgerbeteiligungsverfahren dort am größten ist, wo viele Menschen in zufriedenstellenden materiellen und einigermaßen stabilen Verhältnissen leben.

### **Erfahrungen aus einem Bürgerhaushaltsprojekt des BBE**

Zum Schluss sei noch ein Rückblick auf das Kooperationsprojekt Bürgerhaushalt gestattet, welches das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) in den Jahren 2016–18 in Kooperation mit der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) und der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) begleitet hat.

Das BBE wurde Anfang 2016 als Kooperationspartner angefragt, um dabei behilflich zu sein, der mit der Zeit ins Stocken geratenen Bürgerhaushaltbewegung neuen Schwung zu verleihen. Die Zahl der Kommunen in Deutschland, die Bürgerhaushalte veranstalten, ist seit einigen Jahren rückläufig. Dem BBE ging es bei dem Projekt vor allem um eine Öffnung des Diskurses, um den Bürgerhaushalt in Richtung bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung zu bewegen. Der Bürgerhaushalt als sehr technisches und relativ abstraktes Verfahren der Bürgerbeteiligung sollte systematisch mit anderen Feldern des bürgerschaftlichen Engagements wie etwa der Nachbarschaftshilfe, dem Engagement für Natur und Umwelt oder der Integrationspolitik verbunden werden, um ein stärkeres Bewusstsein für Mitgestaltungspotenziale bei Haushaltsentscheidungen in der Kommune zu erzeugen bzw. als Möglichkeitsfelder sichtbar zu machen.

Zu den übergeordneten Projektzielen gehörten:

- Information über Funktionsweise und Instrumentarien von Bürgerhaushalten;
- Förderung des bürgerschaftlichen Engagements auch im Zusammenhang mit kommunalen Budget-Fragen;

- Befähigung der Akteure, die Instrumente vor Ort angemessen zu nutzen und bei Bedarf auch weiter zu entwickeln;
- Unterstützung interkommunalen Lernens;
- Förderung der internationalen und nationalen Vernetzung, um damit vielseitige Diskurse über Bürgerhaushalte anzuregen.

Diese Ziele wurden innerhalb des bereits seit fast 20 Jahren bestehenden bundesweiten Netzwerks Bürgerhaushalt und in verschiedenen Formaten – unter anderem zwei großen internationalen Konferenzen 2017 in Gera und 2018 in Berlin – verfolgt. Über drei Jahre fand ein intensiver Diskurs über Gelingensbedingungen für Bürgerhaushalte statt, in welchem zahlreiche sehr engagierte Projekte aus den unterschiedlichsten Kommunen zum Vorschein kamen. Doch gelangte auch dieses Projekt nicht an die mit der Bürgerhaushaltsidee verbundenen grundlegenden Probleme heran. Oder anders: Die Probleme wurden zwar benannt und erkannt, dies jedoch letztlich ohne neue Impulse, die über eine bloße Umgestaltung des Bürgerhaushalts als Verfahren hinausgehen würden.

Am Ende bleibt die skeptische Perspektive, dass die Idee des Bürgerhaushalts auf Dauer nur im Zusammenhang mit einem veränderten Verständnis kommunaler Demokratie überleben wird. Die Crux dabei ist, dass die dafür notwendige Umgestaltung der materiellen Verhältnisse und Beziehungen in der Gesellschaft von den oft sehr umtriebigen und engagierten Handelnden vor Ort kaum oder gar nicht beeinflusst werden kann. Dazu bedürfte es politischer Umwälzungen größereren Ausmaßes, die von keiner der aktuellen Parteien – etwa im Deutschen Bundestag – zu erwarten sind.

---

## Literatur

- Embacher, Serge 2001: Selbstverschuldete Unmündigkeit. Überlegungen zu den normativen Grundlagen einer Kritik der Öffentlichkeit. Online unter: <http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/diss/2003/fu-berlin/2003/212/>.
- Embacher, Serge 2009: Demokratie! Nein danke? Demokratieverdruss in Deutschland. Bonn.
- Habermas, Jürgen 1981: Theorie des kommunikativen Handelns. 2 Bde. Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen 1983: Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln. Frankfurt am Main.
- Herzberg, Carsten 2002: Der Bürgerhaushalt in Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann. Münster.

- Pirker, Theo 1964: Von der Herrschaft über Menschen zur Verwaltung der Dinge. In: European Journal of Sociology, Vol. 5, No. 1, Cambridge.
- Roth, Roland 2017: Das demokratische Potential von Bürgerhaushalten. Online unter [www.bpb.de/themen/stadt-land/buergerhaushalt/512087/das-demokratische-potential-von-buergerhaushalten/](http://www.bpb.de/themen/stadt-land/buergerhaushalt/512087/das-demokratische-potential-von-buergerhaushalten/).
- Sennett, Richard 1998: Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus. Berlin.

**Dr. Embacher, Serge:** Politikwissenschaftler und Publizist, Berlin. Er promovierte über Demokratie und Öffentlichkeit. Langjährige Tätigkeit als wissenschaftlicher Referent eines Bundestagsabgeordneten. Projektleiter beim BBE. E-Mail: [serge.embacher@b-b-e.de](mailto:serge.embacher@b-b-e.de)



---

# Köln auf dem Weg zur Beteiligungskommune

Dieter Schöffmann

Dieser Beitrag bietet eine Darstellung wesentlicher Entwicklungen der Stadt Köln auf dem Weg zur Beteiligungskommune und des heutigen Standes. Es werden die Kölner Leitlinien für eine ‚Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung‘ in ihren wesentlichen inhaltlichen und infrastrukturellen Elementen, die kommunalpolitische Verankerung von ‚Beteiligung‘ und die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure geschildert. Der Autor beschreibt dies aus der Perspektive des teilnehmenden Beobachters. Der Beitrag ist der Versuch einer konstruktiv-kritischen Zustandsbeschreibung der aktuellen Beteiligungskultur Kölns und ihrer Vorgeschichte. Es ist kein distanzierter Blick von außen, sondern ein Einblick aus der Perspektive eines Akteurs, der in der einen oder anderen Phase dieser Entwicklungen mitgestaltend dabei war bzw. ist.

---

## 1 Beteiligungskommune“ und der aktuelle Status von Köln

Was macht eine ‚Beteiligungskommune‘ aus und wo steht hier Köln? Als Referenzrahmen für die Beantwortung dieser Frage soll das „Leitbild Bürgerkommune“ dienen, das die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) erarbeitet hat (KGSt 2014). Demnach wollen

---

D. Schöffmann (✉)  
Köln, Deutschland  
E-Mail: [ds@visavis-wirkt.de](mailto:ds@visavis-wirkt.de)

„Kommunen, die sich als Bürgerkommune verstehen, [...] die kommunale Selbstverwaltung und die lokale Demokratie stärken. [...]

### In einer Bürgerkommune

- können Bürger darauf vertrauen, dass Politik und Verwaltung gemeinsam mit ihnen das Ziel verfolgen, die kommunale Gemeinschaft weiterzuentwickeln.
- handeln Politik und Verwaltung so, dass Bürger echte Dialogpartner sind. Ihre Meinung und ihr Engagement werden wertgeschätzt, auch wenn sie eine andere Position vertreten.
- engagieren sich viele unterschiedliche Menschen ehrenamtlich. Sie tun es für sich. Sie tun es mit anderen Menschen. Und sie tun es für andere Menschen.
- erlebt der einzelne Bürger ein Wir-Gefühl. Er fühlt sich als Teil einer Nachbarschaft, eines Quartiers und als Teil der Kommune.“ (KGSt 2014, S. 13)

Würden die Menschen in Köln nach ihrem Vertrauen darauf befragt, „dass Politik und Verwaltung gemeinsam mit ihnen das Ziel verfolgen, die kommunale Gemeinschaft weiterzuentwickeln“, würden vermutlich recht viele noch mit Nein antworten – aufgrund bisheriger negativer Erfahrungen oder auch schlicht mangels entsprechender Praxis vonseiten Politik und Verwaltung. Eine erkennbare gemeinschaftliche Weiterentwicklung Kölns im Sinne einer kommunalen Selbstverwaltung mit der Bürgerschaft und einer vielfältigen zielgerichteten Kooperation zwischen Verwaltung, Politik, organisierter wie nicht organisierter Bürgerschaft und engagierten Wirtschaftsakteuren gibt es – noch – nicht.

In der aktuellsten Stadtstrategie „Kölner Perspektiven 2030 +“ gibt es zwar das Unterziel „Köln unterstützt das bürgerschaftliche Engagement und setzt auf breite Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in der Stadtentwicklung.“ (Stadt Köln 2020a, S. 103) Die Ausführungen hierzu beschränken sich aber auf die Handlungsebene der ‚Wertschätzung‘ und ‚Förderung‘ (Stadt Köln 2020a, S. 103). Es gibt keine Ausführungen zum zielgerichteten und planvollen Zusammenspielen von Politik, Verwaltung, Stadtgesellschaft u. a. m. zur Bewältigung benennbarer oder noch kommender Herausforderungen.

Allerdings sind Politik und Verwaltung (den zweiten KGSt-Spiegelstrich betreffend) mit der seit 2020 vom Rat verbindlich beschlossenen ‚Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung‘ (Stadt Köln 2020b) auf einem guten Weg dahin, dass die Menschen in Köln zu echten Dialogpartnerinnen und -partnern werden und dass ihre Meinung und ihr Engagement wertgeschätzt werden, auch wenn sie eine andere Position vertreten. Hierzu weiter unten mehr.

Die Bedingungen des dritten KGSt-Spiegelstrichs sind nach Einschätzung des Autors erfüllt. In Köln ist ein vielfältiges und lebendiges bürgerschaftliches Engagement erkennbar. So trugen und tragen z. B. viele Engagierte zu einer starken und wirksamen Willkommenskultur für die geflüchteten Menschen in den Jahren 2015 ff. sowie aktuell für die Menschen aus der Ukraine bei. Laut der aktuellsten Erhebung der Stadt Köln (Stadt Köln 2018a) üben 24 % der Kölnerinnen und Kölner (ab 18 Jahre) ein „Ehrenamt“ aus.<sup>1</sup>

Das ‚Wir-Gefühl‘ (vierter KGSt-Spiegelstrich) wie auch die Verbundenheit mit der Nachbarschaft, dem Quartier („unser Veedel“) und der Stadt scheinen stark ausgeprägt zu sein. Dies zeigt(e) sich u. a. immer wieder, wenn es darum geht, gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit, gegen rechtsextreme Aktivitäten und Organisationen (ProKöln, Kögida, AfD u. a.) oder wie zuletzt am Rosenmontag 2022 mit 250.000 Menschen für den Frieden zu demonstrieren. Eine Kölner Besonderheit ist bei solchen Anlässen der Brückenschlag zwischen sehr unterschiedlichen Milieus, die unter Umständen im Alltag sonst wenig miteinander in Verbindung stehen: Linke Initiativen, traditionelle Karnevalsvereine, die Katholische Kirche und der Kölner Dom, die Kultur- und Musikszene etwa mit der Initiative „Arsch huh, Zäng ussenander“<sup>2</sup>.

Es gibt jedoch kein Monitoring der Engagementlandschaft, aus dem sich ein differenzierteres Bild etwa über die Repräsentativität verschiedener sozialer Lagen bei den Engagierten, über Unterstützungsbedarfe in den einzelnen Engagementfeldern oder bei den gemeinnützigen Organisationen hinsichtlich ihres Freiwilligenmanagements oder über Stärken und Schwächen hinsichtlich kommunaler Engagementförderung ableiten ließe.

Die laut KGSt konstitutiven Bestandteile einer Bürgerkommune (2014, S. 16) – „Bürgerbeteiligung“, „Bürgerengagement“, „Zusammenarbeit (in Netzwerken)“ und „Transparenz“ – sind in Köln mit unterschiedlichen Entwicklungsgraden vorhanden, werden aber nicht oder nur bruchstückhaft als ein integriertes Ganzes verstanden und gehandhabt. So gibt es für die Bürgerbeteiligung das „Kooperative Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung“ mit dem Verwaltungsteil<sup>3</sup> beim Amt der Oberbürgermeisterin und ebenfalls dort die „Kommunalstelle zur Förderung

<sup>1</sup> Es mag an der Fragestellung („Ehrenamt“) liegen, dass diese Engagementquote im Vergleich mit den Ergebnissen des Freiwilligensurvey („in 2019 engagieren sich 39,7 % der Bevölkerung ab 14 Jahren in Deutschland“) deutlich unterdurchschnittlich erscheint. Der „engere Kreis der Ehrenamtlichen“ umfasst laut anderer Erhebungen ca. 20 % der Bevölkerung (BMFSFJ 2017, S. 128).

<sup>2</sup> [Https://de.wikipedia.org/wiki/arsch\\_huh,\\_zäng\\_ussenander](https://de.wikipedia.org/wiki/arsch_huh,_zäng_ussenander) (letzter Abruf: 19.03.2022).

<sup>3</sup> [Https://www.stadt-koeln.de/service/adressen/10564/index.html](https://www.stadt-koeln.de/service/adressen/10564/index.html) (letzter Abruf: 19.03.2022).

und Anerkennung Bürgerschaftlichen Engagements“<sup>4</sup>. Beide Fachstellen sind seit einigen Jahren sogar im selben Gebäude untergebracht. Eine systematische Zusammenarbeit findet aber nicht statt.

Impulse für ein integriertes politisches und verwaltungsseitiges Verständnis dieser beiden Dimension einer aktiven Bürgerschaft könnten zukünftig von dem Rats-Ausschuss für „Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden“<sup>5</sup> ausgehen, dessen Zuständigkeit in 2021 um die vorberatende Funktion für folgende Themen erweitert wurde:

- „1.Grundsatzfragen der Beteiligungskultur in Köln,
- 2.Strategische Fragen der Förderung bürgerschaftlichen Engagements,
- 3.Umsetzung und Weiterentwicklung der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln.“

Der Netzwerkansatz findet in verschiedenen Handlungsfeldern Anwendung. Hervorzuheben sind hier die Seniorennetzwerke mit ca. 5000 Engagierten in 60 Stadtteilen<sup>6</sup>, das Netzwerk der 40 Interkulturellen Zentren<sup>7</sup> und die Sozialraumkoordination in 15 Sozialräumen (= Stadtteile, die sich u. a. durch überdurchschnittliche Anteile an Transleistungsempfängerinnen und -empfängern, Arbeitslosigkeit und Menschen mit Migrationshintergrund auszeichnen) (Stadt Köln 2021b, S. 18 f.). Das „Kölner Netzwerk Bürgerschaftliches Engagement“ hat ca. 2003 als relativ breites Netzwerk gemeinnütziger Organisationen und auch engagierter Unternehmen begonnen, das unter Beteiligung von ca. siebzig Organisationsvertreterinnen und -vertretern das „Kölner Konzept zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements“ erarbeitet hat (Stadt Köln 2004). Über die Jahre hat sich das Netzwerk reduziert auf einige gelegentlich tagende Arbeitsgruppen und die Steuerungsgruppe mit vier zweistündigen Sitzungen im Jahr.

Transparenz hinsichtlich aller politischen Beschlüsse und Verwaltungsvorlagen wird grundsätzlich über das Ratsinformationssystem hergestellt, das aber hinsichtlich der Nutzungsfreundlichkeit wesentlich verbessert werden könnte. Hierauf zielt ein aktueller einstimmiger Beschluss „Update des Ratsinformationssystems

<sup>4</sup> <https://www.stadt-koeln.de/service/adressen/kommunalstelle-zur-foerderung-und-anerkennung-buergerschaftl> (letzter Abruf: 19.03.2022).

<sup>5</sup> [https://ratsinformation.stadt-koeln.de/gr0054.asp?\\_\\_kgrnr=174](https://ratsinformation.stadt-koeln.de/gr0054.asp?__kgrnr=174) (letzter Abruf: 19.03.2022).

<sup>6</sup> <https://www.seniorennetzwerke-koeln.de/die-seniorennetzwerke/> (letzter Abruf: 10.04.2022).

<sup>7</sup> <https://interkulturell.koeln/> (letzter Abruf: 10.04.2022).

---

für mehr Transparenz und Partizipation“ des Digitalisierungsausschusses vom März 2022.<sup>8</sup>

Einen weiteren wesentlichen Transparenzbeitrag bietet das Beteiligungsportal meinungfuer.koeln<sup>9</sup>, das insbesondere der Onlinebeteiligung dient und über Beteiligungsverfahren und ihre Ergebnisse informiert. Den Anforderungen des Leitbildes „Bürgerkommune“ folgend lässt sich wohl feststellen, dass sich Köln auf einem guten Weg zu Beteiligungskommune befindet – mit starken beispielgebenden Praktiken in dem einen oder anderen Bereich. Einen wesentlichen Schub hat diese Entwicklung durch die inzwischen verbindliche Etablierung der ‚Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung‘ erfahren, die in den letzten Jahren nach mehreren vergeblichen Anläufen allmählich an Fahrt aufnimmt.

---

## 2 Der lange Kölner Weg zu einer verbesserten Beteiligungskultur

In Interviews mit Expertinnen und Experten zum Themenfeld ‚Bürgerbeteiligung‘ wird inzwischen häufiger auf Köln als gutes Beispiel verwiesen – so wurde es zumindest dem Autor zugetragen. Dies war sicher nicht immer so. Und die aktuelle Situation und Entwicklung der ‚Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung‘ in Köln hat eine mindestens zwanzigjährige Vorgeschichte mit mehreren gescheiterten Anläufen, die von langjähriger Ignoranz bei Politik und Verwaltung einerseits und der entscheidenden Kraft zivilgesellschaftlicher Initiative andererseits erzählt.

Mit dem ‚Leitbild Köln 2020‘ wurde 2003 vom Rat der Stadt Köln unter anderem beschlossen, dass die

„Bürger und Bürgerinnen [...] akzeptierte Partnerinnen und Partner in Stadtentwicklung, Stadtplanung und Stadtgestaltung [werden]. In Köln findet eine möglichst frühzeitige Mitwirkungsmöglichkeit bei allen Planungsstufen und ein möglichst offenes, transparentes und schnelles Genehmigungsverfahren statt. Mit dem Aufbau einer breiten Mitwirkungsinfrastruktur werden den Bürgerinnen und Bürgern Anlaufstellen zur Information und Beratung in allen Fragen des bürgerschaftlichen Engagements, des Planungsrechts und der Planungsverfahren geboten.“ (Stadt Köln 2003, S. 37)

Wie schon erwähnt, wurde außerdem das ‚Kölner Konzept zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements‘ in einem partizipativen Prozess mit Vertreterinnen

---

<sup>8</sup> [https://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0053.asp?\\_\\_kvonr=107431](https://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0053.asp?__kvonr=107431) (letzter Abruf: 10.04.2022).

<sup>9</sup> <Https://www.meinungfuer.koeln/> (letzter Abruf: 10.04.2022).

und Vertretern zahlreicher institutioneller Akteure erarbeitet und 2004 vom Rat verabschiedet. Hier gab es – unter anderem an die Leitbildaussagen anknüpfend – vielfältige Handlungsempfehlungen zur Bürgerbeteiligung und ihren zu beachtenden Erfolgsfaktoren (Stadt Köln 2004, S. 11 ff.).

Beide mit großer Ratsmehrheit beschlossenen Beteiligungsleitlinien wurden als Broschüren veröffentlicht – jedoch ohne erkennbare praktische Konsequenzen.

Die Ereignisse um „Stuttgart 21“<sup>10</sup> gaben diesem Anliegen neuen Auftrieb. Sie beflügelten einen bundesweiten Diskurs um die Bedeutung einer ernst gemeinten, systematischen und proaktiven Bürgerbeteiligung, der in Köln insbesondere von der Kölner Freiwilligen Agentur e. V. aufgegriffen wurde. In Kooperation mit der Bürgerstiftung Köln und dem Verein Mehr Demokratie e. V. wurden im September 2012 Bürgerinitiativen eingeladen, um gemeinsame Positionen zur Bürgerbeteiligung zu formulieren und die Ratspolitik zum Handeln zu bewegen. Es wurde ein Positionspapier erstellt, in dem die Bürgerinitiativen unter anderem feststellten:

„Eine Kommunikation auf gleicher Augenhöhe wird oft eingefordert, jedoch selten verwirklicht. Der ernsthafte Wille zum gleichberechtigten Miteinander zwischen Stadtverwaltung, Politik und Bürgerschaft ist Fundament für diese Kommunikation. Es wird diagnostiziert, dass die bisherigen Verhärtungen und Konfrontationen allmählich aufbrechen und insofern ein kultureller Wandel zu mehr Bürgerorientierung in Gange ist. Um diesen Wandel zu stützen, braucht es folgende Bausteine einer Anerkennungskultur: Wertschätzung im Umgang zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft; verständliche Formulierung komplexer Inhalte; Interessenausgleich hin zu gemeinsamen Lösungen sowie Transparenz durch hinreichende Informations- und Entscheidungsgrundlagen.“ (Kölner Freiwilligen Agentur et al. 2012, S. 5)

In einer öffentlichen Veranstaltung im November 2012<sup>11</sup> mit Vertreterinnen und Vertretern der Ratsfraktionen wurden die erarbeiteten Positionen von Politikseite begrüßt. Und es wurde zugesagt, hierzu tätig zu werden. Was jedoch nicht geschah. So wurde im November 2013<sup>12</sup> erneut eine öffentliche Veranstaltung durchgeführt, wieder mit Ratspolitikerinnen und -politikern auf dem Podium und wieder mit großer Zustimmung.

Eine unerwartete Dynamik bekam diese Initiative, da das nicht auf dem Podium vertretene Ratsmitglied der Freien Wähler kurzerhand einen Antrag zur Erarbeitung eines „Kölner Standardmodell für mehr Bürgerbeteiligung“ in den

---

<sup>10</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Stuttgart\\_21](https://de.wikipedia.org/wiki/Stuttgart_21) (letzter Abruf: 20.03.2022).

<sup>11</sup> 19. November 2012 im Domforum Köln.

<sup>12</sup> 14. November 2013 im Domforum Köln.

Rat einbrachte. Nach kurzer Aufregung („Solch ein Antrag muss doch fraktionsübergreifend und mit breiter Unterstützung eingebracht werden!“) verständigten sich SPD, CDU, Grüne und FDP auf einen Änderungsantrag, der dann am 17. Dezember 2013 beschlossen wurde:

„Der Rat der Stadt Köln spricht sich dafür aus, Bürgerbeteiligung in Köln systematisch fort zu entwickeln. Er beauftragt die Verwaltung, Empfehlungen für einen Kölner Weg zum Ausbau und zur Verbesserung der Beteiligungskultur zu definieren. Die Empfehlungen werden dem Rat vor der Sommerpause 2014 zur Entscheidung vorgelegt. Dabei sind die Empfehlungen des Arbeitspapiers ‚Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung‘ des Deutschen Städtetags an die Kommunen ausdrücklich zu berücksichtigen.“ (SPD et al. 2013, S. 1)

Es folgte ein verwaltungsinterner Prozess mit Online-Umfrage zur Analyse der Beteiligungskultur und Workshops mit Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern und Fachvorträgen vom difu – Deutsches Institut für Urbanistik sowie von der Stadt Heidelberg (Stadt Köln 2014; Bock 2014; Zimmermann 2014). Aus diesem internen Prozess drang wenig nach außen, auch nicht in die Ratsfraktionen. Und die vom Rat gesetzte Frist (Mitte 2014) wurde schließlich um ein Jahr überzogen.

Diese Zwischenzeit nutzten die Bürgerinitiativen, die sich zwischenzeitlich zum Netzwerk „Köln mitgestalten – Netzwerk für Beteiligungskultur“<sup>13</sup> zusammengeschlossen hatten, unter anderem für ‚Abende des guten Gesprächs‘, zu denen sie jeweils Vertreterinnen und Vertreter guter kommunaler Praxis (u. a. Heidelberg, Potsdam und Wolfsburg) sowie aus den Kölner Ratsfraktionen und der Verwaltung einluden. Hiermit wurde in der Tat eine gute Gesprächskultur zwischen Initiativen, Verwaltung und Politik etabliert, wie in späteren Gesprächen von Verwaltungsmitarbeiterinnen und Ratsmitgliedern bestätigt wurde.

Am 12. Mai 2015 war es dann aber soweit. Der Rat fasste folgenden Beschluss: Er unterstützt

„ausdrücklich die Entwicklung einer Beteiligungskultur für Köln und beauftragt die Verwaltung, einen Prozess zur Erarbeitung von Leitlinien und Regeln für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Köln durchzuführen. Dieser Leitlinienprozess soll zweistufig (Konzeptionsphase und Arbeitsphase) im Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Stadtgesellschaft, der Verwaltung und der Politik stattfinden. In der Konzeptionsphase arbeiten im sog. Konzeptionsgremium je 6 Vertreterinnen und Vertreter für die Stadtgesellschaft, die Verwaltung und die Politik mit. Die Vertreterinnen bzw. Vertreter für die Stadtgesellschaft werden zur Hälfte (3) von folgenden

<sup>13</sup> <https://www.koelnmitgestalten.de/>.

Initiativen benannt, die sich bereits für das Thema der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern engagiert haben, über Prozesserfahrung verfügen und Multiplikatorenfunktion übernehmen: Netzwerk Bürgerengagement, Köln mitgestalten – Netzwerk für Beteiligungskultur, Leitbildgruppen. Die weiteren 3 Plätze stehen für Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung, die sich um eine Mitarbeit bewerben können. Per Losverfahren wird eine Auswahl unter den eingereichten Bewerbungen getroffen.“ (Stadt Köln 2015)

Mit der ‚Konzeptionsphase‘ sollte der Prozess der Leilinienerarbeitung geplant werden (difu/ Stadt Köln 2016). Bei Konsens in dem Konzeptionsgremium sollte dann ohne weiteren Ratsbeschluss die ‚Arbeitsphase‘ zur Ausarbeitung der Leitlinien erfolgen. Die Konzeptionsphase (August 2015 bis April 2016) wurde dann tatsächlich im Konsens mit einem ‚Eckpunktepapier‘ abgeschlossen, sodass dann nahtlos die Arbeitsphase anschließen konnte (Juni 2016 bis Dezember 2017 = Fertigstellung des Leitlinienentwurfs).

Die Zweistufigkeit des Leitlinienprozesses blieb bis zum Ende für alle Beteiligten schwer verständlich und sorgte nach Einschätzung des Autors<sup>14</sup> für einen längeren Gesamtprozess als notwendig<sup>15</sup>. In einem nicht öffentlichen Gespräch meinte ein Gremienvertreter aus der Verwaltung, dass diese Zweiteilung auf das Umfeld des damaligen SPD-Oberbürgermeisterkandidaten (der nicht identisch mit dem amtierenden SPD-OB war) zurückzuführen sei, da der Kandidat entgegen öffentlicher Äußerungen kein Freund der Bürgerbeteiligung sei und nach seinem erwarteten Wahlsieg auf den weiteren Prozess entsprechenden Einfluss nehmen wollte. Die OB-Wahl am 18. Oktober 2015 ging jedoch zugunsten der parteilosen Kandidatin Henriette Reker aus, die sich in Wort und Tat für Bürgerbeteiligung stark machte – wie sich auch in einer späteren kritischen Phase zeigte.

Im Dezember 2017 legte das Arbeitsgremium schließlich den Entwurf für die ‚Leitlinien Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung‘ vor, dessen vorläufige Endfassung auf der Grundlage von Rückmeldungen aus dem zuständigen Hauptausschuss fertiggestellt und schließlich dem Rat zur Entscheidung vorgelegt werden sollte.

Die Beratung im Hauptausschuss fand jedoch zunächst nicht statt. Es sickerte die Information durch, dass es Uneinigkeit im Stadtvorstand gäbe, ob solche Leitlinien wirklich beschlossen werden sollten. Einige Dezernentinnen oder

---

<sup>14</sup> Der Autor hat die Konzeptionsphase ab der zweiten Gremiensitzung sowie die Anfänge der Arbeitsphase als Beobachter und später als Gremienmitglied unmittelbar verfolgen können.

<sup>15</sup> Es fanden 7 Sitzungen des Konzeptionsgremiums und 11 Sitzungen des Arbeitsgremiums bis zur Vorlage des Leitlinienentwurfs statt.

Dezernenten sollen hier Verfahrensverzögerungen oder auch Überforderungen der Verwaltung bei einer Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung befürchtet haben.

Die Oberbürgermeisterin löste diese Blockade mit einem Kniff: Der Hauptausschuss sollte die Erprobung dieser Leitlinien in einer einjährigen Pilotphase beschließen – allerdings ohne eine weitere Beteiligung des Arbeitsgremiums. Nach massiven Interventionen insbesondere der stadtgesellschaftlichen Gremienmitglieder, aber auch vonseiten der Politik lag das Heft des Handelns dann doch wieder bei diesem Gremium: In insgesamt fünf weiteren Sitzungen wurde von ihm die Pilotphase konkretisiert und dafür gesorgt, dass tatsächlich alle als wesentlich erachteten Elemente der Leitlinien erprobt werden konnten (insbesondere die Infrastruktur eines „Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung“ mit einem Verwaltungs- und einem stadtgesellschaftlichen Teil – hierzu mehr weiter unten).

Am 27. September 2018 beschloss der Rat schließlich:

„1. [...] die im Leitlinienprozess zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger entwickelten Qualitätsstandards für die Öffentlichkeitsbeteiligung [...]. Diese Qualitätsstandards sind bei der Planung und Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln zu berücksichtigen.

2. [...] die Durchführung einer einjährigen Pilotphase Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln. Die Pilotphase wird durch das Arbeitsgremium Bürgerbeteiligung sowie eine externe Evaluation begleitet.“ (Stadt Köln 2018b)

Die Pilotphase begann am 1. Januar 2019 und wurde letztendlich bis 31. Dezember 2020 verlängert – auch um einen nahtlosen Übergang zur (später beschlossenen) Verfestigung ab 2021 zu gewährleisten.

Die extern durchgeführte Evaluation des ersten Pilotjahres bestätigte, „dass sich die Leitlinien und die darin gesetzten Qualitätsstandards, Strukturvorstellungen und Prozesse grundsätzlich bewähren.“ (Deutsches Forschungsinst. f. öffentl. Verw. 2020).

Auf dieser Evaluationsgrundlage und mit weiteren Vorbereitungen durch das Leitliniengremium konnte der Rat der Stadt Köln schließlich am 18. Juni 2020 die erfolgreiche Beendigung der Piloterprobung und die Verfestigung und den Ausbau der „Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung“ beschließen. (Stadt Köln 2020b).

Auf dieser Beschlussgrundlage findet seit Januar 2021 die Etablierung und Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung statt – 18 Jahre nach den ersten verpufften Ratsbeschlüssen zu diesem Thema.

### **3 Stand und Entwicklungsperspektiven der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln**

#### **3.1 Leitlinien Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung/ Grundsätze**

Mit dem Ratsbeschluss vom Juni 2020 (Stadt Köln 2020b) bilden die „Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln“ (Stadt Köln 2020b) die verbindliche Grundlage für den Umgang mit allen städtischen Vorhaben, die grundsätzlich Gegenstand einer freiwilligen Bürgerbeteiligung sein könnten. Aus der Sorge, dass die Stadtverwaltung insgesamt mit dem Management von Beteiligungsverfahren überfordert sein könnte, wenn die Leitlinien auf einen Schlag für alle Verwaltungsbereiche gelten würden, wurde ein schrittweises Vorgehen gewählt, das aber in die vollständige Verbindlichkeit bis zum Ende der laufenden Ratsperiode (also bis ca. Mitte 2025) münden soll:

Seit 2021 müssen die Leitlinien in drei der insgesamt neun Stadtbezirke bzw. von deren Bezirksvertretungen angewendet werden (Kalk, Lindenthal und Nippes, das schon seit 2019 Pilotbezirk war). Ab Anfang 2023 sollen dann bis 2025 nach und nach die weiteren Stadtbezirke folgen.

Ebenfalls seit 2021 sind die Leitlinien verbindlich für den Ausschuss für Umwelt und Grün (war schon seit 2019 Pilotgremium), für alle Vorlagen des Dezernates III Mobilität und Liegenschaften, bei denen der Verkehrsausschuss das Entscheidungsgremium ist, und ab Herbst 2022 für alle Vorlagen dieses Dezernats, die ein Mobilitätsthema als Beschlussgegenstand aufweisen.

Ab Anfang 2023 soll dann der weitere deutliche „Ausbau der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung“ in Köln beginnen und bis Mitte 2025 seinen Abschluss finden (Stadt Köln 2020b, S. 7).

#### **3.2 Wesentliche Elemente der Leitlinien**

Mit den Leitlinien werden folgende „*wesentlichen Ziele*“ verfolgt (Stadt Köln 2020c, S. 3):

- „Verbesserung der Beteiligungskultur und Stärkung der Demokratie
- Stärkung bürgerschaftlichen Engagements und Anknüpfung an vorhandene Strukturen
- Entwicklung und Einführung frühzeitiger, kontinuierlicher und verbindlicher Beteiligungsverfahren“

Als *Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung einer freiwilligen Öffentlichkeitsbeteiligung* werden folgenden Kriterien benannt (S. 4):

- „Es gibt eine Beschlussvorlage der Verwaltung zu einem städtischen Vorhaben.
- Die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger stimmen dem Beteiligungsverfahren zu und sind bereit, die Ergebnisse der Beteiligung im Rahmen ihrer Abwägungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozesse zu berücksichtigen.
- Kölnerinnen und Kölner sind von dem Vorhaben betroffen oder daran interessiert.
- Es gibt Gestaltungsspielraum und die inhaltlichen Entscheidungen sind noch nicht getroffen.
- Die notwendigen zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung stehen zur Verfügung.“

Der *Grad der Beteiligungsmöglichkeiten* wird auf *drei Stufen* wie folgt definiert:

„*Information*: Die Öffentlichkeit kann sich über Planungen oder Entscheidungen informieren, sie nimmt aber keinen Einfluss darauf. Die Kommunikation verläuft in der Regel einseitig.

*Anhörung, Beratung*: Die Öffentlichkeit kann zu einem vorgelegten Entwurf oder einer Frage Stellung beziehen. Die Stellungnahme wird von verantwortlicher Stelle vor der Entscheidung gehört. Die Kommunikation erfolgt in einem eng definierten Schema wechselseitig.

*Mitgestaltung, Mitverantwortung*: Die Öffentlichkeit gestaltet eine Planung oder eine Entscheidung aktiv mit. Sie bringt sich mit eigenen Vorstellungen inhaltlich ein. Das führt zu einer inhaltlichen Beeinflussung und Mitverantwortung<sup>16</sup>. Das Entscheidungsgremium lässt die Ergebnisse in den Abwägungsprozess einfließen. Die Kommunikation erfolgt in offener Weise wechselseitig.“

Folgende sechs *Standards* werden als Anforderungen an die Gestaltung der Beteiligungsverfahren gesetzt (S. 5 f.):

- „1.Respektvolle und faire Zusammenarbeit
- 2.Frühzeitige und transparente Information und Kommunikation

---

<sup>16</sup> Die Feststellung einer „Mitverantwortung“ aufgrund der „inhaltlichen Beeinflussung“ ist nach Einschätzung und Praxiserfahrung des Autors zu hoch gegriffen. Die inhaltliche Beeinflussung erfolgt i. d. R. weitgehend anonym – außer bei Expertenworkshops mit organisierten Akteuren. Damit übernimmt niemand Verantwortung für die Folgen seines oder ihres inhaltlichen Einflusses, der bei einer vielfältigen und zahlreichen Beteiligung auch kaum zuzuordnen wäre.

- 3.Geeignete Ansprache aller interessierten beziehungsweise betroffenen Kölnerinnen und Kölner
- 4.Klare Ziele und abgegrenzter Gestaltungsspielraum
- 5.Verlässliche und verbindliche Auseinandersetzung mit Ergebnissen
- 6.Andauerndes Lernen und inhaltliche Weiterentwicklung“

Als *Gremien, Infrastrukturen bzw. Instrumente* für die Organisation von Öffentlichkeitsbeteiligung und nicht zuletzt für das „andauernde Lernen“ und „die inhaltliche Weiterentwicklung“ werden das „Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung“ (S. 7), der „Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung“ (S. 8) und eine „beteiligungsbezogene Themen- und Dialog-Plattform“ (S. 8) eingesetzt, die weiter unten näher beschrieben werden.

Ein weiteres wesentliches Element der Leitlinien ist die *Möglichkeit* für alle Kölnerinnen und Kölner, die *Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung vorzuschlagen*, wenn dies von der Verwaltung nicht vorgesehen ist: Bei allen Gremien, für die die Beteiligungsleitlinien verbindlich sind (siehe oben), muss bei jeder Beschlussvorlage vonseiten der Verwaltung eine „Anlage: Öffentlichkeitsbeteiligung“ beigefügt werden, aus der hervorgeht, ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist oder nicht<sup>17</sup>. In letzterem Fall ist dies zu begründen. Wer der Auffassung ist, dass hierzu doch eine Bürgerbeteiligung durchgeführt werden soll, kann dies vor der entsprechenden Gremiensitzung über ein Onlineformular<sup>18</sup> vorschlagen. Hierüber muss dann das Gremium beraten und beschließen.

### **3.2.1 Die sieben Prozessschritte der Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln**

Ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen, kommt es je nach Komplexität des Beteiligungsvorhabens zu einem mehrschrittigen Prozess mit der Entwicklung einer Beteiligungskonzeption, der Beschlussfassung hierüber durch das politische Entscheidungsgremium, der Durchführung der Beteiligung, der Verwaltungsprüfung und politischen Beratung der Beteiligungsergebnisse und schließlich der Beschlussfassung durch das verantwortliche Ratsgremium. Vom städtischen Büro

<sup>17</sup> Diese Vorlagen werden ca. ein bis zwei Wochen vor dem Gremientermin im Ratsinformationssystem veröffentlicht: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de> (letzter Abruf: 26.03.2022).

Der stadtgesellschaftliche Teil des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung veröffentlicht seit Anfang 2022 eine gebündelte Übersicht aller zur Beschlussfassung anstehenden Verwaltungsvorlagen, bei denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist oder auch nicht: <https://www.koeln-freiwillig.de/mitmachen/oeb/> (letzter Abruf: 26.03.2022).

<sup>18</sup> <https://www.meinung fuer. koeln/beteiligung-anregen> (letzter Abruf: 26.03.2022).

für Öffentlichkeitsbeteiligung wurde in 2021 für die Verwaltung ein umfassender „Leitfaden Öffentlichkeitsbeteiligung 1.0“ (Stadt Köln 2021a)<sup>19</sup> herausgegeben, der „Die 7 Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung“ vermittelt und mit zahlreichen Praxistipps anreichert.

### **3.3 Infrastruktur für die Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung**

Wie schon erwähnt, wurden mit den beschlossenen Beteiligungsleitlinien auch eine Infrastruktur und ein Instrumentarium etabliert, mit denen die Vorbereitung und Durchführung von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützt und insgesamt die Weiterentwicklung der Kölner Beteiligungskultur gefördert werden sollen.

#### **3.3.1 Kooperatives Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung**

Das „Kooperative Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung“<sup>20</sup> bildet den personellen und organisatorischen Kern dieser Infrastruktur und ist das Kompetenzzentrum für alle Fragen der Bürgerbeteiligung bei städtischen Verfahren (Hoffmann und Schöffmann 2019, Schöffmann 2021a). Es besteht aus dem städtischen bzw. Verwaltungsteil („BÖB|Stadt“) und dem stadtgesellschaftlichen Teil in Trägerschaft der Kölner Freiwilligen Agentur e. V. („BÖB|KFA“).

Der Verwaltungsteil – BÖB|Stadt – ist im Dezernat der Oberbürgermeisterin im Referat für Strategische Steuerung angesiedelt. Zu seinen wesentlichen Aufgaben zählen: Gesamtleitung des Kooperativen Büros und im Einzelfall Projektleitung für bestimmte Beteiligungsverfahren; Beratung und Unterstützung der Stadtverwaltung bei der Konzeption und Umsetzung von Beteiligungsverfahren; Pflege des Beteiligungsportals meinungfuer.koeln; projektübergreifende Information und Kommunikation; Qualitätssicherung und Fortentwicklung der Ziele, Standards und Verfahren der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung; Geschäftsstelle für den Beirat Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung.

<sup>19</sup> Der Leitfaden kann vom Beteiligungsportal der Stadt Köln heruntergeladen werden: [https://www.meinungfuer.koeln/sites/default/files/leitfaden\\_oeffentlichkeitsbeteiligung\\_0.pdf](https://www.meinungfuer.koeln/sites/default/files/leitfaden_oeffentlichkeitsbeteiligung_0.pdf) (letzter Abruf: 26.03.2022).

<sup>20</sup> <https://www.meinungfuer.koeln/informationen-0/das-kooperative-buero-fuer-oeffentlichkeitsbeteiligung> (letzter Abruf: 26.03.2022).

Der stadtgesellschaftliche Teil – BÖBIKFA – ist bei der Kölner Freiwilligen Agentur im Bereich „Politische Partizipation“<sup>21</sup> angesiedelt und wird von der Stadt Köln im Rahmen des umfassenderen Förderprojekts „Förderung „Politischer Partizipation““ gefördert (Stadt Köln 2020d). Zu den wesentlichen Aufgaben zählen: Mitwirkung an der Konzeption von Beteiligungsverfahren mithilfe von Vorrecherchen, Einbringen von Netzwerkkontakten und der stadtgesellschaftlichen Perspektive; Handlungsempfehlungen für eine vielfältige und barrierearme Einbeziehung aller vom Vorhaben Betroffenen; Beratung und Mitwirkung an der Weiterentwicklung der Beteiligungsleitlinien.

Neben dem „Kooperativen Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung“ gibt es das im März 2019 gegründete „Kooperative Kinder- und Jugendbüro“<sup>22</sup>, das als zentrale Anlaufstelle und Interessenvertretung für Kölner Kinder- und Jugendliche fungiert und u. a. deren Beteiligungsmöglichkeiten fördern soll. Träger des stadtgesellschaftlichen Teils ist der Kölner Jugendring e. V. Zwischen diesen beiden Kooperativen Büros gibt es bislang nur punktuelle Kontakte.

### **3.3.2 Dienstleistungsrahmenverträge**

Ergänzend zu dieser Bürostruktur wurden von der Stadt Köln Dienstleistungsrahmenverträge für unterschiedliche Aufgaben geschlossen:

„*Stadtgesellschaftliche Beratung und Unterstützung*“ bei (größeren) Beteiligungsverfahren (Stadt Köln 2020e): Hierbei geht es vor allem darum, den oben schon erwähnten Standard „Geeignete Ansprache aller interessierten beziehungsweise betroffenen Kölnerinnen und Köhner“ zu verwirklichen. Auftragnehmerin ist hier – neben der Förderung als BÖBIKFA – die Kölner Freiwilligen Agentur e. V. Sie hat diesen Standard konkretisiert mit dem Anspruch einer „repräsentativen“ Beteiligung aller betroffenen bzw. zu beachtenden „Perspektiven“ und einer „inklusiven“ Beteiligung, indem mögliche Beteiligungsschranken identifiziert und überwunden werden. Bei den bisherigen Beauftragungen gehörten insbesondere aufsuchende Aktionen zu den wesentlichen Leistungen.

„*Methodische Beratung und Unterstützung*“ bei der Konzeption und Umsetzung von Beteiligungsverfahren bzw. zur Erweiterung des Beteiligungsinstrumentariums: Auftragnehmer ist hier der Bieterverbund aus ZebraLog ([zebralog.de](https://zebralog.de)) & frischer wind ([frischerwind.com](https://frischerwind.com)).

„*Information, Kommunikation und Marketing*“ ist Aufgabe der Kölner Werbeagentur alle freiheit ([allefreiheit.de](https://allefreiheit.de)).

---

<sup>21</sup> <https://www.koeln-freiwillig.de/beteiligen/> (letzter Abruf: 26.03.2022).

<sup>22</sup> <https://www.stadt-koeln.de/artikel/71108/index.html> (letzter Abruf: 10.04.2022).

### 3.3.3 Beteiligungsportal meinungfuer.koeln

Das Beteiligungsportal meinungfuer.koeln bündelt alle Hintergrundinformationen zur Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln und ist das Medium für die Onlinebeteiligung<sup>23</sup>. In der Rubrik „Zahlen, Daten, Fakten“<sup>24</sup> sind statistische Daten zu allen laufenden und abgeschlossenen Beteiligungsverfahren und Onlinedialogen abrufbar.

### 3.3.4 Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung

„Der Beirat<sup>25</sup> berät und gibt Empfehlungen an Politik und Verwaltung zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Leitlinien für Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln“, so § 1.2 der Geschäftsordnung des Beirates (Zebralog/ Stadt Köln 2021, S. 4). Er befasst sich insbesondere grundsätzlich mit Beteiligungskonzepten und -verfahren, mit Evaluationsergebnissen und mit der Verbesserung und Fortschreibung der Leitlinien Systematischer Öffentlichkeitsbeteiligung. Er ist zu je einem Drittel mit Mitgliedern aus Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft zusammengesetzt.

Die Geschäftsführung für den Beirat liegt beim städtischen Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖB|Stadt). BÖBIKFA bietet dem stadtgesellschaftlichen Beirats-Drittel jeweils ca. eine Woche vor den Sitzungen ein Vorbereitungstreffen mit Hintergrundinfos zur jeweiligen Agenda an.

## 3.4 Exkurs: Die vierte Beteiligungsstufe

Aktuell hat im Kooperativen Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung eine Diskussion begonnen, ob die bisherige Unterscheidung in drei Beteiligungsstufen ausreichend ist. Erfahrungen aus zwei Beteiligungsverfahren, bei denen es jeweils um die Gestaltung öffentlicher Flächen ging, legen die Ergänzung um eine vierte Beteiligungsstufe nahe. Mit dieser vierten Stufe würde der Übergang von der Beeinflussung von Gestaltungen hin zur bürgerschaftlich engagierten Aneignung und Verantwortungsübernahme planvoller Bestandteil von Beteiligungsverfahren.

---

<sup>23</sup> [Https://www.meinungfuer.koeln/dialoge](https://www.meinungfuer.koeln/dialoge) (letzter Abruf: 26.03.2022).

<sup>24</sup> [Https://www.meinungfuer.koeln/zahlen](https://www.meinungfuer.koeln/zahlen) (letzter Abruf: 26.03.2022).

<sup>25</sup> [Https://www.meinungfuer.koeln/informationen-0/beirat-oefenlichkeitsbeteiligung](https://www.meinungfuer.koeln/informationen-0/beirat-oefenlichkeitsbeteiligung) (letzter Abruf: 26.03.2022).

Bei der Erhebung von Gestaltungswünschen für einen Quartiersplatz<sup>26</sup> in der Innenstadt bzw. für eine Grünfläche<sup>27</sup> im Stadtbezirk Porz wurden jeweils häufig Befürchtungen geäußert, dass eine eigentlich wünschenswerte Platzgestaltung nach der Umsetzung konterkariert würde – durch abschreckend wirkende Nutzungen und Vermüllung. Als Lösung wurde vorgeschlagen, dass es eine „soziale Bespielung“ des jeweiligen Platzes geben solle. Hiermit könne eine Form sozialer Kontrolle eingeführt werden, die letztendlich niemanden verdränge, jedoch alle zu einem sozialverträglichen Verhalten anhalte.

In beiden Fällen hat die Fachverwaltung diese Anregungen nach Abschluss des eigentlichen Beteiligungsverfahrens aufgegriffen und jeweils mit Unterstützung insbesondere des stadtgesellschaftlichen Teils des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖBKFA) organisierte Akteure zu einem Werkstattgespräch eingeladen. Hiermit wurde jeweils erkundet, inwieweit diese Akteure mit ihren Möglichkeiten zur bürgerschaftlich engagierten Gestaltung der Plätze beitragen und als „Ankerinstitution“ für Engagementinteressierte fungieren können und wollen. Für die Grünfläche wurde inzwischen eine eigene Initiative gebildet (Waldrön 2021).

In beiden Fällen geht es um Formen der Beteiligung, die über die Einflussnahme auf die Gestaltung der öffentlichen Räume und die Entscheidung hierüber hinausgeht. Es geht um die Beteiligung durch praktische Verantwortungsübernahme für die zukünftige Belebung der Plätze wie für den Erhalt der Gestaltungsergebnisse. Im Rückblick wäre es nach Einschätzung des Autors jeweils sinnvoll gewesen, schon bei der Konzeption des gesamten Beteiligungsprozesses diese weiter gehende Stufe mit zu berücksichtigen.

Diese vierte Stufe dürfte bei allen Vorhaben relevant sein, deren gelingende Umsetzung bzw. dauerhafte spätere Nutzung wesentlich von der Bereitschaft zur Ko-Produktion abhängt, bei der organisierte zivilgesellschaftliche Akteure, engagierte Bürgerinnen und Bürger und nicht zuletzt die Fachverwaltung konstruktiv zusammenwirken müssen. Hierüber können nicht einfach die Verwaltung oder der Rat abschließend entscheiden. Es bedarf eines Aushandlungsprozesses zwischen allen beteiligten Akteuren über die Bereitschaft und die Rahmenbedingungen zur praktischen Verantwortungsübernahme durch die Bürgerschaft, über den Abbau von Engagementbarrieren bei der konkreten Gestaltung solcher Orte sowie bei Verwaltungsvorschriften und über den Einsatz materieller und personeller Ressourcen durch die unterschiedlichen Mitwirkenden.

<sup>26</sup> Quartiersplatz „Am Salzmagazin“: <https://www.meinungfuer.koeln/dialoge/quartiersplatz-am-salzmagazin#uip-1> (letzter Abruf: 02.04.2022).

<sup>27</sup> Grünfläche an der Glashüttenstraße: <https://www.meinungfuer.koeln/dialoge/ein-neuer-porz-mitte#uip-1> (letzter Abruf: 02.04.2022).

### 3.5 Bürgerräte für Köln – in Arbeit

Eine instrumentelle Erweiterung der Bürgerbeteiligung in Köln wird die Anfang 2022 beschlossene Erprobung und darauf aufbauende Etablierung des Formates „Bürgerräte“ bilden (Bündnis 90/ Die Grünen et al. 2022)<sup>28</sup>. Ausdrücklich berücksichtigt wurden bei diesem Beschluss die Empfehlungen des Beirats für Öffentlichkeitsbeteiligung (Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung 2021).

Die Einsetzung von Bürgerräten zur projekt- bzw. themenbezogenen Beratung der städtischen Politik war ein Schlüsselvorhaben im Kommunalwahlprogramm der Kölner Grünen (Bündnis 90/ Die Grünen 2020, S. 80) und wurde in die Vereinbarung des regierenden Ratsbündnisses aufgenommen (Bündnis 90/ Die Grünen et al. C, S. 65). Zudem hatte sich Anfang 2021 die Initiative „Zukunftsrat Köln“ (zukunftsrat.koeln) gegründet, die eine Bürgerratsversion vertritt, bei der die jeweilige Themensetzung aus der Stadtgesellschaft erfolgen soll.

### 3.6 Bürgerhaushalt

Das Beteiligungsinstrument „Bürgerhaushalt“ wird in Köln<sup>29</sup> inzwischen nicht mehr angewendet. Nach den Bürgerhaushaltsverfahren 2007, 2009, 2011, 2013 und 2014 mit konstant abnehmender Beteiligung (buergerwissen 2016, S. 24) wurden bezirksbezogene „Bürgerbudgets“ mit einem Volumen von 100.000 € je Stadtbezirk eingeführt. Das hierzu durchgeführte Verfahren zur Sammlung von Vorschlägen wurde in 2017 erst- und bisher letztmalig durchgeführt.<sup>30</sup>

## 4 Die kommunalpolitische Verankerung von Beteiligungsstrategie und -praxis

Die kommunalpolitische Verankerung von Bürgerbeteiligung wie auch von Bürgerengagement war – insbesondere in der Ratspolitik – bis Anfang 2021 nur schwach entwickelt. Es gab kein entsprechendes politisches Fachgremium hierzu.

<sup>28</sup> Siehe auch die Rubrik „Bürgerräte“ im Beteiligungsportal meinungfuer.koeln: <https://www.meinungfuer.koeln/buergeraete-ein-pilot-fuer-koeln> (letzter Abruf: 27.03.2022).

<sup>29</sup> <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/mitwirkung/buergerhaushalt/index.html> (letzter Abruf: 10.04.2022).

<sup>30</sup> <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2017/> (letzter Abruf: 10.04.2022).

Allerdings gehörten bzw. gehören dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Drittel Vertreterinnen der Ratsfraktionen bzw. der Bezirksebene an<sup>31</sup>.

Mit der in 2021 erfolgten Erweiterung des (Petitions-)Ausschusses für „Anregungen und Beschwerden“<sup>32</sup> zum Ausschuss für „Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden“<sup>33</sup> gibt es erstmals einen ausdrücklich fachpolitischen Ort für die Themen „Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement“, die bis dahin nur als zwei Spiegelstriche unter vielen weiteren im Hauptausschuss angesiedelt waren (Schöffmann 2021b):

„Der Ausschuss Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden ist in folgenden Angelegenheiten vorberatend zu beteiligen:

1. Grundsatzfragen der Beteiligungskultur in Köln,
2. Strategische Fragen der Förderung bürgerschaftlichen Engagements,
3. Umsetzung und Weiterentwicklung der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln.“<sup>34</sup>

Schon nach wenigen Monaten erweiterter Zuständigkeit lässt sich beobachten, dass die Ausschussmitglieder diese Möglichkeit mit vermehrten fachpolitischen Beratungen und Entscheidungen nutzen.<sup>35</sup>

Die Namens- und Zuständigkeiterweiterung war ein weiteres (s. o. Bürgerräte) kommunalpolitisches Vorhaben der Kölner Grünen, das (nach einem ersten in Bündnisverhandlungen 2014 gescheiterten Anlauf) 2021 in der Vereinbarung des regierenden Ratsbündnisses verankert werden konnte (Bündnis 90/Die Grünen 2020, S. 80; Bündnis 90/Die Grünen et al. 2021, S. 65).

Ein kommunalpolitischer Akteur, ohne den nach Einschätzung des Autors<sup>36</sup> weder die Ausschusserweiterung noch die Bürgerräte (zumindest nicht so früh) auf die Agenda des Rates gekommen wären, ist der Arbeitskreis „Engagierte

<sup>31</sup> [https://www.meinungfuer.koeln/sites/default/files/220117\\_beirat\\_oeffentlichkeitsbeteiligung\\_bfrei\\_0.pdf](https://www.meinungfuer.koeln/sites/default/files/220117_beirat_oeffentlichkeitsbeteiligung_bfrei_0.pdf) (letzter Abruf: 27.03.2022).

<sup>32</sup> Nach § 24 der Gemeindeordnung NRW.

<sup>33</sup> Der Ausschuss im Kölner Ratsinformationssystem: [https://ratsinformation.stadt-koeln.de/kp0040.asp?\\_\\_kgnr=174&](https://ratsinformation.stadt-koeln.de/kp0040.asp?__kgnr=174&) (letzter Abruf: 27.03.2022).

<sup>34</sup> Die Zuständigkeiten des Ausschusses: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=861682&type=do> (letzter Abruf: 27.03.2022).

<sup>35</sup> Der Autor gehört dem Ausschuss seit 2014 als Sachkundiger Einwohner an.

<sup>36</sup> Der Autor ist Mitgründer und aktuell stellvertretender Sprecher des Arbeitskreises „Engagierte Stadt“.

Stadt“<sup>37</sup> des Kölner Kreisverbandes von Bündnis 90/ Die Grünen. Er wurde im Oktober 2013 (zunächst als „AK BürgerInnen-Stadt“) von Mitgliedern der Grünen gegründet, die sich beruflich oder ehrenamtlich schon lange mit den Themenfeldern „Bürgerengagement und -beteiligung“ befassten (u. a. bei der Kölner Freiwilligen Agentur e. V.). Nach Kenntnis des Autors gibt es bei den anderen Parteien in Köln keinen ähnlich gelagerten Arbeitskreis (und wohl auch nicht bei anderen Grünen Kreis- oder Landesverbänden).

---

## 5 Die zivilgesellschaftliche Infrastruktur und ihr Beitrag zur Beteiligungskommune

Eine wesentliche zivilgesellschaftliche Impulsgeberin und Akteurin, auf die in diesem Beitrag schon mehrfach verwiesen wurde, ist die 1997 gegründete Kölner Freiwilligen Agentur e. V. ([koeln-freiwillig.de](http://koeln-freiwillig.de))<sup>38</sup>. Sie ist die größte der sechs Freiwilligenagenturen in Köln<sup>39</sup> und zählt auch bundesweit zu den großen Agenturen. Von Beginn an verfolgt sie die Vision einer „Bürgergesellschaft, geprägt von Menschen, die das öffentliche Leben ihrer Stadt aktiv mitgestalten und es bereichern“. Sie hat es sich zur Aufgabe gemacht, in diesem Sinne fördernd zu wirken und „Impulse für die Bürgerstadt Köln“ zu geben (Kölner Freiwilligen Agentur 2007).

Anlässlich ihres zehnjährigen Bestehens wurden in Expertengesprächen Handlungsempfehlungen entwickelt, die die Kölner Freiwilligen Agentur dem Kölner Gemeinwesen – vertreten durch den Vorsitzenden des Rats-Ausschusses für Soziales und Senioren – bei ihrem Jubiläumsfest überreichte. Damit verbunden war das Versprechen, „mit eigenen Potenzialen, aus eigener Initiative und im Rahmen ihrer Möglichkeiten die drängenden Probleme des Gemeinwesens zu identifizieren, zukunftsfähige Antworten zu geben und Lösungen zu entwickeln.“ (Kölner Freiwilligen Agentur 2008, S. 16, 19). In diesem Sinne hatte die Agentur schon 2004 nach dem „Pisa-Schock“ die Vorleseinitiative „Lesewelten“<sup>40</sup> gegründet.

---

<sup>37</sup> <https://www.gruenekoeln.de/partei/arbeitskreise/buergerinnen-stadt/> & YouTube-Kanal mit Veranstaltungsdokumentationen u. a. zu Bürgerräten: [https://www.youtube.com/channel/UCvoWGpnvWb5MY1QWwNx3eg\\_](https://www.youtube.com/channel/UCvoWGpnvWb5MY1QWwNx3eg_)

<sup>38</sup> Der Autor ist langjähriges Mitglied und seit dem 1.1.2021 im Rahmen eines Managements auf Zeit angestellter Leiter des KFA-Bereichs „Politische Partizipation“.

<sup>39</sup> Siehe „Kölner Arbeitskreis Bürgerschaftliches Engagement“: <https://www.kabe-koeln.de/>.

<sup>40</sup> <https://www.koeln-freiwillig.de/lesewelten/>.

Aus diesem Versprechen ließ sich auch die weiter oben beschriebene Initiative ableiten, nach den Ereignissen um „Stuttgart 21“ in Köln erneut das Thema „Bürgerbeteiligung“ auf die Tagesordnung zu setzen.

Woher kommt diese Initiativkraft? Nach Einschätzung des Autors sind folgende Merkmale hierfür prägend und evtl. auch generell eine Bedingung für ein solches Wirkungspotenzial:

- Die Kölner Freiwilligen Agentur wurde aus bürgerschaftlicher Initiative gegründet und ist keine weisungsgebundene Untergliederung eines Verbandes oder der Kommune.
- Von Anfang an wurde nicht nur das enge Konzept einer „Vermittlungsagentur“ verfolgt, sondern immer auch das einer „Entwicklungsagentur“.
- Die hauptamtliche Geschäftsführung wie der ehrenamtliche Vorstand (bzw. einzelne Mitglieder) bringen eigene politische Erfahrungen aus sozialen Bewegungen, aus Kommunalpolitik u. a. ein.

Vor diesem Hintergrund konnte die Kölner Freiwilligen Agentur eine breite und vielfältige Verankerung nicht nur in der Kölner Zivilgesellschaft, sondern auch in der Kölner Politik erreichen. Dies und ihr breites – auch das bürgerschaftliche Engagement einbeziehende – Verständnis von Bürgerbeteiligung haben dann wohl auch den Ausschlag gegeben, dass sie sich in Bewerbungsverfahren um die Trägerschaft für den stadtgesellschaftlichen Teil des „Kooperativen Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung“ gegenüber reinen Beteiligungs-Dienstleistern durchsetzen konnte.

---

## **6 Resümee**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Köln sich auf einem guten Weg zur „Beteiligungskommune“ befindet und dass sie auf diesem Weg noch nicht so weit gekommen wäre, wenn es hier kein entsprechendes starkes zivilgesellschaftliches Engagement gegeben hätte.

Eine wesentliche noch nicht bewältigte Herausforderung auf dem Weg zur idealen Beteiligungskommune ist die Entwicklung eines integrativen Verständnisses des Zusammenhangs, der Schnittstellen bzw. der Wechselwirkung zwischen (vorhabenbezogener) Bürgerbeteiligung und dem (selbstermächtigten) bürgerschaftlichen Engagement. Ein solches Verständnis und seine Umsetzung in praktisches politisches bzw. Verwaltungshandeln wird wohl auch erst mit entsprechender druckvoller zivilgesellschaftlicher Initiative entwickelt werden.

## Literatur

- Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung 2021: Positionspapier #1. Bürgerräte für Köln; hgg. v. Kooperatives Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung/ Zebralog GmbH. Köln
- BMFSFJ 2017: Bericht der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Zweiten Engagementbericht „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“. In: Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland. Schwerpunktthema: „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin: BMFSFJ
- Bock, Stephanie 2014: Von einzelnen Beteiligungsinseln zur integrierten Beteiligungskultur: Perspektiven der kommunalen Bürgerbeteiligung. Workshop „Bürger beteiligen! Wie können wir die Beteiligungskultur in Köln verbessern?“ am 12. Mai 2014 in Köln [Präsentation]. Köln/Berlin: difu.
- Bündnis 90/ Die Grünen Kreisverband Köln 2020: GRÜN für die Stadt: Für ein ökologisches, nachhaltig wirtschaftendes und soziales Köln. Das Kommunalwahlprogramm der Kölner GRÜNEN 2020–2025. Schlussversion der Langfassung. Köln
- Bündnis 90/ Die Grünen/ CDU/ Volt 2021: Gemeinsam für Köln. Ein Bündnis für eine nachhaltige, zukunftsgewandte und verlässliche Stadtpolitik. Bündnisvereinbarung zwischen BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, Kreisverband Köln/ GRÜNE-Fraktion im Kölner Rat, Christlich Demokratische Union (CDU), Kreisverband Köln/ CDU-Fraktion im Rat der Stadt Köln, Volt Deutschland, Volt Köln/ Volt-Fraktion im Rat der Stadt Köln für die aktuelle Wahlperiode bis 2025. Köln.
- Bündnis 90/ Die Grünen im Kölner Rat; CDU-Fraktion im Rat der Stadt Köln; Volt-Fraktion im Rat der Stadt Köln; FDP-Fraktion im Rat der Stadt Köln; KLIMA FREUNDE 2022: Antrag „Bürgerräte erproben – Beteiligung von Kölner\*innen stärken“. AN/0258/2022. Köln (veröffentlicht im Ratsinformationssystem: [https://ratsinformation.stadt-koeln.de/to0050.asp?\\_\\_ktionr=341976](https://ratsinformation.stadt-koeln.de/to0050.asp?__ktionr=341976) (letzter Abruf: 27.03.2022))
- buergerwissen 2016: Den Kölner Bürgerhaushalt beleben. Ein Konzept-Vorschlag erarbeitet aus der Evaluation von Verlauf, Sicht Beteiligter, Vergleich mit anderen Verfahren. Köln/ Bielefeld
- Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2020: Evaluation „Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung“ der Stadt Köln. Management Summary. Stand 28.02.2020. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
- difu Deutsches Institut für Urbanistik/ Stadt Köln 2016: Der „Kölner Weg zum Ausbau und zur Verbesserung der Beteiligungskultur“: Eckpunkte zur Erarbeitung von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung in Köln – Ergebnisse der Konzeptionsphase. Köln/Berlin: difu
- Hoffmann, Daniela/ Schöffmann, Dieter 2019: Infrastruktur für eine gute Beteiligungskultur. Das Kölner Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2019 vom 21.06.2019. Bonn: Stiftung Mitarbeit
- KGSt 2014: Leitbild Bürgerkommune. Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategie. KGSt®-Bericht Nr. 3/2014. Köln: KGSt

- Kölner Freiwilligen Agentur 2007: Kölner Freiwilligen Agentur. Impulse für die Bürgerstadt Köln. Leitbild. Köln [<https://www.koeln-freiwillig.de/leitbild/> – letzter Abruf: 27.03.2022]
- Kölner Freiwilligen Agentur 2008: Jahresbericht 2007. Köln [[https://www.koeln-freiwillig.de/wp-content/uploads/2017/05/Jahresbericht\\_2007-1.pdf](https://www.koeln-freiwillig.de/wp-content/uploads/2017/05/Jahresbericht_2007-1.pdf) – letzter Abruf: 27.03.2022]
- Kölner Freiwilligen Agentur/ Mehr Demokratie/ Bürgerstiftung Köln et al. (Hrsg.) 2012: Positionspapier Bürgerbeteiligung in Köln - erarbeitet von Vertreter/innen Kölner Bürgerinitiativen im Rahmen zweier Workshops am 6. September und 24. Oktober 2012. Köln: Kölner Freiwilligen Agentur et al.
- Schöffmann, Dieter 2021: Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung und Förderung politischer Partizipation. Die Etablierung des „Kooperativen Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung“ in Köln. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2021 vom 08.07.2021. Bonn: Stiftung Mitarbeit
- Schöffmann, Dieter 2021a: Bürgerengagement und -beteiligung in Köln. Vom Spiegelstrich zum Fachausschuss. In: AKP (Alternative Kommunalpolitik), Ausgabe 5/2021, S. 50–51. Bielefeld: AKP
- SPD/ CDU/ Bündnis 90/ Die Grünen, FDP – Fraktionen im Rat 2013: Änderungs- bzw. Zusatzantrag zum Antrag „Kölner Standardmodell für mehr Bürgerbeteiligung“. AN/ 1532/2013 vom 17.12.2013. Köln: SPD u.a.
- Stadt Köln 2003: Leitbild Köln 2020. Das Leitbild für Kölns Weg in die Zukunft. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2004: Kölner Konzept zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2014: Beteiligungskultur in Köln. Ergebnisse der Onlineumfrage und Ausblick [verwaltungsinterne Präsentation]. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2015: Beschlussvorlage „Entwicklung einer Beteiligungskultur für Köln / Leitlinienprozess zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern“ 1157/2015. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2018a: Aktive Bürgerschaft. Ergebnisse der „Leben in Köln“ – Umfrage 2016. Kölner Statistische Nachrichten 3/2018. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2018b: Beschlussvorlage „Entwicklung einer Beteiligungskultur für Köln Leitlinienprozess zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger - hier: Pilotphase Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung“, 2306/2018. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2020a: Stadtstrategie „Kölner Perspektiven 2030+“. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2020b: „Ausbau der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung“ - Beschlussvorlage für den Rat der Stadt Köln. Köln: Stadt Köln Die Beschlussvorlage mitsamt allen Anhängen im Ratsinformationssystem: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=767521&type=do> (letzter Abruf: 19.03.2022)
- Stadt Köln 2020c: Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2020d: Verstetigung und Ausbau der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung. Förderprogramm zur Förderung der politischen Partizipation in Köln. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2020e: Verstetigung und Ausbau der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung. Leistungsbeschreibung für die stadtgesellschaftliche Beratung und Unterstützung. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2021a. Leitfaden Öffentlichkeitsbeteiligung 1.0. Köln: Stadt Köln

- Stadt Köln. 2021b: Lebenswerte Veedel – Handbuch Bürger\*innen- und Sozialraumorientierung in Köln. Köln: Stadt Köln
- Waldron, Lara 2021: Eine Initiative der Kümmerer. Wie soziale Einrichtungen, lokale Vereine und Anwohner\*innen einen neuen Stadtpark in Porz mit Leben füllen. Köln | <https://www.koeln-freiwillig.de/eine-initiative-der-kuemmerer/> (Letzter Abruf: 02.04.2022)
- Zebralog/Stadt Köln 2021: Geschäftsordnung Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln (Fassung vom 30. März 2021). Köln: Stadt Köln
- Zimmermann, Frank 2014: Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg. Amt für Stadtentwicklung und Statistik - Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung. Heidelberg/ Köln

**Schöffmann, Dieter (Köln):** Studium der Mathematik und der Sozialwissenschaften. 1979–1990 verschiedene Berufs- und bürgerengagierte Tätigkeiten: Geschäftsführender Vorstand / Schatzmeister einer politischen Stiftung, Buchhalter, Buchhändler, Kampagnenorganisator und Aktionstrainer. Seit 1990 Selbständiger bzw. geschäftsführender Berater für Unternehmenskommunikation und Marketing. Außerdem seit 2021 Bereichsleiter „Politische Partizipation“ bei der Kölner Freiwilligen Agentur e.V.

E-Mail: [ds@visavis-wirkt.de](mailto:ds@visavis-wirkt.de)



---

# Kein Haushalt ohne Bürgerhaushalt

## Das Potsdamer Modell

Frank Daenzer und Christian Maaß

---

### 1 Einleitung und Ziel dieses Beitrags

Ziel der folgenden Ausführungen zum Potsdamer Beteiligungsangebot ‚Bürgerhaushalt‘ ist die Darstellung der vor Ort gesammelten Erfahrungen und das Aufzeigen der vorhandenen, insbesondere konzeptionellen Rahmenbedingungen. Dazu geben die Autoren, Christian Maaß und Frank Daenzer – beide langjährige Mitarbeitende im Projektteam der Landeshauptstadt Potsdam, konkrete Einblicke in die Anfänge des Beteiligungsangebots. Im Weiteren wird auch auf die aktuelle Fortschreibung inkl. der neuerlichen Ergänzung um dezentrale Bürger-Budgets eingegangen. Nicht zuletzt werden die Besonderheiten des Potsdamer Modells, Erfolgsfaktoren und Beweggründe aus der Bürgerschaft, sich zu beteiligen, dargestellt.

---

### 2 Für schnelle Leserinnen und Leser

Das „Beteiligungskonzept Bürgerhaushalt Potsdam“ wurde im Jahr 2006 auf Grundlage der Empfehlungen des Lenkungsgremiums und der daraus resultierenden Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung erarbeitet. Das Konzept wird

---

F. Daenzer (✉)  
Landeshauptstadt Potsdam, Potsdam, Deutschland  
E-Mail: [Frank.Daenzer@rathaus.potsdam.de](mailto:Frank.Daenzer@rathaus.potsdam.de)

C. Maaß  
Potsdam, Deutschland  
E-Mail: [christian.maass@potsdam.de](mailto:christian.maass@potsdam.de)

immer wieder hinterfragt. Es hat sich indessen aus der Sicht der zentralen Akteure bewährt. Im Zuge der in den letzten Jahren kontinuierlichen und erfolgreichen Entwicklung wurde ein offenes Verfahren etabliert. In Potsdam gilt der Grundsatz: Kein Haushalt ohne Bürgerhaushalt.

Beim gesamtstädtischen Bürgerhaushalt werden zunächst Ideen und Hinweise zur Haushaltsplanung gesammelt, in einem zweistufigen Verfahren zur Auswahl gestellt und im Rahmen der Beschlussfassung des Haushalts durch die Stadtverordnetenversammlung entschieden. Anschließend erfolgt die Umsetzung der Bürgerideen und eine diesbezügliche Rechenschaftslegung. Vorschläge, die im Rahmen des gesamtstädtischen Bürgerhaushalts eingereicht werden, sind haushaltsrelevant. Sie sind darauf gerichtet, einen entsprechenden Beschluss der Stadtverordnetenversammlung herbeizuführen, da für ihre Umsetzung zum Zeitpunkt der Beratung keine gesonderten finanziellen Mittel im Haushaltspelanentwurf vorgesehen sind.

Darüber hinaus wurde ab dem Doppelhaushalt 2020/21 ein eigenes Budget (120.000 €) für den Bürgerhaushalt zur Verfügung gestellt. Dieses Bürger-Budget ergänzt den gesamtstädtischen Bürgerhaushalt und wird abwechselnd mit diesem durchgeführt. Ziel ist die Stärkung des nachbarschaftlichen Miteinanders. Die Budgets werden über die Sozialräume der Stadt verteilt und in Kooperation mit Partnern in den Stadt- und Ortsteilen umgesetzt. Sie sind Experten vor Ort und kennen die Anliegen und Ansprüche der Bewohner und Bewohnerinnen. Deshalb übernehmen sie die Sammlung von Vorschlägen. Ideen und Projekte, die im Rahmen der Bürger-Budgets eingereicht werden, sind darauf gerichtet, von der Bürgerschaft unterstützten Projekten zur Umsetzung zu verhelfen. Sie bereichern das nachbarschaftliche Leben und steigern somit auch das „Wir-Gefühl“ der Menschen.

Sowohl der gesamtstädtische Bürgerhaushalt als auch die Bürger-Budgets sind in der Stadtgesellschaft bekannt und werden, für Formate der indirekten Beteiligung, überdurchschnittlich stark genutzt. Während des gesamtstädtischen Bürgerhaushalts 2020/21 im Jahr 2019 beteiligten sich in der Summe mehr als 17.500 Menschen. Das entspricht nahezu 10 % aller Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt. Ebenso wurden bei den neuen Bürger-Budgets im Jahr 2021 hohe Beteiligungsquoten erzielt. Allein in den Stadtteilen Babelsberg, Zentrum Ost und Klein Glienicke (Sozialraum IV) machten mehr als 2200 Menschen mit. Das sind rund 8,75 % aller Einwohnerinnen und Einwohner dieser Sozialräume. Wurde die Zielgruppe auf einen kleineren, abgrenzbaren Raum beschränkt, war eine nochmals höhere Beteiligung zu verzeichnen. So beteiligten sich in Marquardt (Sozialraum 1) sogar rund 23 % aller in diesem ländlichen Ortsteil lebenden Menschen.

Einen wesentlichen Anteil an der dauerhaft hohen Beteiligungsquote hat die zielgerichtete, aufsuchende Öffentlichkeitsarbeit. Durch die Einführung von Doppelhaushalten in der Landeshauptstadt mit den Haushalt 2013/14 ergaben sich größere zeitliche Abstände zwischen den Beteiligungsverfahren. Die seitdem initiierten Informationskampagnen schaffen ein über eine einmalige Beteiligung hinausgehendes Interesse, informieren zudem transparent über die städtische Haushaltsslage und geben Auskunft über die Umsetzung der wichtigsten Vorhaben der Vorjahre.

Nicht zuletzt die Einführung der dezentralen Bürger-Budgets im Jahr 2021 verdeutlicht die Besonderheit des Potsdamer Modells. Die Einladung sowohl zur Diskussion der allgemeinen Haushaltssituation beim gesamtstädtischen Bürgerhaushalt als auch das Angebot einer zeitnahen Realisierung kleinteiligerer Projekte bei den dezentralen Bürger-Budgets beschreiben die grundlegende Mitsprache-Offenheit bei Finanzfragen in der Landeshauptstadt Potsdam.

Folgende Erfolgsfaktoren zeichnen das Potsdamer Modell unter anderem aus:

- Unterstützung durch den Oberbürgermeister und Bürgermeister/Kämmerer
- fraktionsübergreifender Konsens zur Durchführung des Beteiligungsangebots
- gemeinsame Verfahrens-Fortentwicklung unter Einbeziehung aller Beteiligten
- grundsätzliche Offenheit zur Behandlung aller Themen mit kommunalem Haushaltsbezug (Verzicht auf inhaltliche Einschränkungen)
- kontinuierliche Durchführung nach einem eingeübten Ablauf, inkl. Bereitstellung der notwendigen Ressourcen zur Verfahrensdurchführung durch die Verwaltung
- transparente Informationsbereitstellung (über den Stadthaushalt und mit der Rechenschaft)
- aufsuchende Öffentlichkeitsarbeit und ergänzende digitale Ansprache
- überdurchschnittlich hohe Beteiligungsquote und Bekanntheit in der Stadtgesellschaft
- Kombination: Beteiligung am gesamtstädtischen Haushalt und an dezentralen Bürger-Budgets

### **3 Einordnung und Entwicklung**

#### **3.1 Bürgerkommune Potsdam**

Die Landeshauptstadt Potsdam versteht sich als Bürgerkommune. Gemeint ist eine Kommune, in der sich die Bürgerinnen und Bürger als Teilhabende am Gemeinwesen begreifen, sich für die Entwicklung ihrer Stadt interessieren und einsetzen. Sie können sich bei Entscheidungen einbringen und wirken bei der Gestaltung und Entwicklung ihrer Stadt mit. Die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in wesentliche Entwicklungen wird durch fortlaufende Beteiligungsprozesse gesichert. Sie haben selbst die Möglichkeit, aber auch die Verantwortung, sich über erweiterte oder gänzlich neue Formen der Beteiligung an verschiedenen Prozessen der Meinungsbildung sowie der Gestaltung ihres unmittelbaren Umfeldes einzubringen (DS 05/SVV/0731)<sup>1</sup>.

Im Leitbild wird die Potsdam zudem als „Eine Stadt für alle“ beschrieben. Demnach profitiert die Stadt von einer lebhaften und engagierten Bürgerschaft und ist lebenswert, weil ihre Einwohnerinnen und Einwohner sich auf vielfältige Weise engagieren. Politik und Verwaltung fördern die aktive Beteiligung der Potsdamerinnen und Potsdamer an der Gestaltung ihrer Stadt (DS 16/SVV/0275)<sup>2</sup>.

#### **3.2 Partizipationsinstrument der ersten Stunde der Bürgerkommune**

Das „Beteiligungskonzept Bürgerhaushalt Potsdam“ ist 2006 auf Grundlage der Empfehlungen des Lenkungsgremiums „AG Bürgerhaushalt“ und der daraus resultierenden Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung erarbeitet worden. Dabei wurden die Stellungnahmen der Fraktionen zum Bürgerhaushalt, die Erfahrungen des Bezirkes Berlin/ Lichtenberg, der Partnerstadt Bobigny (Frankreich) sowie die der Landeshauptstadt Potsdam aus dem Jahr 2005 zugrunde gelegt. Die konzeptionelle Erarbeitung erfolgte mit Unterstützung der Universität Potsdam.

Eine Beteiligung zu den wesentlichen Entscheidungen des Konzeptes erfolgte im Januar 2007 im Rahmen einer Bürgerversammlung. Die daraus resultierenden Vorschläge hat das Lenkungsgremium beraten. Das Konzept für den Bürgerhaushalt Potsdam wurde dann durch die Stadtverordnetenversammlung im Januar 2007 beschlossen (DS 07/SVV/0037 - „DS“ steht für Drucksachen der Potsdamer

---

Stadtverordnetenversammlung. Die jeweiligen Nummern sind im digitalen Ratsinformationssystem der Landeshauptstadt Potsdam aufrufbar unter <https://egov.potsdam.de/public>.).

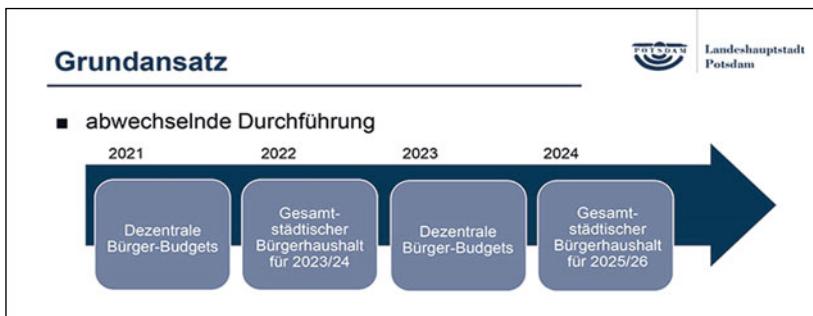
Im Nachgang der Bürgerhaushalte 2008 bis 2010 folgten Evaluationen und jährliche Anpassungen bzw. Weiterentwicklungen. Notwendige Konzeptanpassungen sind durch das Lenkungsgremium von Juni bis September 2010 beraten und der Potsdams Stadtverordnetenversammlung zur Beschlussfassung vorgelegt worden (DS 10/SVV/0887). Im Jahr 2012 folgten weitere Konzeptergänzungen (DS 12/SVV/0158)<sup>3</sup>.

Das Konzept blieb im Kern – dem inhaltsopenen und mehrstufigen Verfahren – weitestgehend unverändert. Es fand indessen eine kontinuierliche Weiterentwicklung statt. Unter anderem wurden mit Bezug auf die Haushaltssystematik drei Kategorien ergänzt, die Bürgervorschläge in Sparmaßnahmen (Haushaltssicherung), laufender Aufwand (Ergebnishaushalt) und Investitionen (Finanzhaushalt) gliedern. Beim gesamtstädtischen Bürgerhaushalt werden zunächst Ideen und Hinweise zur Haushaltsplanung gesammelt, in einem zweistufigen Verfahren zur Auswahl gestellt und im Rahmen der Beschlussfassung des Haushalts durch die Stadtverordnetenversammlung entschieden. Anschließend erfolgt die Umsetzung durch die Fachbereiche der Verwaltung und eine Rechenschaftslegung zur Realisierung der Bürgerideen.

Aufgrund der in den letzten Jahren kontinuierlichen und erfolgreichen Entwicklung hat sich das Verfahren etabliert – es gilt der Grundsatz: kein Haushalt ohne Bürgerhaushalt.

Darüber hinaus wurde aus der Stadtverordnetenversammlung und der Zivilgesellschaft der Wunsch formuliert, ein Budget für den Bürgerhaushalt zur Verfügung zu stellen. Diesen Wunsch hat die Lenkungsgruppe in ihren Beratungen am 30. November 2018 und 7. Januar 2019 aufgegriffen. Ein wesentliches Ergebnis der Beratungen war die gemeinsame Vorlage der Mitglieder des Lenkungsgremiums Bürgerhaushalt mit dem Titel „Weiterentwicklung des Bürgerhaushalts der Landeshauptstadt Potsdam“ (Stadtverordnete B. Müller, Dr. H.-J. Scharfenberg, P. Heuer, M. Finken, P. Schüler, K. Tietz, DS 19/SVV/0062, 30. Januar 2019), die die Fortführung und Anpassung des klassischen gesamtstädtischen Bürgerhaushalts vorsieht und zugleich die Ergänzung um dezentrale Bürger-Budgets vorschlägt. Am 3. April 2019 wurde der Stadtverordnetenversammlung ein Grundlagenpapier zur Realisierung dezentraler Bürger-Budgets als Basis für die weitere Diskussion vorgelegt (DS 19/SVV/0343).

Die Ausbreitung des Corona-Virus führte zu diesem Zeitpunkt zu erheblichen Auswirkungen auf Potsdam. Die Ausnahmesituation führte zu einer



**Abb. 1 Abwechselnde Durchführung von Bürgerhaushalt und Bürger-Budgets.** (Grafik: Landeshauptstadt Potsdam/Frank Daenzer)

erheblichen Verzögerung im Abstimmungsprozess bei der Einführung dezentraler Bürger-Budgets. Ende September 2020 hat sich die fraktionsübergreifende Lenkungsgruppe auf Details zur Einführung dieses neuen Verfahrens verständigt. Die Stadtverordnetenversammlung hat am 4. November 2020 die Rahmenbedingungen für das Beteiligungsverfahren beschlossen (DS 20/SVV/1288, siehe Abb. 1)<sup>4</sup>.

### 3.3 Abgrenzung der inhaltlichen Zielrichtung

Mit der oben beschriebenen Erweiterung wurde Ende 2020 der Bogen zwischen einem gesamtstädtischen Bürgerhaushalt und sozialraumfokussierten Bürger-Budgets gespannt.

Vorschläge, die im Rahmen des Bürgerhaushalts Potsdams eingereicht werden, sind haushaltsrelevant. Sie sind darauf gerichtet, einen entsprechenden Beschluss der Stadtverordnetenversammlung herbeizuführen, da für ihre Umsetzung zum Zeitpunkt der Beratung keine gesonderten finanziellen Mittel im Haushaltplanentwurf vorgesehen sind.

Ideen und Projekte, die im Rahmen der Bürger-Budgets eingereicht werden, sind darauf gerichtet, innerhalb eines sozialraumbezogenen Dialogs kreativen Projekten zur Umsetzung zu verhelfen, die das nachbarschaftliche Leben bereichern und somit auch das „Wir-Gefühl“ der Menschen in den Sozialräumen und Stadtteilen Potsdams steigern.

## 4 Mitwirkende und Zusammenarbeit

Ziel des Bürgerhaushalts ist es, den **Bürgerinnen und Bürgern** eine Möglichkeit der Mitwirkung im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans zu geben. Die zentralen Beteiligungsangebote bestehen in der Formulierung von Vorschlägen und der Abstimmung über die eingereichten Hinweise und Ideen. Darüber hinaus können sie sowohl in der Projektgruppe an der organisatorischen Arbeit als auch im Redaktionsteam an der Bearbeitung der Vorschläge mitwirken. Um eine möglichst breite Beteiligung zu erreichen, werden Bürgerinnen und Bürger, die durch eine Zufallsauswahl aus dem Melderegister ausgewählt werden, über Anschreiben des Oberbürgermeisters unverbindlich zur Teilnahme am Bürgerhaushalt eingeladen. Die Beteiligung an Abstimmungsrunden des Bürgerhaushalts Potsdam ist für Einwohnerinnen und Einwohner mit Haupt- oder Nebenwohnsitz und ab einem Mindestalter von 14 Jahren möglich.

Die **Stadtverordneten** entscheiden über die grundsätzliche Durchführung und das Konzept des Bürgerhaushalts. Sie wirken als Mitglieder des Lenkungsgremiums und der Projektgruppe an der Gestaltung des gesamten Verfahrens mit. Nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens obliegt es ausschließlich der Stadtverordnetenversammlung, über den Gesamthaushalt unter Berücksichtigung der Bürgervorschläge zu entscheiden. Sie sind der Bürgerschaft gegenüber hinsichtlich der Berücksichtigung der wichtigsten Vorschläge rechenschaftspflichtig.

Träger von Bürgerhäusern, Vereine, Netzwerke, soziale Einrichtungen oder auch Stadtteilräte, Ortsbeiräte oder andere ähnliche Institutionen sind dazu aufgerufen, sich für die Durchführung der Bürger-Budgets zu bewerben. Pro Sozialraum übernimmt ein **Kooperationspartner** die Organisation: Als Experten vor Ort sind sie ansprechbar und sammeln Vorschläge sowie Ideen der Bürgerinnen und Bürger. Zudem ermitteln sie die wichtigsten Vorschläge und beauftragen die Umsetzung der wichtigsten Bürgerideen mit den von der Stadt zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln.

Die **Verwaltung der Landeshauptstadt** Potsdam übernimmt beim Bürgerhaushalt eine organisatorische Rolle. Diese beinhaltet die Einberufung und Leitung des Projekt- und Redaktionsteams, das Erarbeiten und Veröffentlichen von Informationen zur Haushaltssituation, die Organisation der Öffentlichkeitsarbeit und von Veranstaltungen. Eine weitere Aufgabe besteht in der Bearbeitung aller eingereichten Vorschläge des gesamtstädtischen Bürgerhaushalts. Dazu gehört sowohl die Sichtung, Erfassung, Veröffentlichung und Aufbereitung für Abstimmungen. Dabei besteht, im Sinne der Übersichtlichkeit, die Möglichkeit der Zusammenfassung gleichlautender Hinweise. Weiter ist die Erstellung fachlicher Einschätzungen zur Realisierbarkeit der eingereichten Vorschläge ein

wesentliches Tätigkeitsfeld. Bei der zuletzt sehr großen Anzahl von Vorschlägen führt dies regelmäßig zu einer hohen Arbeitsbelastung der Geschäftsbereiche. Die fachlichen Einschätzungen werden aus diesem Grund nur für die Vorschläge vorgenommen, die auch zur Abstimmung/Votierung zugelassen wurden. Sie dienen dann als wichtige Entscheidungshilfe für die Bürgerschaft im Rahmen der Abstimmungen sowie den Stadtverordneten bei der Beschlussfassung. Nicht zuletzt übernimmt die Verwaltung die Umsetzung der mit der Haushaltssatzung beschlossenen Bürgervorschläge. Zudem ist hier die öffentliche Berichterstattung darüber zu erwähnen.

Das **Lenkungsgremium** des Bürgerhaushalts wurde von der Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung, den Fraktionen bzw. Vertretern der Stadtverordnetenversammlung und dem Bürgermeister der Landeshauptstadt Potsdam 2006 gegründet. Es stellt ein nicht förmliches Gremium dar, das die Aufgabe hat, den Prozess des Bürgerhaushalts dauerhaft zu begleiten. Dem Lenkungsgremium gehört neben den genannten auch die/der Vorsitzende des Finanzausschusses und Vertreter der Projektleitung Bürgerhaushalt an. Im Lenkungsgremium wird über das Vorgehen sowie über konzeptionelle Belange des Bürgerhaushalts beraten und einvernehmliche Empfehlungen ausgesprochen, sodass auch von Seiten der Stadtverordnetenversammlung immer eine genaue Standortbestimmung vorausgesetzt werden kann. Das Gremium tritt nach jeweils drei Durchläufen des Bürgerhaushalts zusammen oder wenn die Notwendigkeit durch die Stadtverordnetenversammlung oder die Stadtverwaltung gesehen wird.

Dem **Projekt- und Redaktionsteam** gehören jeweils ein/e Vertreter/in pro Geschäftsbereich der Verwaltung, je ein/e Vertreter/in pro Fraktion der Stadtverordnetenversammlung und mindestens vier Vertreter/innen der Bürgerschaft an. Aufgrund der großen Nachfrage wurde die Anzahl der Teilnehmenden aus der Bürgerschaft in den letzten Jahren auf bis zu acht erhöht (inkl. der vier Ersatzpersonen). Interessierte aus der Bürgerschaft werden über ein Anschreiben des Oberbürgermeisters zur Teilnahme eingeladen. Bewerbungen können formlos an die Projektleitung gerichtet werden. Wenn mehr Anmeldungen als zu vergebende Plätze vorliegen, entscheidet das Losverfahren. Hierbei wird auf eine gleichmäßige Verteilung zwischen Frauen und Männer geachtet.

Im Projektteam findet ein ständiger Dialog zwischen Bürgerschaft und Verwaltung über organisatorische und inhaltliche Fragen des jeweiligen Bürgerhaushalts statt. Das Projektteam begleitet das Verfahren, wertet es aus und unterbreitet, wenn notwendig, konzeptionelle Empfehlungen an das Lenkungsgremium.

Die zentrale Aufgabe des Redaktionsteams besteht darin, die gesammelten Vorschläge formell so aufzuarbeiten, dass diese in der „Liste der Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger“ im Internet, auf Votierungsbögen und auf der



**Abb. 2** Mitwirkende beim Bürgerhaushalt. (Grafik: Landeshauptstadt Potsdam/Frank Daenzer)

Abschlussveranstaltung abgestimmt werden können. Eine inhaltliche Diskussion der Vorschläge soll an dieser Stelle des Beteiligungsprozesses vermieden werden. Eine Bewertung oder inhaltliches Für- bzw. Gegensprechen ist nicht Aufgabe des Teams. Die Diskussion findet möglichst neutral statt.

Alle Sitzungen des Projekt- und Redaktionsteams sind öffentlich. Zudem sind alle Inhalte und Zusammenfassungen auf der Website des Bürgerhaushalts nachlesbar.

Eine Übersicht der Mitwirkenden und deren Aufgaben befindet sich im Abb. 2.

## 5 Der gesamtstädtische Bürgerhaushalt

### 5.1 Kriterien und Ziele

Potsdams Bürgerhaushalt ist ein wesentlicher Baustein der im Jahr 2005 angestrebten Bürgerkommune. In diesem Kontext ermöglicht das gesamtstädtische Verfahren eine aktive Beteiligung der Bevölkerung an der Haushaltsplanung. Im öffentlichen Diskurs wird über Bedarfe, Ressourcen und zukünftige Entwicklungen diskutiert. Zum einen geht es um die Schaffung von Transparenz hinsichtlich der Haushaltssituation. Zum anderen können die Menschen in der Landeshauptstadt Potsdam durch den Bürgerhaushalt an der Haushaltsplanung aktiv teilhaben.

und das gegenseitige Verständnis zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung verbessert werden.

Bei den in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen besteht Einigkeit über die Durchführung des Bürgerhaushalts in der Landeshauptstadt. Es handelt es sich um ein langfristig angelegtes Projekt, das fortlaufend in Abhängigkeit zum Bürgerwillen sowie zu kommunalpolitischen Notwendigkeiten ausgestaltet wird.

Das Verfahren ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern als Form der mittelbaren Beteiligung, bei der Erarbeitung bestimmter Teile des Haushaltes mitzuwirken. Der Bürgerhaushalt bietet darüber hinaus als partizipatives Element eine Form des Dialoges zwischen der Bürgerschaft und der Politik. Dabei ist festzuhalten, dass die Entscheidungshoheit über den Gesamthaushalt der Landeshauptstadt uneingeschränkt bei der Stadtverordnetenversammlung verbleibt (Parlamentarisches Budgetrecht bzw. Budgetrecht der Gemeindevertretung).

Ziel ist es, sowohl dem Interesse der Potsdamer Bürgerinnen und Bürger an der Mitgestaltung Rechnung zu tragen als auch die Akzeptanz politischer und administrativer Entscheidungen zu erhöhen. Darüber hinaus soll das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an ihrer Stadt und an der Mitwirkung im Sinne einer Bürgerkommune vergrößert werden. Das Verfahren soll zur Identitätsstiftung beitragen.

## 5.2 Grundkonzept und Beteiligungsformate

Das Bürgerhaushaltsverfahren lässt sich in drei Phasen unterteilen, in denen den Bürgerinnen und Bürgern unterschiedliche Möglichkeiten zur Beteiligung gegeben sind: Information, Konsultation und Rechenschaft.

Da aussagekräftige Informationen der Schlüssel für den Dialog sind, soll in der **Informationsphase** den Bürgerinnen und Bürgern ein Überblick über die Gesamthaushaltssituation, die einzelnen Haushaltsbereiche und die Angebote im Beteiligungsprozess vermittelt werden. Im Rahmen der **Konsultation** wird der Dialog zwischen der Bürgerschaft, der Verwaltung und der Politik gesucht. Die Bürgerschaft erhält die Möglichkeit, sich zu den Schwerpunkten der Haushaltsplanung zu positionieren. Dies erfolgt, indem Vorschläge gesammelt, priorisiert, votiert und an die Entscheidungsträger weitergeleitet werden. Unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Fachausschüsse entscheidet die Stadtverordnetenversammlung als zuständiges Gremium über die Haushaltssatzung. In

der **Rechenschaftsphase** wird den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, die Entscheidungen und Verwendung der finanziellen Mittel nachzuvollziehen. Hier wird über die Form und das Ausmaß der Berücksichtigung der Vorschläge berichtet.

Der Bürgerhaushalt sieht verschiedene Formen der Beteiligung vor, um möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern der Landeshauptstadt Potsdam die Mitwirkung zu ermöglichen. Genutzt werden eine Internet-Plattform, Fragebögen/Flyer/Anschreiben und Bürgerversammlungen.

So werden über das **Internet** unter der Adresse [www.Potsdam.de/Buergerhaushalt](http://www.Potsdam.de/Buergerhaushalt) Einladungen, Erklärungen und Auswertungen zur Haushaltsslage und zum Bürgerhaushalt einem breiten Publikum zugänglich gemacht. Zudem können dort Ideen, Fragen und Vorschläge einfach und unkompliziert eingereicht werden. Dabei wird darauf geachtet, eine ständig aktualisierte Auflistung aller Vorschläge zu gewährleisten. Die Vorschläge werden benutzerfreundlich auf einer Stadt-karte dargestellt und sind thematisch sortierbar. Online besteht zudem die Möglichkeit, stets den aktuellen Bearbeitungsstand jedes Vorschlags zu veröffentlichen und den Vorschlag einer Abstimmung zuzuordnen. Über die Kommentarfunktion wird eine durch die Online-Moderation begleitete Diskussion ermöglicht.

Mit der postalischen Versendung von Teilnahmeunterlagen an zufällig aus dem Melderegister ausgewählte Potsdamerinnen und Potsdamer werden die Menschen proaktiv angesprochen. Sie können sich dann durch das Einreichen eigener Vorschläge beim Bürgerhaushalt und die Teilnahme an Abstimmungsrunden auf dem **Postweg** beteiligen.

**Bürgerversammlungen und Info-Stände** bilden eine weitere Beteiligungsform. Sie geben Interessierten die Möglichkeit, Probleme und Anregungen in ihrem eigenen Umfeld zu erläutern und mit den Verantwortlichen persönlich in Kontakt zu treten. Sie finden sowohl zentral als auch dezentral statt. Als zentrale Bürgerversammlungen werden die Auftakt- und Abschlussveranstaltung im Rathaus angeboten. Ergänzend werden dezentrale Info-Stände an hoch frequentierten Orten in den Stadt- und Ortsteilen durchgeführt, dabei Vorschläge gesammelt oder die Möglichkeit der Abstimmung gegeben. In den letzten Jahren wurden dazu Stände in Einkaufszentren, dem Potsdamer Hauptbahnhof oder die zentrale Stadt- und Landesbibliothek genutzt. Auch bei Stadtfesten oder auf Wochenmärkten war der Info-Stand des Potsdamer Bürgerhaushalts vertreten.

Nicht zuletzt wurden bei anderen Beteiligungsprojekten der Landeshauptstadt Potsdam (wie dem Oberbürgermeisters-Dialog oder dem Beteiligungsprozess zum Integrierten Stadtentwicklungskonzept) „IdeenSpeicher“, bspw. in Form von Pinnwänden, aufgestellt. Dort wurden haushaltsrelevante Vorschläge für den Bürgerhaushalt gesammelt.

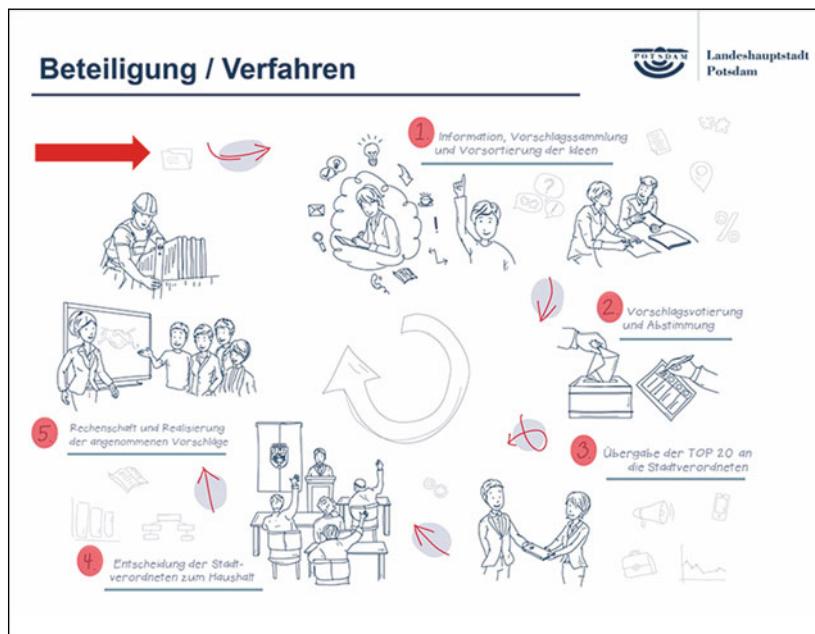
### 5.3 Beteiligungskreislauf des gesamtstädtischen Bürgerhaushalts

Mithilfe des Beteiligungskreislaufs (siehe Abb. 3) werden die einzelnen Phasen des Potsdamer Bürgerhaushalts verdeutlicht.

#### 5.3.1 Ideensammlung

Die Eingabe von Vorschlägen ist in einem bestimmten Zeitrahmen im Vorfeld der Haushaltsberatung möglich. Das Projektteam legt in Abhängigkeit der Haushaltsumstellung durch den Kämmerer fest, bis wann Vorschläge für das jeweilige Bezugsjahr gesammelt werden.

Beim gesamtstädtischen Bürgerhaushalt wird der gesamte städtische Haushalt zur Diskussion gestellt. Dabei besteht die Möglichkeit, alle Aufgabenfelder der städtischen Finanzen zu beraten. Die Bürgervorschläge müssen sich jedoch auf steuerbare Leistungen beziehen und Aufgaben innerhalb der Zuständigkeit der



**Abb. 3** Beteiligungskreislauf. (Grafik: Landeshauptstadt Potsdam/Maria Pfeiffer)

Landeshauptstadt Potsdam betreffen. Dies sind vorrangig freiwillige Aufgaben. Über diese wird im Vorfeld informiert, damit im ausreichenden Maße sichergestellt ist, dass sie bei den Bürgerinnen und Bürgern bekannt sind. Diesbezüglich werden Vorschläge zur laufenden Verwaltungsarbeit (Ergebnishaushalt) abgefragt.

Zum Beteiligungsgegenstand gehören auch Investitionen (Finanzaushalt), vorrangig Bauinvestitionen in Bezug auf kommunale Hochbauten und öffentliche Räume wie Straßen (Fahrbahn, Radweg, Gehweg), Spielplätze, Sportanlagen und Grünflächen (einschließlich Seen). Dazu wurde, beginnend mit dem Bürgerhaushalt 2012, der Bürgerschaft die Möglichkeit eingeräumt, über eine Liste an Investitionsvorschlägen aus der Bürgerschaft für die Investitionsplanung abzustimmen.

Nicht zuletzt wird auf das Thema Haushaltskonsolidierung eingegangen. Alle Teilnehmenden werden in der Ideensammlung auch darum gebeten, Hinweise einzureichen, mit denen sie ihre eigene (zumeist Ausgabe-) Idee finanzieren könnten. Das führt zu einer Politisierung des Formats und letztendlich auch dazu, dass der gesamtstädtische Bürgerhaushalt auch ein wesentlicher Teil kommunalpolitischer Debatten wird.

### **5.3.2 Vorauswahl/Priorisierung**

Um eine übersichtliche Bearbeitung aller Bürgervorschläge zu gewährleisten, werden die Bürgerinnen und Bürger der Landeshauptstadt Potsdam gebeten, eine Priorisierung/Vorauswahl vorzunehmen. Diese erste Abstimmung aller Vorschläge kann sowohl im Internet, per Post als auch persönlich erfolgen. Dazu werden alle Vorschläge in geeigneter Weise der Bürgerschaft zur Verfügung gestellt. Dies kann beispielsweise auf Stadtteilversammlungen oder durch die Auflistung aller Vorschläge in einem öffentlichen Raum, wie dem Eingangsbereich des Rathauses oder der Bibliothek, stattfinden.

Eine Beteiligung an der Priorisierung des Bürgerhaushalts ist für Einwohnerinnen und Einwohner mit Haupt- oder Nebenwohnsitz und ab einem Mindestalter von 14 Jahren möglich. Beim Priorisierungsverfahren besitzt jeder Bürger/jede Bürgerin fünf Punkte, die auf die zur Verfügung stehenden Vorschläge nach eigener Gewichtung verteilt werden können. Die Vorschläge werden anschließend nach ihrer Gesamtpunktzahl, beginnend mit dem Vorschlag mit den meisten Punkten, aufgelistet.

### **5.3.3 Redaktionelle Sortierung**

Die Sortierung der Vorschläge ist die zentrale Aufgabe des Redaktionsteams. Sie besteht darin, die gesammelten Vorschläge so aufzuarbeiten, dass diese in der sich anschließenden Votierung kommuniziert und entschieden werden können. Dazu

werden alle priorisierten Vorschläge nach der Priorisierungspunktzahl geprüft, beginnend mit dem am höchsten bewerteten Vorschlag.

Die Anregungen werden hierbei nach festgelegten Ausschlusskriterien vorsortiert. Das Redaktionsteam prüft formal, ob es sich bei der Anregung um

- eine steuerbare Aufgabe der Landeshauptstadt Potsdam handelt,
- ob die Stadtverwaltung zuständig ist, und
- ob der Vorschlag konkret formuliert wurde.

Betreffen die Vorschläge nicht steuerbare Aufgaben oder diesbezügliche Investitionen sowie Sachverhalte, bei denen die Zuständigkeit nicht bei der Landeshauptstadt Potsdam liegt, werden diese Vorschläge ausgeschlossen. Dies gilt auch für zu allgemeine Gedanken. Eine Aussortierung passiert überwiegend im Konsens oder, wenn kein Konsens zu erreichen ist, über eine Abstimmung durch die Mitglieder der Bürgerschaft im Redaktionsteam. Handelt es sich um inhaltlich ähnliche Vorschläge, die nicht bereits von der Verwaltung gebündelt wurden, so können diese vom Redaktionsteam zusammengefasst werden. Dabei wird eine Zuordnung zur „Liste der Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger“ vorgenommen.

Zur Darstellung der Rahmenbedingungen der kommunalen Haushaltsaufstellung wird während der redaktionellen Bearbeitung zwischen Haushaltssicherung, Ergebnis- und Finanzhaushalt unterschieden. Ziel ist es, der Bürgerschaft die Haushaltssystematik zu erläutern und eine Alternativabwägung zu ermöglichen. Dafür werden Vorschläge zu konsumtiven Ausgaben und Investitionsplanungen einer Liste von haushaltssichernden Maßnahmen gegenübergestellt. Zusammenfassend ergibt sich folgende Auflistung nach Haushaltskategorien in der:

„Liste der Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger“:

- 10 Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung/Haushaltssicherung
- 20 Vorschläge zur laufenden Verwaltungstätigkeit (Ergebnishaushalt)
- 10 Vorschläge zur Investitionsplanung (Finanzhaushalt)

Um eine Übersichtlichkeit bei der Votierung zu gewährleisten, darf die Liste die Maximalzahl von 40 Vorschlägen nicht überschreiten. Wird diese Anzahl durch die eingereichten und priorisierten Bürgervorschläge nicht erreicht, kann das Redaktionsteam eigene Ideen oder Vorschläge der Verwaltung ergänzen. Bisher waren jedoch stets ausreichend viele Hinweise vorhanden.

### **5.3.4 Abstimmung/Votierung**

Die Beteiligung an der Votierung des Bürgerhaushalts ist ebenfalls für Einwohnerinnen und Einwohner mit Haupt- oder Nebenwohnsitz und ab einem Mindestalter von 14 Jahren möglich. Zur Teilnahme stehen der Postweg, die Internetplattform, dezentrale Info-Stände und eine dezentrale Abschlussveranstaltung zur Verfügung. Beim Votierungsverfahren werden wieder Punkte vergeben: Je Haushaltskategorie stehen pro Person fünf, also insgesamt 15 Punkte, zur Verfügung, die auf die Anregungen in der „Liste der Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger“ nach eigener Gewichtung verteilt werden können. Die detaillierte Verteilung/Übersicht aller Punkte ist im Internet nachlesbar.

Die Vorschläge werden entsprechend ihrer Punktzahl im Ergebnis der Votierung aufgelistet und in der „TOP 20 – Liste der Bürgerinnen und Bürger“ zusammengefasst. Hierin werden jeweils die Vorschläge mit der höchsten Gesamtpunktzahl pro Kategorie aufgenommen:

„TOP 20 – Liste der Bürgerinnen und Bürger“

- 5 Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung/Haushaltssicherung
- 10 Vorschläge zur laufenden Verwaltungstätigkeit (Ergebnishaushalt)
- 5 Vorschläge zur Investitionsplanung (Finanzaushalt)

### **5.3.5 Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung**

Die Übergabe der „TOP 20 – Liste der Bürgerinnen und Bürger“ erfolgt öffentlich und möglichst zeitgleich mit der Einbringung des Haushaltsentwurfes durch den Kämmerer. Jeder einzelne Vorschlag der „TOP 20“ erhält eine eigene Drucksachennummer. Ziel ist, dass damit die wichtigsten Bürgervorschläge auch als einzelne Anträge in der Stadtverordnetenversammlung behandelt und im Ratsinformationssystem der Stadt offiziell benannt werden. Die wichtigsten Vorschläge pro Bürgerhaushalt stehen den Stadtverordneten für die Haushaltsberatungen somit rechtzeitig zur Verfügung. Interessierte sind eingeladen, an den Beratungen der Fachausschüsse teilzunehmen, Fragen zu beantworten und auch für ihre Anregungen zu werben. Die Stadtverordnetenversammlung entscheidet über die Vorschläge und bezieht diese ergebnisoffen in den Diskussionsprozess zum Haushalt ein. Dabei ist festzuhalten, dass die Entscheidungshoheit über den Gesamthaushalt der Landeshauptstadt uneingeschränkt bei der Stadtverordnetenversammlung verbleibt.

### **5.3.6 Rechenschaft und Umsetzung**

Nach dem Beschluss der Haushaltssatzung werden die Ergebnisse online veröffentlicht und öffentlich bekannt gemacht. Zudem werden im Rahmen der Auftaktveranstaltung des folgenden Bürgerhaushalts die getroffenen Entscheidungen durch die/den Vorsitzende/n der Stadtverordnetenversammlung erläutert. Somit wird transparent dargestellt, ob und in welcher Form die Bürgervorschläge berücksichtigt wurden.

Daneben wird sechs Monate nach dem Haushaltsschluss ein erster Zwischenbericht veröffentlicht, der über die als Prüfaufträge beschlossenen Vorschläge informiert. Über die konkreten Ergebnisse und realisierten Vorschläge der einzelnen Bürgerhaushalte wird im Zusammenhang mit dem jeweiligen Jahresabschluss berichtet. Dabei wird dargestellt, welche der beschlossenen Vorschläge ganz oder teilweise umgesetzt wurden, welche Maßnahmen dazu getätigten wurden und welche Kosten dafür jeweils entstanden sind.

Unterjährig werden zudem Informationsmaterialien mit allen realisierten Bürgervorschlägen veröffentlicht, die auch online einsehbar sind.

---

## **6 Die dezentralen Bürger-Budgets**

### **6.1 Ziele**

Die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ihre Einwohnerinnen und Einwohner an der Gestaltung ihres Haushalts über die gesetzlichen Beteiligungsmöglichkeiten hinaus durch Bereitstellung eines gesonderten Budgets. Dazu bieten die den gesamtstädtischen Bürgerhaushalt ergänzenden dezentralen Bürger-Budgets der Bewohnerschaft finanzielle Unterstützung für die Verwirklichung unterschiedlicher kleinteiliger Projekte.

Die Bürger-Budgets werden in Kooperation mit Partnern in Potsdams Stadt- und Ortsteilen durchgeführt. Ziel ist die Stärkung des nachbarschaftlichen Miteinanders. Dabei kommt der einzelne Vorschlag dem Gemeinwohl zu Gute und fördert unter anderem das kulturelle, bildende, sportliche oder soziale Angebot oder dient zur Gestaltung des Umfeldes. Zugelassen werden Vorhaben, die den Zusammenhalt fördern, Nachbarschaften stärken oder das Wohnumfeld verschönern. Dazu gehören zum Beispiel: Selbsthilfe- und Nachbarschaftsprojekte, Verschönerung von Spielplätzen, Gehweg- oder Straßenbereichen oder Gebäudefassaden, Pflanzaktionen, Hoffeste, Nachbarschaftsfeste, Straßenfeste sowie Materialien zur Bürgerinformation.

Bürger-Budgets und die daraus resultierenden Projekte sind Teil des demokratischen Engagements und dürfen niemanden bezüglich der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität diskriminieren.

## 6.2 Dezentraler Ansatz

### 6.2.1 Räumliche Verortung

Die herangezogene dezentrale Verortung der Bürger-Budgets nach Sozialräumen dient zunächst der organisatorischen Gliederung und Abgrenzung. Die Landeshauptstadt Potsdam wird in sechs Sozialräume untergliedert:

1. Fahrland, Groß-Glienicke, Marquardt, Neu Fahrland, Sacrow, Satzkorn, Uetz-Paaren.
2. Bornim, Bornstedt, Eiche, Golm, Grube, Nedlitz.
3. Innenstadt, Berliner/Nauener/Jäger/Brandenburger-Vorstadt, Potsdam West, Wildpark.
4. Babelsberg, Zentrum Ost, Klein Glienick.
5. Stern, Drewitz, Kirchsteigfeld.
6. Schlaatz, Waldstadt, Templiner/Teltower Vorstadt.

Für eine ansprechendere und im direkten Lebensumfeld nachvollziehbarere Untergliederung bei der Durchführung der Bürger-Budgets wird die Darstellung nach Stadt- sowie Ortsteilen empfohlen. Die Vorteile dieser dezentralen Herangehensweise resultieren aus der Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Wohnumfeld.

Im Sinne der abwechselnden Durchführung sollen Bürger-Budgets dabei nicht in zwei aufeinander folgenden Verfahren im selben Stadt-/Ortsteil durchgeführt werden.

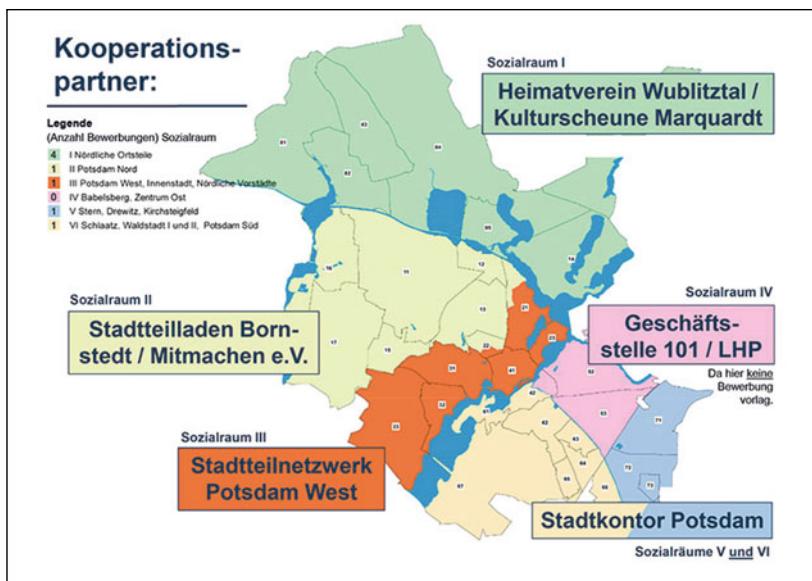
### 6.2.2 Kooperative Organisation

Partner vor Ort, wie beispielsweise Träger von Bürgerhäusern und Freizeiteinrichtungen, Stadtteilnetzwerke, soziale Einrichtungen oder auch Stadtteilräte bzw. Ortsbeiräte, Vereine, Schulen oder auch Religionsgemeinschaften sind dazu aufgerufen, sich für die Durchführung eines Bürger-Budgets und damit für die Ermittlung von Vorschlägen, Projekten oder Maßnahmen in ihrem Sozialraum und Stadt-/Ortsteil zu bewerben. Sie sind Experten vor Ort und kennen die

Anliegen und Ansprüche der Bewohner und Bewohnerinnen. Einzelpersonen sind nicht für die Organisation von Bürger-Budgets zugelassen, sie können jedoch Kooperationspartner von freien Trägern sein.

Die Träger bewerben sich im Rahmen eines Zuwendungsverfahrens mit einer aussagekräftigen Projektskizze bei der Landeshauptstadt Potsdam für die Durchführung eines Bürger-Budgets. Dabei soll Interessierten die Möglichkeit zur Einreichung von Vorschlägen gegeben werden und die direkte Abstimmung über die Vorschläge durch die Einwohnerinnen und Einwohner oder die Entscheidung einer öffentlich tagenden Bürgerjury erfolgen.

Über die Auswahl der jeweiligen freien Träger entscheidet das Lenkungsgremium Bürgerhaushalt auf Vorschlag des Kämmerers. Bei der Auswahl sind im Wesentlichen die Kriterien Transparenz sowie Gleichberechtigung zu beachten und verfahrensspezifische Kriterien zu definieren. Die Kooperationspartner des Bürger-Budgets 2021 sind in der Abb. 4 aufgelistet und dem betreffenden Sozialraum der Stadt zugeordnet.



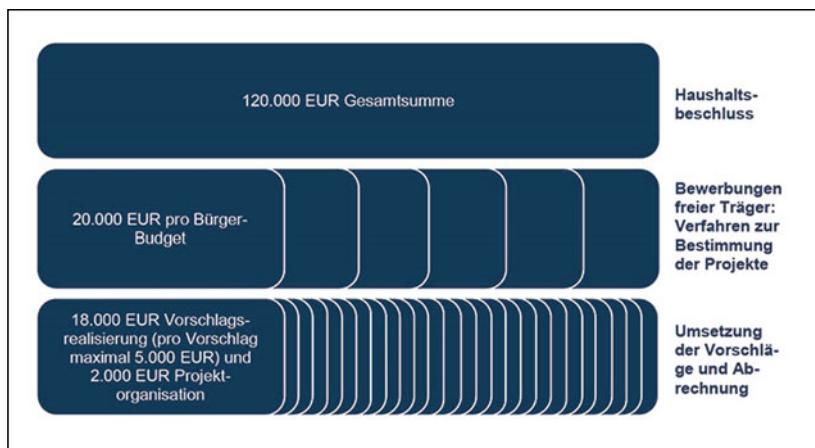
**Abb. 4** Kooperationspartner Bürger-Budget 2021. (Grafik: Landeshauptstadt Potsdam/ Frank Daenzer)

Gibt es in einem Sozialraum keine Bewerbungen für die Durchführung eines Bürger-Budgets, können die finanziellen Mittel in einem anderen Sozialraum verwendet werden. Alternativ kann die Landeshauptstadt Potsdam die Durchführung in diesem Sozialraum übernehmen.

### 6.3 Höhe des Bürger-Budgets

Die Höhe des Bürger-Budgets der Landeshauptstadt Potsdam beträgt jährlich (2021) insgesamt 120.000 €. Die Festsetzung der Höhe erfolgt mit der Haushaltssatzung durch die Stadtverordnetenversammlung. Die Summe untergliedert sich in maximal sechs zu verteilende Budgets für ein Jahr.

Pro Bürger-Budget-Verfahren stehen demnach maximal 20.000 € bereit. Der Wert eines einzelnen Bürger-Budgets gliedert sich wie folgt: 18.000 € sind zur Realisierung der wichtigsten Bürgervorschläge und bis zu 2000 € sind für die Prozessorganisation und Öffentlichkeitsarbeit des Bürger-Budgets zu verwenden. Für einen einzelnen Vorschlag sind maximal 5000 € vorgesehen (siehe Abb. 5).



**Abb. 5 Finanzielle Ausstattung Bürger-Budget 2021.** (Grafik: Landeshauptstadt Potsdam/ Frank Daenzer)

## **6.4 Beteiligung der Bürgerschaft beim dezentralen Bürger-Budget**

### **6.4.1 Informationsbereitstellung, Ideensammlung und Prüfung**

Die Kooperationspartner informieren umfassend und öffentlich über das sie betreffende Bürger-Budget, die Termine, das Abstimmungsprozedere, alle eingereichten Projektideen und im Nachgang über die Realisierung der Vorschläge. Allgemeine Informationen und alle Ansprechpersonen der jeweiligen Bürger-Budgets werden auf der Internetseite der Landeshauptstadt Potsdam ([www.Potsdam.de/Buerger-Budget](http://www.Potsdam.de/Buerger-Budget) und [www.Potsdam.de/Buergerhaushalt](http://www.Potsdam.de/Buergerhaushalt)) veröffentlicht.

Für die Abgabe von Vorschlägen wird vom durchführenden Träger ein Stichtag festgelegt. Jede Person, die in Potsdam lebt, ist berechtigt, Vorschläge für das Bürger-Budget einzureichen. Unabdingbar sind Kontaktdaten. Die Vorschläge können schriftlich, mündlich zur Niederschrift oder elektronisch eingereicht werden. Die Einreichenden werden gebeten, eine erste Kostenschätzung vorzunehmen. Ist keine Aussage zu den Kosten vorhanden, kann diese durch den freien Träger oder in Abstimmung mit der Landeshauptstadt Potsdam ergänzt werden.

Die eingegangenen Vorschläge werden formal durch die Träger und die Landeshauptstadt Potsdam geprüft und anschließend wird über die Zulassung der Vorschläge zur Abstimmung entschieden. Doppelte bzw. inhaltlich gleiche Vorschläge werden in Abstimmung mit den Einreichenden zusammengefasst. Hierbei kann das Projekt- und Redaktionsteam des Bürgerhaushalts unterstützend tätig werden. Das Ergebnis der Prüfung ist öffentlich bekannt zu geben.

### **6.4.2 Ermittlung der wichtigsten Projekte**

Für die Ermittlung der wichtigsten Vorschläge jedes Bürger-Budgets werden die Bürgerinnen und Bürger befragt. Es soll entweder direkt abgestimmt oder die Entscheidung durch eine Bürgerjury gefällt werden. Die Entscheidungen der Abstimmung bzw. der Bürgerjury sind bindend.

Es können unterschiedliche Formate zur direkten Abstimmung genutzt werden. Dazu gehören beispielsweise öffentliche Veranstaltungen, im Rahmen derer alle persönlich Anwesenden an der Abstimmung teilnehmen dürfen. Auch eine Ermittlung der wichtigsten Vorschläge per Online-Dialog oder Briefwahl ist möglich. Ferner ist eine Kombination mehrerer Formate möglich. Die Träger legen fest, wie viele Punkte die Teilnehmenden vergeben dürfen.

Alternativ zur Abstimmung durch Bürgerinnen und Bürger besteht die Möglichkeit, zur Vergabe des Bürger-Budgets eine Jury zu bilden. Zur Bildung von Jurys müssen die Träger öffentlich aufrufen. Sollten mehr Anmeldungen als

zu vergebende Plätze vorliegen, entscheidet ein Losverfahren. Es ist auf eine gleichmäßige Aufteilung zwischen Frauen und Männern zu achten. An den Jurysitzungen können beratend Mitarbeitende der Landeshauptstadt Potsdam teilnehmen. Sie sind nicht abstimmungsberechtigt. Die Bürgerjury entscheidet in öffentlicher Sitzung über die Vergabe eines Bürger-Budgets. Sind Ideengeber/innen zugleich Jury-Mitglied, ist dies transparent anzuseigen und eine Verständigung der Jury zum weiteren Vorgehen vorzunehmen. Durch die Jury ist eine Abstimmung über die aus ihrer Sicht wichtigsten Vorschläge vorzunehmen und eine Reihenfolge der Umsetzung zu benennen.

#### **6.4.3 Umsetzung und Berichterstattung**

Vorschläge werden in der Reihenfolge der auf sie entfallenen Punkte realisiert, beginnend mit denen, die die meisten Stimmen (Abstimmung) oder die beste Bewertung (Bürgerjury) erhalten haben, bis das zur Verfügung stehende Budget aufgebraucht ist. Die Vorschläge, die durch die dezentralen Bürger-Budgets finanziert werden, sollen möglichst zum Jahresende realisiert sein.

Über die finanzierten Vorschläge ist öffentlich zu informieren. Sie werden möglichst mit einem Hinweis auf das Bürger-Budget gekennzeichnet. Zudem wird über die Realisierung öffentlich, im Finanzausschuss und ergänzend zum Jahresabschluss der Landeshauptstadt Potsdam berichtet.

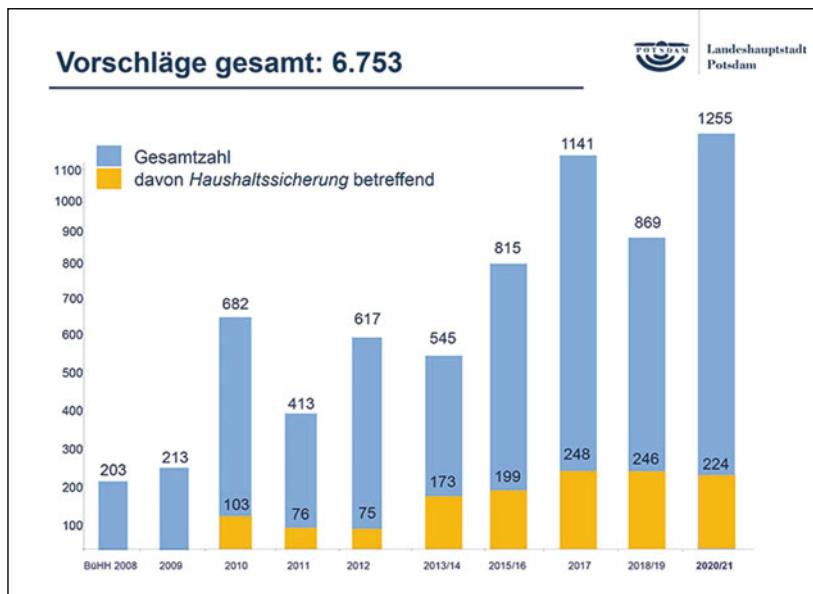
---

## **7 Ergebnisse und Erfahrungen – Eine Bewertung des Potsdamer Bürgerhaushalts**

### **7.1 Messbare Ergebnisse**

Beim gesamtstädtischen Bürgerhaushalt 2020/21 wurden 1255 Hinweise eingereicht und damit ein neuer Rekord erzielt. Während des Verfahrens im Jahr 2019 beteiligten sich in der Summe mehr als 17.500 Menschen (siehe Abb. 6). Auch das war ein neuer Rekord und entspricht nahezu 10 % aller Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt.

Seit der Durchführung des gesamtstädtischen Bürgerhaushalts kann auf erfolgreiche Ergebnisse und steigende Beteiligungsquoten verwiesen werden. Insgesamt wurden 6753 Bürgervorschläge eingereicht (siehe Abb. 7), diskutiert und bewertet. In der Summe beteiligten sich bei Veranstaltungen, schriftlich per Post sowie im Internet rund 87.500 Einwohnerinnen und Einwohner. Sie verteilten zusammen 748.814 Punkte bei Abstimmungen über die wichtigsten Ideen und

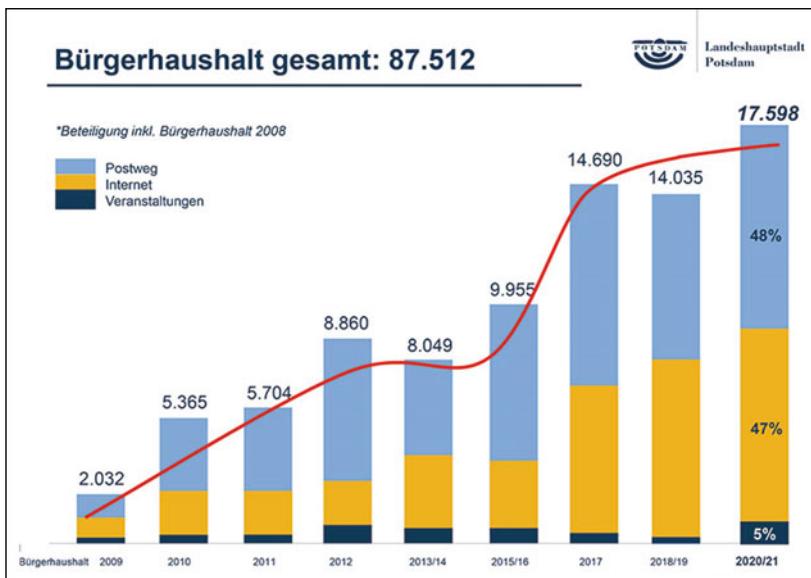


**Abb. 6** Vorschläge. (Grafik: Landeshauptstadt Potsdam/Frank Daenzer)

verfassten auf der Internetseite des Potsdamer Bürgerhaushalts in den letzten Verfahren 1232 Kommentare.

Im Ergebnis wurden der Stadtverordnetenversammlung 233 Vorschläge zur Beratung übergeben. Insgesamt 95 Hinweise wurden angenommen oder als bereits in Umsetzung beschlossen. Weiter richteten die Stadtverordneten 70 Prüfaufträge an die Verwaltung. 68 Vorschläge wurden abgelehnt.

Unterschiedlichste Bürgervorschläge wurden in den letzten Jahren umgesetzt. So wurden im investiven Bereich die Sanierung kultureller Einrichtungen sowie die Erneuerung von Straßenabschnitten realisiert. Auch der Bau und die Aufwertung von Sportplätzen sowie Rad- und Gehwegen im gesamten Stadtgebiet sowie die finanzielle Unterstützung eines Tierheimneubaus und eine Förderung von Nachbarschafts- und Begegnungsstätten waren Vorschläge mit einer breiten Unterstützung aus dem Bürgerhaushalt. Zudem waren Ideen zu städtischen Einnahmen vertreten. Sie betrafen die Erhöhung der Zweitwohnsitz- und Hundesteuer sowie die Einführung einer Übernachtungssteuer für Hotels. Viele



**Abb. 7 Beteiligte.** (Grafik: Landeshauptstadt Potsdam/Frank Daenzer)

Vorschläge wurden aufgrund des großen Engagements ehrenamtlich Aktiver realisiert. Es zeigt, was mithilfe des Bürgerhaushalts erreicht wurde und dass es sich lohnt, mitzumachen.

Über mehrere Verfahren hinweg war festzustellen, dass bei der Umsetzung der Vorschläge zeitliche Verzögerungen aufgetreten sind. Diese Tatsache kann aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger kritisch beurteilt werden. Aus diesem Grund ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass der gesamtstädtische Bürgerhaushalt vielmehr einen Einstieg in die gemeinsame Gestaltung der Stadt bietet und versucht, den Dialog zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung aufrecht zu halten.

Die Ergänzung des Bürgerhaushalts um dezentrale Bürger-Budgets im Jahr 2020/2021 stellt eine wesentliche Fortentwicklung dar. Der Auftrag des neuen Angebots besteht darin, eine Mitgestaltung im unmittelbaren Lebensumfeld zu ermöglichen. Gefragt sind Projekte für die Stadt- oder Ortsteile, die innerhalb einer Jahresfrist zu realisieren sind. Zunächst ist hierbei festzuhalten, dass bereits im ersten Jahr der Durchführung eine positive Annahme des Angebots erfolgte. In insgesamt fünf von sechs Sozialräumen der Stadt wurden Kooperationspartner aktiv. Im sechsten übernahm die Landeshauptstadt Potsdam die Durchführung.

Hier wurde eine hohe Beteiligungsquote von rund 8,75 % aller Einwohnerinnen und Einwohner erzielt. Mehr als 2200 Menschen machten allein im von der Verwaltung organisierten Sozialraum mit und nannten ihre Favoriten. Eine nochmals höhere Beteiligung wurde innerhalb eines kleineren, abgrenzbaren Raums verzeichnet. So beteiligten sich in Marquardt sogar rund 23 % aller in diesem ländlichen Ortsteil lebenden Menschen.

Die wichtigsten Vorhaben aus dem Bürger-Budget 2021 reichen von Baumpflanzungen über kulturelle Theater- und Jugendprojekte bis hin zu neuen Sportgeräten. Insgesamt stellt die Landeshauptstadt Potsdam für die Realisierung der wichtigsten Projekte 120.000 € zur Verfügung.

## **7.2 Aktive Jugendbeteiligung**

Während in Potsdam in Ergänzung des Bürgerhaushalts ein dezentrales Bürger-Budget eingeführt wurde, stellte sich auch die Frage, wie junge Menschen noch gezielter beteiligt werden können. Unterstützend wurde dabei der Potsdamer „mitMachen“ e. V. aktiv. Dort ist das Projekt „JUBU – Jugendbeteiligung bei Bürger-Budgets“ angesiedelt. Es möchte junge Menschen für die Demokratie und die Prinzipien des demokratischen Systems begeistern.

Das JUBU-Team arbeitet mit interessierten Gruppen junger Menschen vor allem zwischen 16 und 26 Jahren zusammen, z. B. in Schulen, Jugendclubs, aber auch durch aufsuchende Ansprache. 2021 wurde das JUBU-Team in Potsdam in einer Schule im Stadtteil Am Stern aktiv. Junge Menschen wurden begleitet, eigene Vorschläge beim Bürger-Budget einzureichen. Mit Erfolg: Die von den Jugendlichen vorgetragenen Projekte „Sitzbank selber bauen“ und „Selbstverteidigungskurs“ wurden von der Bürger-Jury ausgewählt und gefördert.

Darüber hinaus bietet das Projekt „JUBU“ Materialien und Veranstaltungen für diejenigen, die junge Menschen für Bürger-Budgets begeistern möchten. Neben Potsdam gehören die Stadt Eberswalde und die Gemeinde Nuthetal zu den Pilotkommunen. Die Entscheidung der Landeshauptstadt Potsdam, im Jahr 2021 erstmals ein Bürger-Budget durchzuführen, hat die Koordination des Projekts JUBU zudem zum Anlass genommen, Anfang Februar 2021 einen Workshop über Wege zur Beteiligung junger Menschen anzubieten. Eingeladen waren Akteure, die an der Durchführung des Potsdamer Bürger-Budgets interessiert waren. Auch weitere Kommunen und andere Interessierte, die sich über Möglichkeiten zur besseren Einbindung von jungen Menschen austauschen wollen, waren bei dem digitalen Workshop dabei. Zudem wurde eine Informationsbroschüre veröffentlicht. Diese umfasst eine Sammlung von Methoden für

eine Beteiligung Jugendlicher. Darin werden Zugänge aufgezeigt, die – neben einer Zusammenarbeit mit Schulklassen und Jugendgruppen – eine aufsuchende Ansprache vorsehen.

Das Projekt „JUBU – Jugendbeteiligung bei Bürger-Budgets“ wird gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Robert-Bosch-Stiftung, dem Landespräventionsrat Brandenburg und der Landeshauptstadt Potsdam<sup>5</sup>.

### **7.3 „Es lohnt sich, aktiv mit dabei zu sein!“**

Im Folgenden eine Auflistung mehrerer Zitate. Darin beschreiben Potsdamerinnen und Potsdamer, aber auch Verwaltungsmitarbeitende aus dem Projekt- und Redaktionsteam, warum der Bürgerhaushalt aus ihrer Sicht ein ansprechendes Format der Mitsprache darstellt und aus welchem Grund sie sich aktiv dabei eingebracht haben. Im Rahmen des Bürgerhaushalts 2020/21 traten die hier zitierten Bürgervertreterinnen und -vertreter aus eigenem Wunsch auch über die Gremiensitzungen hinaus öffentlich in Erscheinung. Sie waren, neben der Projektleitung, direkte Ansprechpersonen sowie Botschafterinnen und Botschafter des Potsdamer Bürgerhaushalts für alle interessierten Menschen aus der gesamten Stadt<sup>6</sup>.

„Analoge Beteiligung in einer digitalisierten Welt ist enorm wichtig. In Potsdam funktioniert das sehr gut – wie das Beispiel autofreie Innenstadt zeigt. Der Bürgerhaushalt wandelt zudem Bürger/innen-Ideen in reale Projekte. Klasse!“  
*Sebastian Gütte, Bürger.*

„Als Bloggerin weiß ich, wie schwer es ist, die Masse zu erreichen und Aufmerksamkeit zu generieren. Beim Bürgerhaushalt möchte ich dafür sorgen, dass kein Potsdamer die Chance verpasst, seine Heimatstadt mitzugestalten. Nur wer aktiv wird, kann etwas bewegen!“  
*Luisa Preschel, Bürgerin.*

„Als gebürtige Potsdamerin liebe ich meine Stadt, aber nicht alle Entwicklungen und Entscheidungen. Beim Bürgerhaushalt kann ich auch ‚ohne Parteibuch in der Hand‘ oder ‚viel Geld in der Tasche‘, aktiv mitgestalten.“  
*Aenne Wood, Bürgerin.*

„Ich mache mit, weil ich nicht nur mitmeckern, sondern auch mitreden möchte. Entschieden werden Spiele auf dem Platz und nicht auf der Tribüne.“  
*Gerald Laudenbach, Bürger.*

„Ich arbeite gern im Projekt- und Redaktionsteam des Potsdamer Bürgerhaushalts mit, weil die Gestaltung unserer Stadt uns alle angeht und er ein hervorragendes Instrument darstellt, um aktiv mitzumischen!“  
*Anett Borchert, Bürgerin.*

„Neu in Potsdam, habe ich mit dem Bürgerhaushalt eine gute Möglichkeit gefunden, mich aktiv an der Stadtentwicklung zu beteiligen. Motivation für mein Engagement ist auch, mit anderen über alle Partei- oder sonstigen Grenzen hinweg in Kontakt zu kommen.“ *Maren Reinhardt, Bürgerin*.

„Sich für den Bürgerhaushalt zu engagieren und dieses demokratische Element der Teilhabe weiter auszubauen, ist mir eine Herzensangelegenheit.“ *Sebastian Krone, Bürger*.

„Zur Entscheidungsfindung benötigen wir die Unterstützung aller. Mit dem Bürgerhaushalt, neben weiteren Angeboten, verstärken wir die Transparenz und schaffen zugleich Akzeptanz.“ *Katharina Tennigkeit, Mitarbeiterin im Bürgerbüro des Oberbürgermeisters*.

„Für mich ist Potsdams Bürgerhaushalt ein Spiegel, um zu sehen, wo der Schuh drückt. Wir haben zwar nicht die Möglichkeit, sofort alle Wünsche zu erfüllen, werden aber auf Dinge aufmerksam, die wir vielleicht noch nicht im Blick haben. Und wenn Vorschläge kommen, die wir schon auf dem Schirm hatten, ist das eine gute Bestätigung hinsichtlich unserer Arbeit. Es zeigt uns, dass wir auf dem richtigen Weg sind.“ *Martina Woiwode, Bereichsleiterin Verkehrsanlagen im Rathaus*.

„Der Bürgerhaushalt ermöglicht allen die Mitsprache. Neue Lösungsansätze während der Ideensammlung geben uns vielfältige Perspektiven auf die Stadt und zeigen die Themen, die besonders wichtig sind.“ *Adina Stehr, Mitarbeiterin im Bereich Strategische Steuerung im Rathaus*.

## 7.4 Öffentliche Kommunikation

Die Öffentlichkeitsarbeit des Potsdamer Bürgerhaushalts hat einen wesentlichen Anteil an der dauerhaft hohen Beteiligung der Bürgerschaft. Die jährlichen Kosten für Organisation, Bewerbung und Bereitstellung von Informations- und Abstimmungsmaterialien (ohne Personalkosten) betragen rund 50 Cent pro Einwohnerin und Einwohner. Insgesamt fallen so bis zu 85.000 € pro gesamtstädtischen Bürgerhaushalt an.

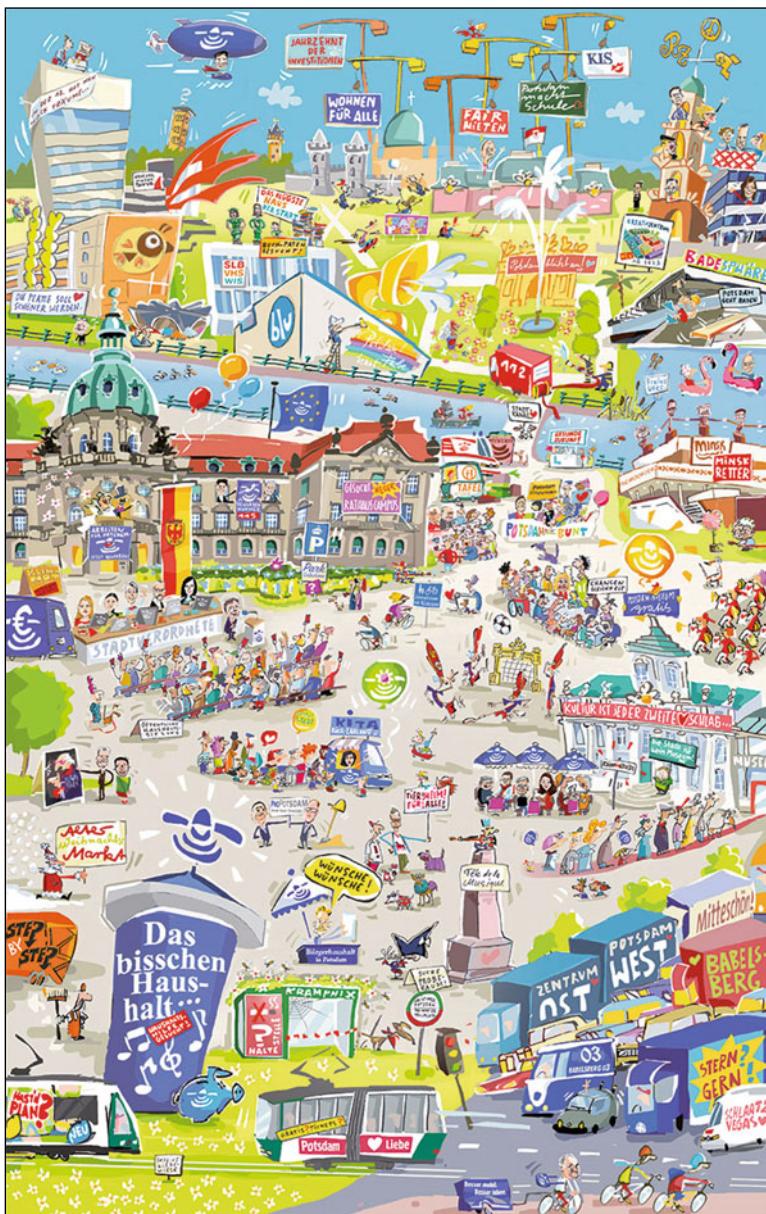
Insbesondere durch die Einführung von Doppelhaushalten in der Landeshauptstadt Potsdam mit dem Haushalt 2013/14 ergaben sich längere Zeitabschnitte, in denen keine öffentliche Ideensammlung und Abstimmung realisiert wurde. Die seitdem initiierten Informationskampagnen schaffen ein über eine einmalige Beteiligung hinausgehendes Interesse, informieren transparent über den kommunalen Haushalt und geben Auskunft über die Umsetzung der wichtigsten Vorhaben der Vorjahre.

Daneben wurde im Rahmen der Weiterentwicklung des Beteiligungsverfahrens beispielsweise im Jahr 2013 eine umfangreiche Bürgerumfrage durchgeführt. Ziel war es, Meinungen sowie Stimmungsbilder aus der Bevölkerung zu sammeln und dabei auch eine allgemeine Befragung zur Haushaltslage durchzuführen. Insgesamt haben sich rund 2.500 Potsdamerinnen und Potsdamer an dieser Umfrage beteiligt.

In regelmäßigen Abständen wurden auch Broschüren zur Umsetzung von Bürgerhinweisen veröffentlicht, zuletzt ein sehr ausführliches Heft im Jahr 2018 mit dem Titel „Beteiligung zeigt Wirkung“. In der Veröffentlichung wurden mithilfe einer ansprechenden Gestaltung 22 Bürgerideen vorgestellt, die im Rahmen des Potsdamer Bürgerhaushalts realisiert wurden. Das Heft ist weiter im Internet unter [www.Potsdam.de/Buergerhaushalt-zeigt-Wirkung](http://www.Potsdam.de/Buergerhaushalt-zeigt-Wirkung) nachlesbar.

Im Jahr 2020 erfolgte ein besonderes Projekt in Zusammenarbeit dem Potsdamer Karikaturisten Jörg Hafemeister: eine Cartoon-Ausstellung zum Bürgerhaushalt. Zu sehen waren 30 Zeichnungen, die einen anderen Blick auf die Haushaltslage und die Arbeit der Stadtverwaltung werfen. Zudem wurde ein großformatiges Wimmelbild erstellt (siehe Abb. 8). Darauf tagt die Stadtverordnetenversammlung erstmals im Freien auf dem Vorplatz des Rathauses und an allen Ecken und Enden werden Wünsche und Vorschläge geäußert. Die Zeichnungen sprechen Menschen an, die bisher keine Berührungspunkte zum Stadthaushalt hatten und sie informieren anschaulich über diese städtische Möglichkeit der Beteiligung. Zudem wird ein spezifischer Eindruck des Potsdamer Bürgerhaushalts vermittelt.

Ein besonderes Augenmerk wurde nicht zuletzt auf die Einbeziehung digitaler sozialer Netzwerke, wie Facebook, Instagram und Twitter, gelegt. Hier erfolgten eine zielgruppenspezifische Ansprache und der digitale Austausch mit Interessierten. Ein maßgeblicher Anstieg der Online-Beteiligungszahlen seit dem Bürgerhaushalt 2017 bestätigt diese ergänzende Ausrichtung der Öffentlichkeitskommunikation. Auch die Art und erstmalige Ausgestaltung der dezentralen Bürger-Budgets griff, aufgrund der anhaltenden Einschränkungen begründet durch die Ausbreitung des Corona-Virus im Jahr 2020/21, auf die bereits bekannte digitale Ansprache zurück. Insbesondere bei dem durch die Stadt organisierten Bürger-Budget im Sozialraum IV (Babelsberg, Zentrum Ost und Klein Glienicker) kamen Online-Formate und der Austausch in digitalen sozialen Netzwerken zur Anwendung.



**Abb. 8** Wimmelbild zum Bürgerhaushalt Potsdam. (Illustration 2021: Jörg Hafemeister)

## 7.5 Wissensaustausch und Evaluation

Neben der Vorstellung des Angebots gegenüber interessierten Gremien in der Landeshauptstadt Potsdam, wie dem Beteiligungsrat der Stadt, wurde das Potsdamer Modell auch bei weiteren nationalen Vorhaben präsentiert, wie im Jahr 2018 bei der Stiftung Zukunft Berlin zum Thema „Ein Bürgerhaushalt für Berlin“. Auch der internationale Erfahrungsaustausch mit interessierten Besuchergruppen aus der China, Südkorea, Malaysia, Äthiopien oder der Ukraine gehörte in den vergangenen Jahren dazu.

Zusätzlich ist der Bürgerhaushalt der Landeshauptstadt Potsdam wiederkehrend Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen. Das Projektteam stand dabei in Interviews zu Studien-, Bachelor- oder Masterarbeiten Rede und Antwort. Folgende wissenschaftliche Aufbereitungen sind dabei unter anderem entstanden:

- Universität Potsdam: „Bürgerhaushalte: Chancen und Grenzen“ (J. Franzke, H. Kleger, 2010)
- Goethe-Universität Frankfurt/Main: „Analyse der Bürgervorschläge“ (M. Brehme, 2011)
- Universität Potsdam: „Steuerungsprobleme beim Bürgerhaushalt in der Stadt Potsdam“ (C. Schneider, 2014)
- Technische Universität München: „E-Partizipation und keiner macht mit. Das Geheimnis geringer Beteiligungsquoten deutscher Bürgerhaushalte“ (R. Zepic, 2017)
- Fern-Universität in Hagen: „Partizipation zwischen Barock und Plattenbau: Das Beteiligungsversprechen der Bürgerkommune Potsdam“ (K. Nicke, 2018)
- Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin: „Partizipative Haushaltserstellung: Chancen und Herausforderungen des Bürgerhaushalts“ (M. Ehrlich, 2020)

## 7.6 Herausforderungen und Erfolgsfaktoren

Potsdams Bürgerhaushalt ist ein lernendes Verfahren. Hierzu werden im Nachgang Rückmeldungen aller Beteiligten eingeholt. Die daraus resultierenden Empfehlungen werden in der Lenkungsgruppe des Bürgerhaushalts thematisiert, entsprechende Fortschreibungen innerhalb des Beteiligungskonzepts erarbeitet und öffentlich bekannt gemacht.

Mit Bezug auf den gesamtstädtischen Bürgerhaushalt der Landeshauptstadt Potsdam lassen sich folgende **Herausforderungen** benennen:

- hoher **Kosten- und Personalaufwand** bei der Einführung
- aufgrund der vorschlagsorientierten Ausrichtung: **geringer Einfluss auf die Inhalte** der eingereichten Bürgervorschläge durch Politik und Verwaltung
- möglicher Einfluss von **Lobbygruppen** ist nur begrenzt vermeidbar
- **Frustation**, wenn Vorschläge nicht durch Gemeindevertretung bestätigt werden (*können*)

Folgende **Erfolgsfaktoren** zeichnen Potsdams Bürgerhaushalt aus:

- Unterstützung durch den **Oberbürgermeister und Bürgermeister/Kämmerer**
- fraktionsübergreifender **Konsens zur Durchführung des Beteiligungsangebots**
- Verwaltung, Politik und Bürgerschaft erarbeiteten **gemeinsam** das Beteiligungskonzept und entwickeln es gemeinsam weiter
- **grundsätzliche Offenheit** zur Behandlung aller Themen mit kommunalem Haushaltsbezug (Verzicht auf inhaltliche Einschränkungen)
- regelmäßige **Abwägung der Ziele und passender Umsetzungswege**
- Beteiligungszahlen Mal für Mal gesteigert, aber „klein“ angefangen
- Bekanntheit durch aufsuchende und **bürgernahe, aufsuchende Öffentlichkeitsarbeit** erhöht
- Sicherung einer **kontinuierlichen Durchführung** durch personelle und finanzielle Kapazitäten
- transparente **Informationsbereitstellung** zum Stadthaushalt
- regelmäßige und transparente **Rechenschaftslegung**
- **Kombination:** Beteiligung am gesamtstädtischen Haushalt und dezentralen Bürger-Budget

---

## 8 Abschluss und Ausblick

Potsdam ist eine der wenigen deutschen Großstädte, die ein Beteiligungsinstrument wie den Bürgerhaushalt bereits seit mehr als zehn Jahren kontinuierlich anwendet. Von Jahr zu Jahr wächst die Zahl der Teilnehmenden. Auch dank der neuerlichen Aufwertung und Ergänzung um dezentrale Bürger-Budgets im Jahr 2021 lässt sich das Potsdamer Verfahren als Erfolgsmodell verbuchen.

Der aktuelle Stand lässt sich am besten zusammenfassen mit: Potsdams Bürgerhaushalt bietet derzeit das Beste aus beiden Welten. Das Verfahren ist die gelungene Kombination eines inhaltlich offenen, gesamtstädtischen Beteiligungsverfahrens, in dem alle dazu aufgerufen sind, sich zur langfristigen Entwicklung der Stadtfinanzen zu äußern, und einer dezentralen, mit einem eigenen Budget ausgestatteten Möglichkeit, ganz konkrete Sachverhalte kurzfristig und direkt vor Ort umzusetzen. Diese Mischung stellt die derzeit stärkste Charakteristik dar.

Der Erfolg ist insbesondere auf den kontinuierlichen Trialog zwischen Bürgerschaft, Stadtverordnetenversammlung und Verwaltung zurückzuführen. Der regelmäßige gemeinsame Austausch hilft, aktuelle Entwicklungen, wie zuletzt die Forderung nach einem eigenen Budget, zu berücksichtigen und alle Stimmen zu hören. So besteht die Möglichkeit, das langfristige Interesse der Bürgerinnen und Bürger an demokratischen Prozessen zu aktivieren und auch zu erhalten.

Daneben sollte die Erkenntnis, dass sich einige der eingebrachten Anregungen – scheinbar zum Teil auch unabhängig vom Bürgerhaushalt oder Bürger-Budget – bereits im kommunalen Haushalt wiederfinden, als Erfolg gewertet werden. Solche Überschneidungen untermauern anschaulich die in Potsdam vorhandene Nähe zwischen politischen und bürgerschaftlichen Interessen.

Grundsätzlich müssen alle Beteiligten von der Notwendigkeit dieser bürgerschaftlichen Partizipation überzeugt sein. Ziehen Politik und Verwaltung am selben Strang und nutzen die Potsdamerinnen und Potsdamer das Angebot auch zukünftig so rege wie bisher, sind die Chancen für den weiterhin dauerhaften Erfolg der Bürger-Budgets in Kombination mit einem gesamtstädtischen Bürgerhaushalt sehr vielversprechend.

---

## Quellen

„DS“ steht für Drucksachen der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung. Die jeweiligen Nummern sind im digitalen Ratsinformationssystem der Landeshauptstadt Potsdam aufrufbar unter <https://egov.potsdam.de/public>.

<sup>1</sup>Leitfaden für die Bürgerkommune Potsdam, 29.8.2005 (DS 05/SVV/0731)

<sup>2</sup>Leitbild für die Landeshauptstadt Potsdam, 14.9.2016 (DS 16/SVV/0275)

<sup>3</sup>Beteiligungskonzept Bürgerhaushalt – Neuauflage, 4.4.2012 (DS 12/SVV/0158)

<sup>4</sup>Konzept zur Durchführung dezentraler Bürger-Budgets, 4.11.2020 (DS 20/SVV/1288)

<sup>5</sup>[www.Jugend-Budget.de](http://www.Jugend-Budget.de), 2/2022

<sup>6</sup><https://buergerbeteiligung.potsdam.de/node/10422> (2/2022)

>> weitere aktuelle Informationen zum Potsdamer Bürgerhaushalt unter [www.Potsdam.de/Buergerhaushalt](http://www.Potsdam.de/Buergerhaushalt)

**Daenzer, Frank:** Medienwissenschaftler, arbeitet bei der Landeshauptstadt Potsdam. Seit 2008 ist er für die Konzeptentwicklung, Organisation und Projektkommunikation des städtischen Bürgerhaushalts zuständig. E-Mail: [Frank.Daenzer@rathaus.potsdam.de](mailto:Frank.Daenzer@rathaus.potsdam.de)

**Maaß, Christian:** Politikwissenschaftler (Potsdam), acht Jahre lang wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Potsdam. Zehn Jahre lang Geschäftsführer einer kommunalpolitischen Vereinigung im Land Brandenburg. Dort leistete er Bildungsarbeit für das kommunale Ehren- und Hauptamt. von 2015 bis 2021 bei der Landeshauptstadt Potsdam verantwortlich für das freiwillige Haushaltkonsolidierungsprogramm „Zukunftsprogramm“ und Projektleiter für den Bürgerhaushalt. Jetzt ist er Kämmerer im Havellandkreis.

E-Mail: [christian.maass@potsdam.de](mailto:christian.maass@potsdam.de)



---

# Der Zukunftshaushalt Werder (Havel)

## Eine Kombination aus direktdemokratischer Kinder- und Jugendbeteiligung und zufallsbasiertem Begleitgremium

Linus Strothmann

Der Zukunftshaushalt Werder (Havel) ist ein deutschlandweit einmaliges Experiment: 200.000 € werden durch die Stadt alle zwei Jahre für Projekte zur Verfügung gestellt. Alle Einwohnerinnen und Einwohner können Vorschläge einreichen. Die Entscheidungen, welche Projekte gefördert werden, treffen dann aber die Kinder und Jugendlichen der Stadt. Um die Vorschläge altersgerecht aufzubereiten und die Abstimmung vorzubereiten, wird zusätzlich der sogenannte Zukunftsrat gebildet. Dieser setzt sich aus Jugendlichen zwischen 12 und 18 Jahren zusammen, die per Zufall aus dem Melderegister ausgelost werden. Somit kommen im Zukunftshaushalt gleich zwei Beteiligungsformen zum Einsatz: einerseits ein direktdemokratisches Bürgerbudget, andererseits ein Jugendbürgerrat, bei dem der Fokus auf der Deliberation und Beratung liegt.

In diesem Beitrag geht es darum, das Experiment auszuwerten. Zunächst werden die Ziele vorgestellt, die Stadtverwaltung und Politik mit dem Beteiligungsverfahren verfolgt haben. Anschließend wird der gesamte Ablauf des Verfahrens beschrieben. Schließlich wird ein Resümee gezogen, inwieweit die Ziele erreicht wurden und welche generellen Lehren sich aus dem Experiment ziehen lassen.

---

L. Strothmann (✉)  
Berlin, Deutschland  
E-Mail: [linusstrothmann@posteo.de](mailto:linusstrothmann@posteo.de)

## **1 Einleitung: Wie es zum Zukunftshaushalt Werder (Havel) kam**

Bereits 2018 hat die Stadt Werder (Havel) beschlossen, einen Bürgerhaushalt von 100.000 € pro Jahr in den Haushalt 20/21 einzustellen. Als der Autor im Sommer 2019 eine im Rathaus neu geschaffene Stelle als Referent für Einwohnerbeteiligung antrat, war die Konzeptionierung des Bürgerhaushaltes eine der ersten Aufgaben.

Deutschlandweit haben bereits mehr als 250 Kommunen Bürgerhaushalte/Bürgerbudgets eingeführt, viele dieser Projekte wurden aber bereits nach einigen Jahren wieder beendet. Besonders erfolgreiche Bürgerhaushalte sind die, die mit dem Projekt ein oder mehrere klare Ziele verfolgen. Daher wurden im ersten Schritt der Konzeptionierung Interviews mit Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern geführt sowie Gruppeninterviews mit den Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung, in denen es unter anderem auch darum ging, herauszufinden, welche Ziele mit einem Bürgerhaushalt verfolgt werden sollten.

Ein Thema stand hier gleich in mehreren Gesprächen im Fokus: das der Kinder- und Jugendbeteiligung. Zwei Fraktionen schlugen vor, einen Teil des Geldes im Bürgerhaushalt für Projekte für Kinder und Jugendliche zu reservieren. Aus Sicht des Autors hätte dies aber wie so oft dazu geführt, dass Erwachsene über Projekte von Kindern entscheiden. So entstand die Idee, den Spieß umzudrehen. Nicht Erwachsene entscheiden über Gelder für Jugendprojekte, sondern Kinder und Jugendliche entscheiden über die Verteilung der Gelder, auch für die Vorschläge, die Erwachsene einreichen.

Die Idee stieß in der Verwaltung auf Unterstützung und ein erster Konzeptentwurf wurde erstellt und dann mit der Fachstelle für Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg auf Umsetzbarkeit geprüft. Wesentliches Feedback war, dass eine flächendeckende Abstimmung wahrscheinlich nur in enger Zusammenarbeit mit den Schulen der Stadt erfolgen kann. Daher wurde das Konzept den Schulen vorgestellt und wiederum anhand des Feedbacks der Schulen angepasst. So entstand beispielsweise die Regelung, dass abstimmungsberechtigt Kinder sind, die in die vierte Klasse oder höher gehen. Dabei ging es weniger darum, dass jüngeren Kindern die Entscheidung nicht zugetraut wurde, sondern darum, dass es bei einer großen Anzahl an Vorschlägen unabdingbar ist, dass die Kinder die Unterlagen eigenständig lesen und verstehen können.

Das überarbeitete Konzept wurde schließlich im Mai 2020 durch die Stadtverordnetenversammlung ohne Gegenstimmen beschlossen.

## 2 Die Ziele des Zukunftshaushalts

Im Beschluss wurden wichtige Regelungen zum Zukunftshaushalt festgehalten, insbesondere aber auch die Ziele definiert. Diese Ziele sind:

1. Etablierung eines langfristig erfolgreichen Bürgerhaushalts, der Gelder für Projekte aus der Einwohnerschaft finanziert,
2. Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung,
3. Sichtbarmachung von Prioritäten der kommenden Generation.

Demokratietheoretisch geht es also einerseits um direkten Einfluss, andererseits aber auch darum, ein Lern- und Erlebnisfeld zu schaffen.

Bei den Überlegungen zum Zukunftshaushalt stand zunächst deren direkter Einfluss im Fokus: Kindern und Jugendlichen direkte Entscheidungsmacht zu überlassen. Damit begegnet der Zukunftshaushalt auch einem immer wieder hervorgebrachten Argument gegen Bürgerbudgets. Denn vielmals wird kritisiert, dass Bürgerbudgets eben lediglich einen sehr kleinen Anteil des Haushaltes einer Gemeinde ausmachen, und der Einfluss auf die großen Summen unberührt bleibt. Um es drastisch zu formulieren: Wenn der Haushalt einer Stadt ein Kuchen ist, dann spielt der Bürgerhaushalt oder das Bürgerbudget bei der Verteilung der Kuchenstücke keine Rolle. Lediglich die Krümel, die übrigbleiben, werden noch direktdemokratisch verteilt. Oder in Zahlen ausgedrückt: Bei einem Haushalt von 50 Mio. € sind 200.000 € eben eine relativ kleine Summe.

Diesem Argument wird oft zurecht entgegnet, dass erstens ein Haushalt nur wenig tatsächlich frei zur Verfügung stehendes Geld beinhaltet, in vielen Fällen sogar praktisch gar keines (z. B. wenn sich die Kommune in der Haushaltssicherung befindet). Darauf hinaus wird der Haushalt durch die Stadtverordneten abgestimmt, die wiederum gewählte Vertreter sind. Er ist somit demokratisch legitimiert. Tatsächlich wirft der Zukunftshaushalt nun aber ein anderes Licht auf diese Argumentation. Denn die Abstimmungsberechtigen im Zukunftshaushalt haben eben keinen Einfluss auf den Haushalt, da sie (mit wenigen Ausnahmen der 16- bis 18-Jährigen, wenn kürzlich eine Kommunalwahl stattgefunden hat) eben die Stadtverordneten nicht wählen konnten. Somit wird eine Entscheidung nicht von einer indirekten (über Wahlen) zu einer direkten (Bürgerhaushalt) umgestaltet, bei der aber dieselben Personen beteiligt sind, sondern es wird tatsächlich eine Entscheidung in einen Personenkreis gegeben, der zuvor gar keinen Einfluss auf die Verteilung von Geldern nehmen konnte.

Der Name Zukunftshaushalt soll das zum Ausdruck bringen: Es geht nicht um zukünftige Projekte, sondern darum, dass die Entscheidung bei den Erwachsenen

der Zukunft liegt. Als Ziel ist somit neben dem direktdemokratischen Aspekt auch die Funktion als Indikator der Prioritäten der zukünftigen Generationen in den Beschluss mit aufgenommen. Hier geht es im Kern auch um einen Perspektivwechsel: Dadurch, dass die Entscheidung bei den Kindern und Jugendlichen liegt, müssen sich diejenigen, die Vorschläge einreichen, auch Gedanken machen, wie sie ihren Vorschlag für diese Gruppe verständlich und nachvollziehbar machen. Hier ist der Spieß tatsächlich umgedreht, denn im Normalfall ist es eben umgekehrt: Kinder und Jugendliche müssen lernen, ihre Bedürfnisse so zu formulieren und einzubringen, dass Erwachsenen sie verstehen und ihre Zustimmung geben.

Insofern hat der Zukunftshaushalt auch ein dezidiertes Lernziel, das sich aber nicht ausschließlich an Kinder und Jugendliche richtet, sondern an alle, die sich beteiligen. Während die Kinder und Jugendlichen einen demokratischen Aushandlungsprozess erleben und mitgestalten und lernen, eigene Prioritäten zu setzen, sich mit Abstimmungsunterlagen zu beschäftigen und schließlich eine Entscheidung fällen zu müssen, besteht die Lernaufgabe für die Erwachsenen insbesondere darin, bei ihren Vorschlägen die Perspektive von Kindern und Jugendlichen einzunehmen und ansonsten Vertrauen zu üben. Wir werden später darauf zurückkommen, inwieweit diese Lerneffekte erfolgt sind.

---

### **3      Ein Experiment in Zeiten von Corona: Wie der Zukunftshaushalt ab lief**

Im Beschluss zum Zukunftshaushalt wurde neben den Zielen auch der zeitliche Rahmen festgelegt. Statt jährlich 100.000 € wurden nun zweijährig 200.000 € zur Verfügung gestellt. Zum einen sollte so ausreichend Zeit für die Durchführung des Verfahrens gewonnen werden, zum anderen aber auch für die Umsetzung der Projekte. So findet das Verfahren im ersten Haushaltsjahr statt, die Projekte werden dann im zweiten Haushaltsjahr umgesetzt. Aufgrund der Einschränkungen durch die Coronapandemie konnte der Zukunftshaushalt nicht wie geplant im März 2020 beschlossen werden, sondern erst im Mai. Direkt im Anschluss begann die Einreichungsphase, die bis Ende Juli 2020 andauerte. Für die Einreichung wurde die Onlinebeteiligungsplattform Adhocracy.plus genutzt, die in Werder auch für alle anderen Beteiligungsverfahren genutzt wird. Eine Einreichung per Email oder postalisch war ebenso möglich, die Vorschläge wurden dann in die Plattform übertragen.

Insgesamt wurden 63 Vorschläge eingereicht, die dann durch die Stadtverwaltung auf Durchführbarkeit überprüft wurden. Bei Vorschlägen, die die Kriterien nicht erfüllten, wurden Änderungen vorgeschlagen. Zunächst wurden

43 Vorschläge zugelassen. Diese wurden den Stadtverordneten übermittelt, die nun ihrerseits die Möglichkeit hatten, Vorschläge per begründetem Beschluss durch die Stadtverordnetenversammlung auszuschließen. Dieser Schritt sollte dazu dienen, dass nicht im Nachgang der Abstimmung noch Vorschläge ausgeschlossen wurden. Die Stadtverordneten sahen jedoch bei keinem Vorschlag die Notwendigkeit einzuschreiten.

---

## **4      Der Zukunftsrat – Ein Jugendbürgerrat als Prozessbegleiter**

Im nächsten Schritt kam nun eine weitere Besonderheit des Werderaner Zukunftshaushalt zum Zug: der Zukunftsrat.

Der Zukunftsrat ist ein Gremium aus ausgelosten Kindern und Jugendlichen zwischen 12 und 18 Jahren. Hierzu wurden 100 Personen aus dem Melderegister zufällig ausgewählt und angeschrieben. 23 Kinder und Jugendliche nahmen am Zukunftsrat teil.

Die Aufgaben des Zukunftsrates waren vielfältig. Erstens war der Zukunftsrat dafür zuständig, die Vorschläge auf Verständlichkeit zu prüfen, zweitens wurden im Zukunftsrat die Abstimmungsregeln festgelegt und schließlich bestimmte der Zukunftsrat auch das Design der Abstimmungsunterlagen. Darüber hinaus beschloss der Zukunftsrat, ein eigenes Video aufzunehmen, das zur Teilnahme an der Abstimmung aufforderte. Betreut wurde der Zukunftsrat vom Autor zusammen mit der Fachstelle für Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg. Das Video entstand in einer kleinen Gruppe von Jugendlichen aus dem Zukunftsrat gemeinsam mit dem Pressesprecher der Stadt.

Der Zukunftsrat traf sich zweimal, ein drittes Treffen konnte aufgrund der Coronapandemie nicht stattfinden.

Auf dem ersten Treffen fand zunächst ein Austausch dazu statt, was allen Teilnehmenden in ihrer Stadt wichtig war und wo sie sich Veränderungen wünschen. Insbesondere Radwege, Sportanlage und die Digitalisierung waren wichtige Themen. Nach dem Einstieg wurde das Konzept des Zukunftshaushalts erklärt und alle zugelassenen Vorschläge wurden auf Tischen präsentiert. Diese konnten dann kommentiert werden. Außerdem hatten sich die Teilnehmenden darauf verständigt, dass sie für alle Vorschläge Hashtags auswählen wollten, die ebenfalls aufgenommen wurden. Nachdem alle Teilnehmenden sämtliche Vorschläge gelesen und kommentiert hatten, wurde darüber diskutiert, ob einige Vorschläge nicht zusammengelegt werden könnten. Schließlich musste der Zukunftsrat noch entscheiden, wie viele Stimmen jedes Kind haben sollte und ob auch mehrere Stimmen an

einen Vorschlag gehen konnten. Nach einiger Diskussion wurde festgelegt, dass auf jedem Stimmzettel maximal 6 Stimmen vergeben werden durften, pro Vorschlag jedoch maximal eine Stimme. Hintergrund war, dass durch die Begrenzung der Summe auf 30.000 €, die ein Vorschlag bekommen konnte, mindestens 6 Vorschläge auch tatsächlich gefördert werden könnten.

Nach dem ersten Treffen wurden entsprechend der Kommentare die Vorschläge nach Rücksprache mit den Einreichenden sprachlich verändert sowie einige Vorschläge zusammengelegt. Einzelne Vorschläge wurde in dieser Phase auch noch zurückgezogen, sodass schließlich 38 Vorschläge zur Abstimmung standen. Für das zweite Treffen des Zukunftsrates wurden diese 38 Vorschläge nochmal ausgedruckt und den Jugendlichen vorgelegt. Auf Anraten des Zukunftsrates wurde auch zu jedem Vorschlag noch eine Kurzbeschreibung erstellt.

Parallel zur inhaltlichen Aufbereitung wurde ein Designbüro damit beauftragt, zwei Varianten für ein Abstimmungsheft und Abstimmungszettel zu gestalten. Auf dem zweiten Treffen des Zukunftsrates wurden nun einerseits alle Texte zu den Vorschlägen nochmal auf Verständlichkeit geprüft und auch die Entscheidung zum Design getroffen. Zusätzlich erarbeitete eine kleine Gruppe ein Drehbuch für ein Video, das sich an alle Kinder und Jugendlichen der Stadt richten sollte und das im Anschluss zusammen mit dem Pressesprecher der Stadt erstellt und auf Youtube veröffentlicht wurde.

Nach der Abstimmung in den Schulen war ursprünglich geplant, dass der Zukunftsrat auch die Auszählung gemeinsam übernimmt und schließlich die Ergebnisse in der Stadtverordnetenversammlung präsentiert. Durch die sich im Herbst 2020 zuspitzende Pandemie war beides aber nicht mehr möglich. Stattdessen halfen einzelne Mitglieder des Zukunftsrates bei der Auszählung und bekamen hierfür Abstimmungszettel nach Hause gebracht. Die Vorstellung der Ergebnisse in der Stadtverordnetenversammlung erfolgte durch den Autor.

---

## 5 Abstimmung und Ergebnisse

Die Abstimmung an den Schulen fand vom 16. November an statt. Alle Werdener Schulen (insgesamt 9) nahmen an der Abstimmung teil. Hierzu wurden zunächst Klassenpakete mit der richtigen Anzahl an Broschüren und Abstimmungszetteln zusammengestellt. Diese wurden dann an die Schulen gegeben, sodass sich die Klassenlehrerinnen und Klassenlehrer die Pakete für ihre Klassen dann innerhalb des Abstimmungszeitraumes von 14 Tagen selbst abholen konnten und die Abstimmung in den Klassen so angemessen in den Schulalltag integriert werden konnte.

Abstimmungsberechtigt waren nicht nur Schüler und Schülerinnen, die in Werder (Havel) gemeldet waren, sondern alle ab der 4. Klasse. Gleichzeitig konnten Kinder und Jugendliche, die außerhalb der Stadt auf eine Schule gingen, per Briefwahl an der Abstimmung teilnehmen. Hierzu wurden die Schulen im Umkreis gebeten, diese Informationen auch an ihre Werderaner Schülerinnen und Schüler weiterzugeben.

Insgesamt gaben 1801 Schülerinnen und Schüler ihre Stimmen ab. Wie viel Prozent das darstellt, ist aufgrund des Umstandes, dass wir nicht wissen, wie viele davon in Werder wohnhaft sind, nicht genau zu sagen. Da die Auswertung aber klassenweise geschah, kann man zumindest festhalten, dass in den allermeisten Klassen alle Schüler, die anwesend waren, auch teilgenommen haben. Die Beteiligung lag schätzungsweise zwischen 85–95 % der Abstimmungsberechtigten.

Die Ergebnisse der Abstimmung können unter [www.zukunftshaushalt.de](http://www.zukunftshaushalt.de) eingesehen werden. In der Auswertung war dem Autor wichtig, zu erfassen, inwieweit Vorschläge durch die Kinder und Jugendlichen ausgewählt wurde, die sich spezifisch an diese Zielgruppe richteten, oder ob auch Vorschläge in die Auswahl kamen, die für alle Menschen der Stadt oder ggf. sogar für eine andere Zielgruppe gedacht waren. Tatsächlich reichten die 200.000 € für die 12 Vorschläge mit den meisten Stimmen. Unter diesen waren vier Vorschläge, die sich direkt an Kinder und Jugendliche richteten, fünf Vorschläge, die sich an alle Menschen der Stadt richteten, und ein Vorschlag, der sich an Senioren richtete. Es kann also festgehalten werden, dass die Kinder und Jugendlichen nicht ausschließlich auf den eigenen Mehrwert eines Vorschlags bedacht waren, sondern auch im Sinne der Allgemeinheit oder anderer Gruppen abstimmten.

---

## 6 Ein Resümee: Wurden die Ziele erreicht?

### *Ziel 1: Etablierung eines langfristig erfolgreichen Bürgerhaushalts, der Gelder für Projekte aus der Einwohnerschaft finanziert*

Wie eingangs erwähnt, werden Bürgerhaushalte und Bürgerbudgets in vielen Städten ausprobiert und verschwinden nach einigen Jahren wieder. Ob dies in Werder anders sein wird, kann natürlich zum jetzigen Zeitpunkt nicht gesagt werden. Über wichtige Grundvoraussetzungen für die langfristige Etablierung können aber Aussagen getroffen werden.

Die erste Grundvoraussetzung ist, dass der Kommune auch weiterhin ausreichend Gelder zur Verfügung stehen. Trotz den Einbußen durch Corona wurde an der Summe, die auch für den derzeit stattfindenden zweiten Zukunftshaushalt zur

Verfügung steht, nichts verändert. Es ist zu erwarten, dass die Stadt Werder (Havel) auch weiterhin die Gelder zur Verfügung stellt. Die zweite Grundvoraussetzung ist, dass es einen politischen Willen gibt, das Projekt aufrecht zu halten. Da das Experiment weitgehend als erfolgreich gilt, ist auch dies weiterhin gegeben. Es gab einen Vorstoß einer Fraktion, Änderungen am Zukunftshaushalt vorzunehmen, um den generationenübergreifenden Austausch zu stärken, dieser fand jedoch keine Mehrheit.

In der Diskussion über mögliche Änderungen wurde von allen Beteiligten immer wieder betont, dass an der Grundausrichtung nichts verändert werden soll. Auch hier ist also davon auszugehen, dass diese Voraussetzung weiterhin gegeben ist. Schließlich braucht es für die Durchführung des Zukunftshaushalts Ressourcen in der Verwaltung. Auch diese sind gegeben. Zunächst wurde die Stelle des Referenten, die ursprünglich auf zwei Jahre begrenzt war, entfristet. Auch nach dem personellen Wechsel, der inzwischen stattgefunden hat, bleibt der Zukunftshaushalt eine Kernaufgabe der Stelleninhaberin.

Die letzte Grundvoraussetzung ist schließlich, dass die Schulen, Lehrerinnen und Lehrer und auch die Schülerinnen und Schüler weiterhin am Verfahren teilnehmen. Nach derzeitigem Stand im nunmehr zweiten Zukunftshaushalt ist das Interesse eher gewachsen als kleiner geworden. Somit gibt es zumindest zum jetzigen Zeitpunkt keine Anhaltspunkte, dass das Ziel mit dem Konzept nicht erreicht wird.

### ***Ziel 2: Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung***

Die Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung ist das zentrale Ziel des Zukunftshaushalts und lässt sich wiederum in eine Reihe von Unterzielen unterteilen:

1. Diskussionsräume schaffen,
2. Verständnis für demokratische Prozesse stärken,
3. einen direkten Einfluss ermöglichen und Selbstwirksamkeit erfahren.

#### ***Diskussionsräume schaffen:***

Inwieweit hat der Zukunftshaushalt dafür gesorgt, dass Kinder und Jugendliche der Stadt über die Vorschläge oder das Verfahren diskutiert haben? Um die Frage zu beantworten, ist es sinnvoll, zunächst darauf zu gucken, in welchen „Räumen“ denn überhaupt eine solche Diskussion stattfinden könnte. Der erste diesbezügliche Raum ist das Klassenzimmer, denn hier wurden die Broschüren mit den Vorschlägen ja verteilt. Als Zweites wäre die Schule als Ganzes zu nennen, z. B. auf dem Schulhof oder in Versammlungen. Als Drittes wären außerschulische Freizeitaktivitäten zu nennen, also dass Kinder sich beispielsweise in ihrem Fußballverein über den Zukunftshaushalt unterhalten oder über die Vorschläge diskutieren. Und schließlich

ist auch der private Raum in der Familie ein Ort, an dem entsprechender Diskussionsraum möglich ist. In diesem speziellen Fall kommt dann noch der Zukunftsrat hinzu, der ja dezidiert auch als Diskussionsraum gestaltet war.

Dass in letzterem Diskussion auch stattgefunden hat, ist leicht zu bejahen. Schwieriger ist die Frage zu beantworten, in wie vielen Klassen tatsächlich auch inhaltliche Diskussionen stattgefunden haben. Einige Lehrerinnen und Lehrer haben den Zukunftshaushalt genutzt, um generell über Beteiligung zu sprechen. Auch ist aus den Ergebnissen, die klassenweise vorlagen, zu erkennen, dass in einigen Klassen eine wesentlich stärkere Sammlung von Stimmen auf einzelne Vorschläge zu sehen ist. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass nach einer gemeinsamen Diskussion in der Klasse oder ggf. auf dem Schulhof, aber eben unter den Schülerinnen der Klasse, sich einige Vorschläge durchgesetzt haben.

Als weiterer Diskussionsraum kann die Familie angesehen werden. Dem Autor wurde hier mehrfach berichtet, dass die Broschüre zu Hause vorgestellt und die Vorschläge diskutiert wurden. Im eigenen Umfeld war auch zu beobachten, dass Kinder sich die Broschüre gegenseitig zeigten (wenn beispielsweise in der einen Klasse die Broschüre bereits verteilt war, in der anderen nicht) und dann über die Vorschläge diskutierten.

#### ***Verständnis für demokratische Prozesse stärken:***

Für dieses Ziel bräuchte es eine Vorher/ Nachher-Befragung, um klären zu können, inwieweit sich bei den Kindern und Jugendlichen etwas verändert hat. Im Zukunftshaushalt konnte zumindest beobachtet werden, dass die Auseinandersetzung – zz. B. mit der Frage, wie viele Stimmen abzugeben wären oder wie die Broschüre aufbereitet werden soll – das Verständnis gestärkt haben. Ggf. wäre es sinnvoll gewesen, im Anschluss an den Zukunftshaushalt eine Befragung unter Schüler\*innen und Lehrer\*innen diesbezüglich durchzuführen. Dies ist nicht erfolgt.

#### ***Direkten Einfluss ermöglichen und Selbstwirksamkeit erfahren:***

Für das Erleben von Demokratie ist es zentral, dass Kinder und Jugendliche nicht nur „gefragt“ werden, sondern tatsächlichen Einfluss nehmen können. Im Zukunftshaushalt ist das nicht nur möglich, sondern zentraler Bestandteil des Konzepts. Herauszuhaben sind hierbei zwei Aspekte. 1. Die Abstimmung der Kinder und Jugendlichen ist für die Verwaltung bindend! Anders als in vielen Bürgerhaushalten/-budgets handelt es sich nicht um eine Empfehlung, auf deren Basis dann die Stadtverordneten eine Entscheidung fällen, sondern die Entscheidung wird tatsächlich von den Kindern und Jugendlichen gefällt. Die Abgeordneten haben lediglich die Möglichkeit, VOR der Abstimmung Vorschläge von der Abstimmung auszuschließen. 2. Da die Abstimmung in den Schulen stattfindet, sich alle Schulen beteiligt

haben und es eine Schulpflicht gibt, ist die Beteiligungsquote extrem hoch. Auch ist die Frage, ob ich mich beteiligte, keine, die von Interesse, von sozialem Kapital oder anderen Faktoren abhängt. Einschränkend sei hier erwähnt, dass zwar alle Schulen am Zukunftshaushalt teilnahmen, es bei der Förderschule, die in der Stadt beheimatet ist, aber nur eine sehr geringe Rückmeldequote gab. Insgesamt ist die Teilnehmendenqoute aber sehr hoch und der Einfluss direkt gegeben.

Zum Erleben der Selbstwirksamkeit wäre eine Befragung ebenfalls sinnvoll gewesen. Die Wirksamkeit kann hier an verschiedenen Stellen erfolgt sein.

1. für die Teilnehmenden des Zukunftsrates, die z. B. erlebt haben, dass ihre Entscheidungen über Abstimmungsmodalitäten oder über die Gestaltung der Broschüre einen tatsächlichen Einfluss gehabt haben.
2. die Wirksamkeit in Bezug darauf, an einer Abstimmung überhaupt teilgenommen zu haben.
3. die Wirksamkeit in Bezug darauf, dass die eigene Stimme für einen Vorschlag mit dazu geführt hat, dass dieser ausgewählt wurde,
4. das Erleben, wenn der Vorschlag, dem einen Stimme gegeben wurde, auch umgesetzt wurde.

Da es eine Befragung der Kinder nicht gegeben hat, kann hier nur spekuliert werden, inwieweit die Kinder in der Stadt diese Selbstwirksamkeit erlebt haben. Es gibt einige Anhaltspunkte, die dafür sprechen, dass dies geschehen ist.

1. Die Jugendlichen im Zukunftsrat haben selbstständig beschlossen, ein Video als Werbung für den Zukunftshaushalt zu drehen. Dieses Engagement wäre unwahrscheinlich, wenn sie die Arbeit im Zukunftsrat nicht als wirksam erlebt hätten.
2. Die sehr hohe Beteiligung und sehr geringe Anzahl an ungültigen Stimmen (0,5 %) kann als Indiz gewertet werden, dass die Abstimmung sehr ernst genommen wurde.
3. Es gab viele persönliche Rückmeldungen zum Zukunftshaushalt von Kindern, die den Autor kennen.
4. Es gab großes Interesse an der Umsetzung der Vorschläge, in die auch die Einreichenden teilweise mit eingebunden wurden. So gab es eine Vorbesprechung zum Bau der Graffitiwand (der Vorschlag mit den meisten Stimmen), bei dem auch das Kind anwesend war, das den Vorschlag eingereicht hatte. Hier ist das Erleben von Selbstwirksamkeit zumindest anzunehmen.

***Ziel 3: Sichtbarmachung von Prioritäten der kommenden Generation:***

In der Konzeption des Zukunftshaushalts spielte die Idee, dass über den Zukunftshaushalt die Stadtgesellschaft etwas darüber lernt, was Kinder und Jugendliche besonders wichtig finden, eine zentrale Rolle. Während die anderen zwei Ziele weitestgehend erreicht wurden, kann dies für dieses Ziel aber so nicht festgestellt werden. Diese Aussage fußt auf dem Ergebnis einer kurzen Befragung und Diskussion am Anfang des ersten Zukunftsrates. Hier sollten die anwesenden 23 Schüler\*innen ganz offen benennen, welche Themen ihnen am wichtigsten sind und welche Veränderungen sie sich in der Stadt wünschten. Heraus kamen Themen wie die Digitalisierung an den Schulen, Fahrradwege und der öffentliche Nahverkehr. Auch waren Themen wie Sport und Freizeitangebote wichtig, die sich im Zukunftshaushalt widerspiegeln.

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass gerade die großen Themen eben in einem Bürgerbudget keine Berücksichtigung finden (können). Das liegt vor allem an der Ebene, auf denen Entscheidungen zu diesen Themen getroffen werden. Die Digitalisierung der Schulen oder ein neuer Fahrradweg lassen sich nicht in Projekte fassen, die eine Summe von 30.000 € nicht übersteigen und sind mit weitreichenden Abstimmungen verbunden oder werden auf anderen politischen Ebenen, zum Beispiel der Landesebene, entschieden. Um das Ziel zu erreichen, bedarf es auch keines komplexen Bürgerbudgets. Hier hätte auch eine einfache Umfrage oder eben ein Workshop wie im Zukunftsrat gereicht. (Auch in Werder (Havel) fanden immer wieder andere Beteiligungsverfahren statt, in denen auch Jugendliche explizit einbezogen wurden. Vgl. Liesenberg/Strothmann 2022, 128 ff.)

Der Zukunftsrat kann uns dennoch in geringem Maße etwas über die Prioritäten der jungen Generation sagen. Nämlich einerseits, dass Kinder und Jugendliche nicht ausschließlich auf das eigene Wohl ausgerichtet entscheiden, andererseits, dass Angebote im öffentlichen Raum höher priorisiert werden als solche, die beispielsweise in Vereinen stattfinden.

---

**7      Ausblick: Zukunftshaushalt als Zukunftsmodell?**

Abschließend soll auf zwei Fragen eingegangen werden:

1. Was lässt sich aus der Kombination aus direktdemokratischem Bürgerbudget und gelosten Begleitgremium für andere Beteiligungsverfahren lernen?
2. Kann der Zukunftshaushalt als Vorbild für Bürgerbudgets auch an anderen Stellen dienen?

***Direktdemokratisches Format mit gelosten Begleitgremium:***

Die Etablierung eines gelosten Begleitgremiums zum Bürgerbudget in Form des Zukunftsrates hatte zwei Gründe: Zum einen sollte über das Begleitgremium sicher gestellt werden, dass Abstimmungsmaterialien gut verständlich waren und mögliche Fallstricke im Verfahren früh erkannt werden konnten. Zum zweiten sollte das Gremium für die Teilnehmenden ein eigener Erfahrungsraum sein.

Für die Diskussion hier soll vor allem auf die Vorbereitung von Abstimmungsmaterialien geblickt werden. Zentrale Annahme war: Vorschläge für den Zukunftshaushalt, insbesondere von Erwachsenen verfasst, sind nicht unmittelbar für Kinder und Jugendliche verständlich. Diese Annahme hat sich im Zukunftsrat schnell bestätigt. Es gab kaum einen Vorschlag, der für alle Teilnehmenden im Zukunftsrat sofort verständlich war. Insofern ist das Begleitgremium in jedem Fall sinnvoll gewesen.

Dass dabei auf eine Zufallsauswahl zurückgegriffen wurde, hat sich auch als hilfreich erwiesen, da hierdurch eine Vielfalt an Vorwissen, Schularten und Alter zusammenkam. Eine Alternative wäre beispielsweise gewesen, den Zukunftsrat aus Schülersprecher\*innen zusammenzusetzen. Hier wäre es somit möglich gewesen, alle Klassenstufen und Schulen vertreten zu haben. Es wären aber mit hoher Wahrscheinlichkeit nur Kinder dabei gewesen, die tendenziell die Texte eher gut verstehen. Durch die Zufallsauswahl konnten die Texte letztlich für ALLE Kinder und Jugendlichen verständlicher gestaltet werden und das Gesamtverfahren somit inklusiver sein.

Kann dies auf andere Verfahren übertragen werden? Grundsätzlich besteht bei vielen direktdemokratischen Verfahren das Problem, dass diejenigen, die eine Entscheidung herbeiführen wollen oder an der Formulierung von Alternativen – beispielsweise für einen Bürgerentscheid – beteiligt sind, nicht die Vielfalt derjenigen abbilden, die dann an der Entscheidung selbst beteiligt sind. Insofern ist es durchaus sinnvoll, vor einer direktdemokratischen Entscheidung deliberative Formate zu nutzen. In der Debatte um Bürgerräte werden diese auch immer wieder als Alternative zu direktdemokratischen Entscheidungen ins Spiel gebracht oder als vorbereitende Formate. Das Beispiel des Zukunftshaushalts zeigt, dass dies sinnvoll miteinander verwoben werden kann.

***Der Zukunftshaushalt als Zukunftsmodell***

Um die Frage zu klären, inwieweit der Zukunftshaushalt als Modell für andere Städte, eventuell aber auch für andere politische Ebenen gelten kann, ist es notwendig zu klären, inwieweit das Verfahren spezifisch für die Situation in Werder (Havel) entwickelt wurde, oder ob eine Übertragbarkeit gewährleistet ist, weil die Herausforderungen anderenorts ähnliche sind.

Ich möchte abschließend einige Thesen formulieren, warum ich der Meinung bin, dass das Modell nicht nur grundsätzlich übertragbar ist, sondern es tatsächlich flächendeckend eingeführt werden sollte:

1. Demokratie muss erlebbar sein. Je früher das passiert, desto stärker ist das Vertrauen in demokratische Prozesse. Hierfür ist ein Bürgerbudget gut geeignet, weil es einen festen Rahmen gibt, Ergebnisse direkt sichtbar sind und die Umsetzung innerhalb eines Jahres dafür sorgt, dass eine Selbstwirksamkeit erlebt werden kann.
2. Demokratische Prozesse müssen früh erlernt werden. Gerade die Schule ist hierfür ein wichtiger Ort.
3. Kinder und Jugendliche sind von vielen Entscheidungen der Erwachsenen länger und oft auch stärker betroffen als diejenigen, die entscheiden. Dieses Grundproblem lässt sich mit einem Zukunftshaushalt allein nicht auflösen. Ein Zukunftshaushalt kann aber ein Mittel sein, um sich Lösungen des Problems anzunähern.
4. Die Verteilung von Geldern ist ein wesentlicher Aspekt von Politik. Kinder und Jugendliche fröhlest möglich über einen Anteil von Geldern direkt entscheiden zu lassen, stärkt nicht nur das demokratische Verständnis, sondern schafft auch den Raum, um politisches Handeln zu erlernen, also z. B. für Vorschläge zu werben, eigene Prioritäten zu erkennen und sich in Diskussionen zu begeben.
5. Da die Verteilung von Geld auf ganz unterschiedlichen politischen Ebenen stattfindet, können auch Zukunftshaushalte ganz unterschiedliche Formen annehmen.

Wir erhalten die Demokratie nur dadurch, dass wir sie stetig weiterentwickeln und sie erlebbar machen. Kinder und Jugendliche können zu einer Vielfalt von Problemen nicht nur Stellung beziehen, sondern eine aktive Rolle einnehmen. In der weitestgehenden Form wäre es denkbar, dass bei allen Haushaltsdebatten, gleich auf welcher Ebene, immer ein bestimmter Anteil als Budget für einen Zukunftshaushalt mit Beteiligung der jeweils betroffenen Kinder und Jugendlichen eingeführt würde. Wenn also beispielsweise das Forschungsministerium eines Bundeslandes Gelder verteilt, könnten Kinder und Jugendliche über einen kleinen Teil dieser Gelder entscheiden. Ebenso bei Landes- und Bundeshaushalten oder bei den frei verfügbaren Geldern, die anderen (staatlichen) Institutionen zur Verfügung stehen. Neben Schulen und Universitäten wäre dies zum Beispiel auch in Rundfunkanstalten denkbar.

Fürs erste wäre es natürlich schön, wenn das Beispiel des Werderaner Zukunftshaushalts von anderen Städten kopiert und weiterentwickelt würde. Aber das

langfristige Ziel sollte es doch sein, dass wir auch auf Bundes- oder sogar EU- oder UN-Ebene eines Tages Verfahren etablieren, die eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in ähnlicher Weise ermöglichen.

---

## Literatur

Liesenbergs, Katharina, Strothmann, Linus 2022: *Wir holen euch ab! Wie wir durch Bürgerräte und Zufallsauswahl echte Vielfalt in die Demokratie bringen*. München: Oekom.

**Dr. Strothmann, Linus (Berlin):** Geograph und Ethnologe. Nach seiner Promotion lehrte er von 2012 bis 2015 an der FU-Berlin. Ab 2016 entwickelte er als Beteiligungsbeauftragter erst in Falkensee, dann in Werder das Aufsuchende Losverfahren. Von 2021 bis 2022 war er beim Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) für die Beteiligung junger und zukünftiger Generationen zuständig. Seit Januar 2023 leitet er das Projekt „Hallo Bundestag – Gewählt. Gelost. Gemeinsam. Wahlkreisräte für die Demokratie“.

E-Mail: [linusstrothmann@posteo.de](mailto:linusstrothmann@posteo.de)



---

# Kommunale Jugendbeteiligung als Demokratiepolitik

Dominik Ringler, Julia Krüger, Michael Rocher  
und Liza Ruschin

---

## 1 Einleitung – Was ist Kommunale Jugendbeteiligung?

Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Beteiligung. Mit der Unterzeichnung der UN-Kinderrechtskonvention durch Deutschland ist u. a. die Kinder- und Jugendbeteiligung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene rechtlich verankert. Mit dem aktuellen Nationalen Aktionsplan für Kinder- und Jugendbeteiligung<sup>1</sup> setzt auch die Bundesregierung die Beteiligung junger Menschen auf allen Ebenen als ein Schwerpunktthema und nimmt sie in den Fokus für gemeinsame Ressort- und Ebenen übergreifende Strategien und Maßnahmen. Doch was bedeutet die Umsetzung dieses Rechtes junger Menschen auf Beteiligung

<sup>1</sup> Der Nationale Aktionsplan (NAP) Kinder- und Jugendbeteiligung setzt ab 2022 die Jugendstrategie der Bundesregierung fort und erweitert sie um die Zielgruppe Kinder. Außerdem gehören zum NAP die Einrichtung eines Kompetenzzentrum Kinder- und Jugendbeteiligung auf der Bundesebene und die Umsetzung der überarbeiteten „Qualitätsstandards für Kinder- & Jugendbeteiligung“ (s. BMFSFJ und DBJR 2022).

D. Ringler (✉) · J. Krüger  
Kompetenzzentrum für Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg, Potsdam, Deutschland  
E-Mail: [dominik.ringler@kijubb.de](mailto:dominik.ringler@kijubb.de)

J. Krüger  
E-Mail: [julia.krueger@kijubb.de](mailto:julia.krueger@kijubb.de)

M. Rocher  
Universität Siegen, Siegen, Deutschland  
E-Mail: [michael.rocher@posteo.de](mailto:michael.rocher@posteo.de)

L. Ruschin  
Amtsleiterin, Stadtverwaltung Luckenwalde, Luckenwalde, Deutschland

bei der Betrachtung von kommunalen Diskussions- und Entscheidungsprozesse? Zunächst findet sich hierzu eine Fülle von Ansätzen in der Publizistik, deren Übersetzung für eine konkrete Anwendung aber mit der Schwierigkeit verbunden ist, diese im jeweiligen Beteiligungsfeld sortieren zu müssen (Betz et al. 2010, S. 11; Winter 2021, S. 171 f.).

Bezüglich der rechtlichen Grundlagen des Landes Brandenburg für Kinder- und Jugendbeteiligung, sind vier gesetzlich-institutionell verankerte Säulen zu nennen: Beteiligung an Wahlen ab 16 Jahren (BbgLWahlG und BbgKWahlG), Beteiligung in der Schule (BrbSchulG), in der Kinder- und Jugendhilfe (bundesweites SGB VIII und AG KJHG Brandenburg<sup>2</sup>) und die kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung (§ 18a BbgKVerf, künftig §19 BbgKVerf). Auch in anderen Bundesländern gibt es in den Schulgesetzen ähnliche Regelungen und die jeweiligen Kommunalgesetzgebungen weisen inzwischen in vielen Bundesländern ähnliche Regelungen auf wie in Brandenburg<sup>3</sup>. Übergeordnet gelten grundsätzlich auch die in Art. 12 der UN-Kinderrechtskonvention (UN KRK) verankerten Vorschriften, wie die Berücksichtigung des Kindeswillens<sup>4</sup>.

Alle hier vorgestellten rechtlichen Grundlagen verweisen auf unterschiedliche Felder von Beteiligung, wobei ihnen jeweils die Dualität des Partizipationsbegriffs zu eigen ist, der sich zwischen den beiden Polen Selbstwirksamkeit/Selbstbestimmung und Integration/Stabilisierung befindet.<sup>5</sup> Kommunale Jugendbeteiligung<sup>6</sup> ist aus Sicht des Gesetzgebers das Jüngste im Feld der Jugend-Partizipation, sie wurde 2018 in der Brandenburger Kommunalverfassung festgeschrieben, sodass die Kommunen im Land seitdem verpflichtet sind Kinder- und Jugendliche<sup>7</sup> in der jeweiligen Gebietskörperschaft angemessen an allen

<sup>2</sup> Wird derzeit (2022) zu einem Kinder- und Jugendgesetz überarbeitet.

<sup>3</sup> Inzwischen existieren in 13 Bundesländern Muss-, Soll- oder Kann-Bestimmungen für die Kinder- und Jugendbeteiligung auf der kommunalen Ebene; in 5 Bundesländern gibt es sogar Regelungen für die Landkreise (vgl. Schiller 2021, 82 ff.). Bei der Umsetzung unterstützen die Fach- und Servicestellen für Kinder- und Jugendbeteiligung in den Bundesländern, wie das Kompetenzzentrum für Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg (KiJuBB).

<sup>4</sup> In der UN KRK wird der Begriff Kind stellvertretend für alle Minderjährigen unter 18 Jahren verwendet.

<sup>5</sup> Wobei für letzteres Partizipation hier im wörtlichen Sinne von pars capere „Teil“ und „nehmen, aneignen“ verstanden werden kann. Diesen Gedanken führen überzeugend Betz, Gaiser und Pluto 2010 ein, was die Dualität des Begriffes aufzeigt, indem das ‚von sich aus‘ auch in eine gesellschaftliche Erwartung umschlagen kann; Betz et al. (2010, S. 11–15).

<sup>6</sup> Der Begriff ‚Jugendbeteiligung‘ wird im Text meist gleichbedeutend im Sinne einer Beteiligung junger Menschen, also von Kindern und Jugendlichen, verstanden.

<sup>7</sup> Wobei Altersgrenzen allgemein schwer zu definieren sind. Es besteht aber eine weitgehende Übereinstimmung, dass Kindheit und Jugend im Spektrum von 0 bis 26 Jahren zu

sie berührenden kommunalen Angelegenheiten zu beteiligen<sup>8</sup>. Dazu müssen ihre Interessen und Bedürfnisse in politischen und Verwaltungsprozessen angemessen berücksichtigt werden.

Beteiligung bleibt dabei auch in diesem einzelnen Wirkungsbereich der Kommune ein sehr weiter Begriff, der einiger Vorüberlegungen bedarf. So ist beispielsweise zu bedenken, welche Kinder und Jugendlichen genau von einer kommunalen Angelegenheit berührt sind (Zielgruppe) und mit welcher Intensität und Dauer der Beteiligungsprozess erfolgen soll.<sup>9</sup> Eine Schwierigkeit stellt in der kommunalen Kinder- und Jugendpartizipation im Vergleich zu Schule oder Jugendhilfe die Operationsebene dar: Denn die Entscheidungsebene ist hier die politisch-demokratische. Demokratische Entscheidungsformen können von der kommunalen Ebene aus gedacht gesetzlich-formal sein (Wahlen, Volksentscheide) oder als freiwilliges Angebot von Entscheidungsträger\*innen initialisiert werden (Bürgerhaushalte, Befragungen, Foren) (Bätge et al. 2021, S. 4 ff.). Kinder und Jugendliche verfügen aber nur eingeschränkt über formale Rechte und auch freiwillige Angebote könnten bereits ‚echte‘ Einwohnerinnen und Einwohner nur begrenzt erreichen (Bätge et al. 2021, S. 20 f.).

Dennoch hat der § 18a BbgKVerf demokratiepolitisch viel in Brandenburg bewirkt, wobei wir aber einige Eingrenzungen vornehmen wollen, bevor wir anhand von Beispielen darauf eingehen, wie kommunale Jugendpartizipation ein Gewinn für das lokale demokratische Gemeinwesen sein kann.

---

## 2 Politische Partizipation vs. Jugendpartizipation?

An dieser Stelle wird zunächst auf die zwei unterschiedlichen Verfasstheiten von politischer legislativer Entscheidungsfindung und der allgemeinen Aktivierung sowie Partizipation von Kindern- und Jugend für Themen und Entscheidungsprozesse eingegangen.

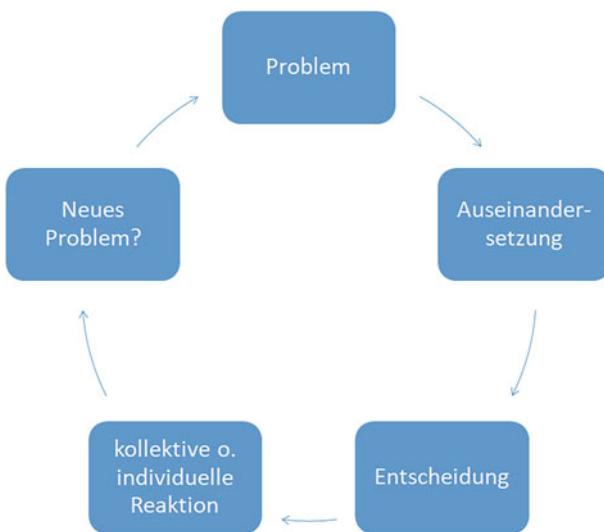
Kommunalpolitisches Handeln erfolgt in der Regel in Zyklen (Abb. 1). Am Anfang steht eine Regelungs- und Entscheidungsnotwendigkeit durch die politische Vertretung, diese kann aufgrund einer Problemlage, eines Themas oder z. B. einer gesetzlichen Neuregelung entstehen. Im Anschluss erfolgt eine politische

---

verorten ist. Bezuglich der im SGB VIII verwendeten Grenzen: Meysen et al. (2020, S. 30–33).

<sup>8</sup> „Die Gemeinde sichert Kindern und Jugendlichen in allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte.“ [§ 18a Abs. 1 BbgKVerf].

<sup>9</sup> Zu den Intensitäten: Adam und Ringler (2021) und Löw Beer et al. (2021, S. 7).



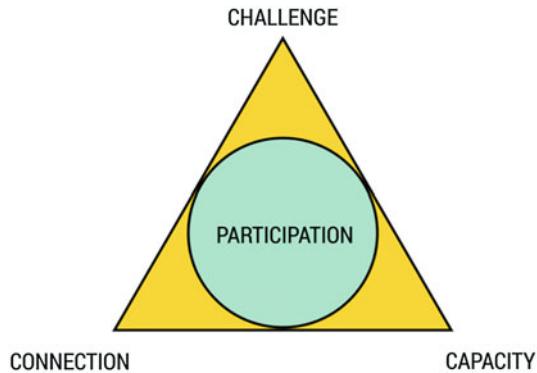
**Abb. 1** Policy-Zyklus (Phasenmodell)<sup>10</sup>

Auseinandersetzung im Gremium, die im Vorfeld in Fraktionen besprochen werden. Diese Auseinandersetzung kann innerhalb weniger Minuten (z. B. bei einem Antrag während einer Sitzung) oder über Monate hinweg (z. B. bei Bau- und Planungsvorhaben) erfolgen. Im Anschluss erfolgt in der Regel eine Entscheidung per Mehrheitsbeschluss. Das Ergebnis der Entscheidung löst wiederum individuelle oder kollektive Reaktionen (Freude oder Frustration) bei den Betroffenen aus, was zu einem weiteren Problem führen kann. Ergänzt werden muss dies um die Handlungsabläufe der Verwaltung, die sich nach Vorgaben richten muss und deshalb oftmals dem Interesse von Kindern und Jugendlichen nach schnellen Ergebnissen „hinterherhinkt“.

Die Herausforderung besteht nun aufgrund des gesetzlichen Auftrages (aus § 18a BbgKVerf und Art. 12 UN KRK) darin, zu klären, wie die Interessen und Bedürfnisse junger Menschen in oder außerhalb dieser Zyklen Berücksichtigung finden können. Dabei geht es dem Gesetzgeber weniger darum, dass sich

<sup>10</sup> Grafik in Anlehnung an das Policy-Zyklus-Phasenmodell, das Politik als einen Prozess der Problemverarbeitung oder der Problembewältigung in 5 Phasen gliedert (Bundeszentrale für politische Bildung 1994, S. 21 ff.).

**Abb. 2** Dreieck der Jugendbeteiligung<sup>12</sup>



junge Menschen politisch durchsetzen, sondern dass ihre Interessen ernst genommen und gegenüber anderen (kommunalen) Interessen abgewogen werden. Ihre Meinung soll als ein kommunalpolitisches Gewicht in die Waagschale geworfen werden, da sich Minderjährige im Gegensatz zu anderen Interessengruppen demokratisch nicht selbst vertreten können.<sup>11</sup>

Die Frage stellt sich also, wie die Meinung junger Menschen in den kommunalen politischen Entscheidungszyklus und in das Verwaltungshandeln einfließen kann. Dafür ist die unterschiedliche Art der Beteiligung zu beachten, die für Jugendliche in ‚bottom up‘ Richtung funktioniert – für sie selbst gilt keine gesetzliche Pflicht, sich zu beteiligen, weshalb für ihre Motivation, sich zu beteiligen, mehrere Faktoren eine Rolle spielen (s. Abb. 2).

Nach dem Modell von Jans und DeBacker beteiligen sich junge Menschen aktiv, wenn es ein dynamisches Gleichgewicht zwischen den drei Dimensionen des Dreiecks gibt:

- Herausforderung (challenge): ein spannendes, auf die Lebenswelt bezogenes Ereignis (Mangel führt zu Sinnlosigkeit oder Routine)

<sup>11</sup> In diesem Sinne ist hier auch der in Art. 3 UN KRK verankerte „Vorrang des Kindeswohls“ (Kind = minderjährig) zu verstehen, der so lange gilt, als nicht andere Interesse vorrangig sind. Mit Kindeswohl (im Originaltext „best interest of the Child“) ist gemeint: „Ein am Wohl des Kindes ausgerichtetes Handeln ist dasjenige, welches die an den Grundrechten und Grundbedürfnissen von Kindern orientierte, für das Kind jeweils günstigste Handlungsalternative wählt.“ (Maywald 2009).

<sup>12</sup> ‘Triangle of participation’ nach Jans und De Backer (2002).

- Fähigkeit/Kompetenz (capacity): an den individuellen Fähigkeiten ansetzen oder sie erwerben und weiterentwickeln (Mangel führt zu Ohnmacht und Frust)
- Einbindung (connection): Zugehörigkeitsgefühl, Gemeinschaft (Mangel führt zu Abkehr)

Die Kombination der drei Ecken führt zur Erfahrung von Selbstwirksamkeit und Kohärenz, also sein Leben im Griff zu haben, sich auszukennen und sich wohlzufühlen als Voraussetzung für Beteiligung.

Die Herausforderung besteht darin, ob junge Menschen überhaupt über die zu entscheidenden Problemlagen „jugendgerecht“<sup>13</sup> informiert werden können und daraus ein Verfahren entwickelt werden kann, welches in den politischen Entscheidungszyklus entweder übersetzbare ist oder dass zumindest dem vorgeschaltet oder parallel durchgeführt werden kann. Dazu bedarf es geeigneter Zugänge, Methoden und Formate, damit sich Kinder und Jugendliche einbringen können bzw. zur Sammlung ihrer Interessen und Bedürfnisse in Bezug auf das jeweilige Thema und den Beteiligungsgegenstand beitragen können<sup>14</sup>. Diese Verfahren müssen verbindlich geregelt werden, um für Kommunen und Beteiligte Handlungssicherheit zu gewährleisten. Wenn es am Ende um die Entscheidungsfindung also in der Regel um die politische Beschlussfassung geht, muss für die Entscheidungsträger\*innen klar sein, welchen tatsächlichen Einfluss Kinder und Jugendliche haben (sollen), d. h. inwiefern ihre Interessen letztendlich berücksichtigt werden. Die Voraussetzungen dafür können durch kommunale Handlungsstrategien und Konzepte, mit der Unterstützung von Ansprechpersonen für junge Menschen in der Kommune sowie der Erfahrung und Hilfe von pädagogischen Fachkräften geschaffen werden. Dazu ist im gesamten Prozess ein umfassender Dialog aller Akteure notwendig, um Brücken zu bauen und Türen zu öffnen.

Die Ziele der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sind deshalb einerseits die Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen bei kommunalen Entscheidungen stärker zu berücksichtigen, andererseits soll aber auch

---

<sup>13</sup> Jugendgerecht bedeutet in diesem Fall, dass Informationen für junge Menschen erstens verständlich und nachvollziehbar aufbereitet oder erklärt werden und zweitens sie auch erreichen. Das kann über bestimmte Medien oder an bestimmten Orten erfolgen.

<sup>14</sup> Nicht zu verwechseln ist dies mit der leider häufig durchgeföhrten allgemeinen Sammlung von ‘Ideen’ für die Kommune. Hier geht es um die Interessenlagen junger Menschen in Bezug auf einen konkret benannten und definierten Beteiligungsgegenstand: z. B. Verlauf der Straße, Namensgebung, Gestaltung (z. B. Verkehrsberuhigung, Bepflanzung, Sicherheit), Nutzung (z. B. Spielen, Fahrrad).



**Abb. 3** Vier Felder der kommunalen Jugendbeteiligung<sup>15</sup>

bei Kindern und Jugendlichen das Interesse an kommunalen Geschehensabläufen und am Gemeinwesen geweckt werden. Es soll also darauf hingewirkt werden, dass im weitesten Sinne eine Bindung junger Menschen an ihre Kommune erfolgt.

Dazu reicht es allerdings nicht aus, allein den Bereich der (eigenständigen) Mitwirkung, wie er gesetzlich in § 18a BbgKVerf oder Art. 12 UN KRK verankert ist, zu bedienen. Im Bereich der Kinder- und Jugendbeteiligung können wir dafür vier Felder oder Bereiche unterscheiden (s. Abb. 3).

Der Bereich der (eigenständigen) Mitwirkung umfasst die verbindliche Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in und an kommunalen Diskussions- und Entscheidungsprozessen. Dabei ist das Ziel die (stärkere) Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse junger Menschen an kommunalen Entscheidungen. Im Rahmen von verbindlichen Regelungen – beispielsweise festgelegt in Kinder- und Jugendbeteiligungskonzepten – muss geklärt werden, welche kommunalen Aufgaben die Interessen junger Menschen berühren und welchen tatsächlichen Einfluss diese bei der politischen Entscheidungsfindung haben sollen beziehungsweise können. Aufgrund der rechtlichen Regelungen liegt die Verantwortung und damit die Handlungsnotwendigkeit bei der Kommune im Sinne des Top-down-Prinzips. Nicht die Kinder und Jugendlichen müssen nach ihrer Beteiligung suchen und diese einfordern (Prinzip ‚Osterhase‘), sondern die politischen Entscheidungsträger\*innen sind in der Verantwortung, jugendgerechte Beteiligungsmöglichkeiten strukturell zu schaffen und anzubieten (Prinzip ‚Weihnachtsmann‘, d. h. die Beteiligungsmöglichkeiten zu den jungen Menschen zu

<sup>15</sup> Vgl. Krüger und Ringler (2022, S. 14 f.).

bringen). Zentrale Wirkmechanismen sind hierbei die Frage der (politischen) Bereitschaft der ‚Machtabgabe‘ (im Sinne der Einflussnahme) und die Transparenz der Rahmenbedingungen und der Einflussmöglichkeiten für alle beteiligten Akteure.

Auf kommunaler Ebene gibt es vermehrt repräsentative Formate der Kinder- und Jugendbeteiligung. Kinder- und Jugendparlamente, -beiräte, -räte oder -foren – die Namensgebungen und Typologisierungen sind dabei ebenso vielfältig wie die Formate und festgelegten Rahmenbedingungen der Kinder- und Jugendgremien. Idealtypisch vertreten die Gremien die Interessen der Kinder und Jugendlichen gegenüber der Kommune und nehmen somit mittelbar Einfluss (Prinzip ‚bottom-up‘). Kinder- und Jugendbeauftragte stellen eine weitere Variante der stellvertretenden Interessenvertretung dar. In der kommunalen Beteiligungspraxis kommt es vor, dass die Kinder- und Jugendgremien als Format der (eigenständigen) Mitwirkung ‚herhalten müssen‘. Auf den ersten Blick scheint es Ressourcen und Zeit sparende Vorlagen an das Kinder- und Jugendgremien mit Bitte um Stellungnahmen zu geben, um in einem Klärungs- und Aushandlungsprozesse zur prüfen, welche Gruppe junger Menschen von der Thematik betroffen ist und inwiefern diese zielgruppenspezifisch beteiligt werden kann/ möchte.

Für die Wirksamkeit und ein nachhaltiges Funktionieren der stellvertretenden Interessenvertretung und damit auch für die Selbstwirksamkeitserfahrungen der jungen Menschen selbst ist das Bewusstmachen der unterschiedlichen Prinzipien der beiden Felder und der daraus entstehenden Handlungsnotwendigkeiten zentral. Die Entwicklung einer kommunalen Beteiligungsstrategie, die Verfahrensfragen klärt, gibt Klarheit und Verbindlichkeit für alle beteiligten Akteure. Sonst kann es schnell aufgrund unterschiedlicher Erwartungshaltung zu Frustration und damit schlimmstenfalls zu negativen Beteiligungserfahrungen kommen.

Die Lebenswelt der jungen Menschen spielt sich vor allem in ihren Kommunen ab. Viele Kinder und Jugendlichen haben den Wunsch, ihre Lebenswelt aktiv gestalten zu wollen, sich in das gesellschaftliche Geschehen einzubringen und etwas für die Gemeinschaft zu tun. Im Rahmen von Jugendverbänden, Vereinen und Initiativgruppen bringen sich junge Menschen mit Aktionen und Veranstaltungen (z. B. Müllsammelaktionen, Jugendfestivals, Baumpflanzaktionen) ein. Der Bereich des (ehrenamtlichen) Engagements hat zwar keinen direkten Einfluss auf kommunale Entscheidungen, aber prägt nachhaltig die Beziehung zwischen jungen Menschen und ihrer Kommune. Durch ein direktes Feedback für ihr Handeln ist hierbei die Selbstwirksamkeitserfahrung besonders hoch. Nicht verwunderlich ist daher, dass viele Aktivitäten der o.g. Kinder- und Jugendgremien eher dem Bereich des Engagements zuzuordnen sind.

Kinder- und Jugendbeteiligung hat auch einen bildenden Charakter: In Beteiligungsprozessen erlangen junge Menschen Einblick in (kommunale) politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und können ihre eigenen Kompetenzen stärken und weiterentwickeln. Der vierte Bereich der Beteiligung umfasst daher die (politische) Bildung. Beispielhaft sind hierbei Plan- und Simulationsspiele zu nennen, in denen junge Menschen Diskussions- und Entscheidungsprozesse von ‚Erwachsenenparlamente‘ simulieren.

Im Sinne einer vielfältigen Beteiligungslandschaft, die die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse junger Menschen berücksichtigt, fügen sich diese vier Felder bestenfalls ineinander und ergänzen sich. Je nach Projekt oder Beteiligungsansatz liegt der Schwerpunkt dann mehr oder weniger in einem der vier Bereiche, nämlich dann, wenn es um die Beteiligung an politischen Entscheidungen (Feld eigenständige Mitwirkung), die Äußerung von Ideen und Wünschen (Feld Interessenvertretung), um Information und Aufklärung (Feld Bildung) oder darum geht, Ideen umzusetzen (Feld Engagement).

Dieses Verständnis und diese Unterscheidung sind grundlegend, um Beteiligungsstrategien zu entwickeln und diese in der Praxis zu festigen. Wie dies gelingen kann, möchten wir im folgenden Beispiel exemplarisch vorstellen.

---

### 3 Praktische Umsetzung

Im Folgenden soll dargelegt werden, wie es praktisch gelingen kann, eine kommunale Beteiligungsstrategie zu entwickeln. Zunächst sind umfangreiche Klärungen nötig, um ein geeignetes lokal angepasstes, verbindliches Verfahren zu schaffen. Der § 18a BbgKVerf lässt hier zwar ebenso wie Art. 12 der UN KRK glücklicherweise viel Spielraum, macht aber auf der anderen Seite auch keine Vorgaben, an denen sich Kommunen orientieren können. Das bedeutet, dass jede Kommune, im Sinne ihres Selbstverwaltungsrechtes, einen eigenen Weg beschreiten muss und dafür aber meist auf Hilfestellung von außen angewiesen ist.

Am Ende muss eine Beteiligungsstrategie entstehen, die von der Kommunalpolitik legitimiert, von der Verwaltung hinsichtlich der Ressourcen umsetzbar und von den Kinder- und Jugendlichen der Kommune angenommen wird. Die Möglichkeiten, die sich hier bieten, sind vielfältig und umfassen sowohl institutionelle Formen wie Jugendgremien, offene Formate wie Konferenzen und Foren sowie zeitlich begrenzte projektbezogene Arbeitsgemeinschaften und Workshops. Wichtig ist dabei letztlich, die beiden grundlegenden Beteiligungsrichtungen (Top-Down und Bottom-Up) im Blick zu haben, wobei hierbei zusätzlich die

Abgrenzung einer kommunalen Mitbestimmung nach § 18a BbgKVerf gegenüber anderen Beteiligungsarten bedeutend ist.

Ein vom Kompetenzzentrum Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg entwickeltes Verfahren ‚Brandenburger Weg‘ schlägt dabei eine prozesshafte Verfahrensentwicklung vor. Zunächst einmal ist es notwendig, die eigenständige Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der Kommune (vgl. Abb. 3: Feld 1) festzulegen. Ein politischer Auftrag zur Strategieentwicklung bildet dabei immer den Anfang eines Prozesses, der in einer mit Vertreter\*innen aus Politik, Verwaltung und ggf. Jugendarbeit besetzten Steuerungsgruppe begleitet wird. Neben einer Ist-Stands-Analyse, die die Sammlung und Auswertung relevanter Daten zum Thema beinhaltet (z. B. Demographie der Zielgruppe, Aktivitäten der Zielgruppen, frühere Beteiligungsverfahren), geht es darum, die Perspektiven der relevanten Akteursgruppen einzufangen.

In sogenannten Perspektivenworkshops werden anhand von sieben Leitfragen Ideen und Vorschläge gesammelt. Zu den Gruppen zählen Menschen, die in der Kommune haupt- oder ehrenamtlich mit jungen Menschen zu tun haben (Kita, Schule, Vereine, Verbände, Jugendhilfe etc.), die Verwaltung und als wichtigste Gruppen die Politik als Entscheiderin und natürlich junge Menschen. Zunächst werden in getrennten Workshops Antworten zu den wichtigsten Fragen gesucht: Bei welchen Themen dürfen und wollen sich junge Menschen beteiligen? Was sind die genauen Beteiligungsgegenstände? Wie intensiv soll die Beteiligung erfolgen?

Anschließend werden die Ergebnisse von Politik und die von Kindern und Jugendlichen übereinandergelegt. Dort, wo sie übereinstimmen, steht die Ampel auf Grün und es muss nicht weiterverhandelt werden. Wo es hingegen Unterschiede gibt, wird in einem Dialogforum zwischen Politik und jungen Menschen das Ergebnis ausgehandelt. Auf der Basis dieser Resultate werden dann nicht nur für das Feld 1 – eigenständige Mitwirkung –, sondern auch für die anderen drei Bereiche – Interessenvertretung, (politische) Bildung und (ehrenamtliches) Engagement, s. o. – konkrete, d. h. in der Regel methodische Vorschläge ausgearbeitet. Ziel dabei ist es, eine generische, praktikable und dynamische Strategie für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zu entwickeln. Die zur Anwendung kommenden Methoden und Formate<sup>16</sup> sollen sich an den Themen und Zielen der

---

<sup>16</sup> Es existieren zahlreiche Sammlungen verschiedener Methoden und Verfahren. Zunächst einmal sollten allerdings die Rahmenbedingungen und die beschriebenen Fragen geklärt sein. Exemplarisch sei hier die Seite des Deutschen Kinderhilfswerks genannt werden: <https://www.kinderrechte.de/praxis/methodendatenbank/> (zuletzt aufgerufen am 06.11.2022).

Beteiligung, dem konkreten Beteiligungsgegenstand, den Zielgruppen der Beteiligung (Heterogenität beachten!) und den zur Verfügung stehenden Ressourcen personeller, zeitlicher und materieller Art orientieren. Dies gilt besonders für die eigenständige Mitwirkung.

Im Bereich der Interessenvertretung<sup>17</sup> wäre zu klären, wer die Interessen der Kinder und Jugendlichen gegenüber der Kommune zukünftig vertritt. Dies könnte z. B. ein Kinder- und Jugendgremien (-beirat; -parlament), ein/e Kinder- und Jugendbeauftragte/r oder die Vertretung über Jugendverbände bzw. -ringe sein. Im Bereich der (politischen) Bildung kann man auf zahlreiche Planspiele (Friedrich-Ebert-Stiftung 2008) und Formate zurückgreifen, die im schulischen oder außerschulischen Bereich z. B. im Rahmen der kommunalen Jugendarbeit entwickelt und umgesetzt wurden (z. B. Jugendeuropaparlament, U18- bzw. Juniorwahlen u. ä.).

Im Engagementbereich ist es sinnvoll, die notwendigen Unterstützungsmöglichkeiten zu sichern. Dies können konkrete Ansprechpersonen sein oder ein Ideenfonds<sup>18</sup> für die Projekte von jungen Menschen.

Zur Umsetzung der Beteiligungsstrategie bedarf es der Koordination und Steuerung durch die Kommune (Beteiligungskoordination), die in der Regel durch Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt wird. Aufgabe der Beteiligungskoordination wäre es auch, darauf zu achten, dass insbesondere die jungen Menschen beteiligt werden, die in besonderer Weise von einer Angelegenheit betroffen sind. Es gibt jedoch Gruppen junge Menschen, deren Zugänge zu Beteiligungsmöglichkeiten aus verschiedenen Gründen begrenzt sind (z. B. junge Menschen mit Migrations- und/oder Fluchterfahrung, junge Menschen, die in den Einrichtungen der Jugendhilfe leben, von Armut betroffene junge Menschen etc.) oder deren Themen in der Kommune aufgrund von Diskriminierungen weniger Berücksichtigung finden (z. B. Kinder, Mädchen und junge Frauen, Queere etc.). Je nach gewählten Formaten und Methoden ist darüber hinaus mit weiteren (personellen) Ressourcen zu rechnen, z. B. für die Begleitung eines Jugendremiums. Aber nicht alle Formate bedürfen (zusätzlicher) Kapazitäten. Stadtteilspaziergänge und andere am Sozialraum orientierte Methoden<sup>19</sup> lassen sich sehr gut in kommunale

<sup>17</sup> Eine Übersicht über die Brandenburger Interessenvertretungen gibt es hier: <https://www.jugendbeteiligung-brandenburg.de/kjube-kommune/karten-zur-kinder-und-jugendbeteiligung> (zuletzt aufgerufen am 06.11.2022).

<sup>18</sup> Zur fondsbasierten Jugendbeteiligung und zur institutionellen Einbettung von Jugendbudgets s. Krüger und Ringler (2022, S. 14).

<sup>19</sup> Eine Übersicht findet sich z. B. bei <https://www.sozialraum.de/methodenkoffer/> (zuletzt aufgerufen am 06.11.2022).

---

Abläufe einbinden und die Sicht der Kinder und Jugendlichen auf ihre Kommune deutlich werden.

Handlungsleitfäden für die Kommunalverwaltung, wie sie beispielsweise die Städte Weil am Rhein und Frankfurt an der Oder (Ruschin 2022) entwickelt haben, bieten den Mitarbeitenden der Kommune Orientierung und Handlungssicherheit in der Umsetzung der Verfahren.

---

## 4 Fazit

Kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung gewinnt trotz ihrer Komplexität und Multi-Dimensionalität (vgl. Vier Felder Modell, s. o.) durch die Entwicklung von kommunalen Beteiligungsstrategien und bei ihrer Umsetzung in kommunalen Beteiligungslandschaften als Element der Demokratiepolitik immer mehr an Bedeutung. Sie schafft wichtige Voraussetzung für die Bindung junger Menschen an ihre Orte, Akzeptanz und Verständnis für kommunale Verfahren und Vorgänge und ist Voraussetzung für (sofortiges und späteres) kommunales Engagement. In ihren Zielsetzungen, nämlich die Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen bei kommunalen Entscheidungen stärker zu berücksichtigen und bei Kindern und Jugendlichen das Interesse an kommunalen Geschehensabläufen und am Gemeinwesen zu wecken, kann sie ein wesentliches Element von Demokratiepolitik sein.

Damit Kommunen heutzutage bestehen können, müssen sie sich stabilisieren und resilient werden. Dies betrifft zum einen die demographische Entwicklung, aber ganz wesentlich auch den Schutz der Demokratie, besonders als Form des Zusammenlebens verstanden. Nur wenige Kommunen haben den Spielraum und die Ressourcen, um zusätzliche Infrastruktur zu schaffen und mit anderen (größeren) Kommunen zu konkurrieren. Kommunen und kommunales Handeln stehen permanent in vorderster Reihe und unter Druck, weil sie staatliche Entscheidungen vor Ort umsetzen und rechtfertigen müssen. Kinder- und Jugendbeteiligung ist hier sicherlich nicht das Allheilmittel und sollte auch nicht mit Erwartungen überladen werden, aber sie zählt zu den sogenannten ‚soften‘ Faktoren, die darüber entscheiden, ob junge Menschen später einmal in ihren Orten bleiben, wegziehen oder wiederkommen<sup>20</sup> wollen.

---

<sup>20</sup> Vgl. Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg, Bleiben, Wegziehen, Wiederkommen? – Lebenszufriedenheit junger Menschen in Brandenburg, Berlin und Potsdam (2010, S. 21).

Beteiligung will gelernt werden und das sowohl bei Kindern und Jugendlichen als insbesondere auch bei den Erwachsenen und muss deshalb früh ansetzen, um Demokratie nachhaltig zu stützen und zu fördern. Demokratiepolitik für Kinder und Jugendliche muss ganzheitlich im Sinne einer eigenständigen Politik<sup>21</sup> für und von Kindern und Jugendlichen auf der kommunalen Ebene gedacht werden, um nachhaltig wirksam sein zu können. Kinder- und Jugendbeteiligung in der Kommune ist dabei in ihren vier Dimensionen ein wichtiges Element.

---

## Literatur

- Adam, Steffen/ Ringler, Dominik 2021: Das Klaviermodell der Beteiligungsintensität, [https://www.jugendbeteiligung-brandenburg.de/images/mediathek/pdf/20211031\\_klaviermodellbeteiligungsintensitat.pdf](https://www.jugendbeteiligung-brandenburg.de/images/mediathek/pdf/20211031_klaviermodellbeteiligungsintensitat.pdf).
- Bätge, Frank/ Effing, Klaus/ Möltgen-Sicking, Katrin/ Winter, Thorben 2021: Politische Partizipation (Einführung, Begriffsklärung, Einordnung), in: dies. (Hg.): Politische Partizipation. Kommunale Politik und Verwaltung. Wiesbaden 2021, S. 3–27.
- Betz, Tanja/ Gaiser, Wolfgang/ Pluto, Liane 2010: Partizipation von Kindern und Jugendlichen. In: dies. (Hg.) Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Forschungsergebnisse, Bewertungen, Handlungsmöglichkeiten, Schwalbach/Ts. 2010, S. 11–31.
- BMFSFJ und DBJR 2022: Mitwirkung mit Wirkung, Qualitätsstandards für Kinder- & Jugendbeteiligung – Impulse zur Weiterentwicklung in Theorie und Praxis, Berlin.
- Bundeszentrale für politische Bildung 1994: Politikdidaktik kurzgefasst. Planungsfragen für den Politikunterricht, Schriftenreihe Bd. 326, Bonn.
- De Backer, Kurt/ Jans, Marc 2002: Youth (-work) and Social Participation: Elements for a Practical Theory. Brussels.
- Friedrich-Ebert-Stiftung 2008: Planspiel Kommunalpolitik – ohne Jugend ist kein Staat zu machen, Berlin.
- Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg 2010: Bleiben, Wegziehen, Wiederkommen? – Lebenszufriedenheit junger Menschen in Brandenburg, Berlin und Potsdam.
- Krüger, Julia/ Ringler, Dominik 2022: Zur institutionellen Einbettung von Jugendbudgets. In: mitmachen e.V./ Kompetenzzentrum für Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg, Hier entscheiden junge Menschen! – Bürgerbudgets, Kinder- und Jugendbudgets und Schüler\*innen-Haushalte in Brandenburg, Potsdam.
- Löw Beer, David/ Anders, Christoph/ Donath, Philipp / Luh, Victoria/ Ringler, Dominik/ Rocher, Michael 2021: Kinder- und Jugendbeteiligung im Lausitzer Strukturwandel. Anschlussfähige und rechtskonforme Wege für eine gelingende Partizipation. IASS Policy Brief (November 2021), Potsdam.
- Maywald, Jörg 2009: UN-Kinderrechtskonvention –Impulse für den Kinderschutz, IzKK-Nachrichten 2009 -1. Abrufbar unter: [http://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/bibs/IzKK-Nachrichten\\_09-1.pdf](http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/IzKK-Nachrichten_09-1.pdf).

---

<sup>21</sup> Vgl. hierzu <https://www.jugendgerecht.de/> (zuletzt aufgerufen am 06.11.2022).

- Meysen, Thomas/ Schönecker, Lydia/ Wrede, Nadja 2020: Gesetzliche Altersgrenzen im jungen Erwachsenenalter, Heidelberg/Berlin, 30–33, [https://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/bibs2020/2020-SOCLES\\_Altersgrenzen\\_im\\_jungen\\_Erwachsenenalter.pdf](https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2020/2020-SOCLES_Altersgrenzen_im_jungen_Erwachsenenalter.pdf).
- Ruschin, Liza 2022: Verwaltungseitfäden in der Kinder- und Jugendbeteiligung, abgerufen unter: <https://www.jugendbeteiligung-brandenburg.de/kjube-kommune/verwaltungseitfaeden-in-der-kinder-und-jugendbeteiligung>.
- Schiller, Sebastian 2021: Beteiligungsrechte in den Kommunalverfassungen im Vergleich. In: Bär, Dominik/ Roth, Roland/Czaki, Fridericke (Hrsg.), Handbuch kinderfreundliche Kommune – Kinderrechte kommunal verwirklichen, Frankfurt/M. 2021.
- Sozialraum: <https://www.sozialraum.de/methodenkoffer/>.
- Winter, Nadya 2021: Politische Partizipation von Kindern- und Jugendlichen. In: Bätge, Frank/ Effing, Klaus/ Möltgen-Sicking, Katrin/ Winter, Thorben: Politische Partizipation. Kommunale Politik und Verwaltung, Wiesbaden, S. 171–189.

**Ringler, Dominik:** Dominik Ringler (Diplom-Sozialarbeiter/-pädagoge und Diplom- Sozialwissenschaftler) ist Projektleiter des Kompetenzzentrums für Kinder- und Jugendbeteiligung in Brandenburg. Er ist Sachverständiger für die kinderfreundlichen Kommunen und Mitglied der Lenkungsgruppe des Bundesnetzwerkes Kinder- und Jugendbeteiligung, des Vorstandes des Fachverbandes Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit Brandenburg und des bundesweiten Qualitätszirkels Partizipation in der OKJA.

E-Mail: [dominik.ringler@kjubb.de](mailto:dominik.ringler@kjubb.de)

**Krüger, Julia:** (Diplom Politikwissenschaft, Universität Potsdam) arbeitet als Wissenschaftlerin und Beraterin unabhängig an der Schnittstelle von Politik, Recht und Technik. Zuvor beschäftigte sie sich am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Think Tank Selbstregulierung Informationswirtschaft (SRIW) mit Internetpolitik, Datenschutz und Digitalisierung. Sie ist Autorin von netzpolitik.org und Fellow am Center for Internet & Human Rights (Viadrina, Frankfurt/ Oder). Ihre aktuellen Schwerpunkte liegen in den Bereichen Content Regulierung, Algorithmen und Künstliche Intelligenz.

E-Mail: [julia.krueger@kjubb.de](mailto:julia.krueger@kjubb.de)

**Rocher, Michael:** Studium der Fächer Geschichte (Hauptfach), Religionswissenschaften und Politikwissenschaft (Nebenfächer) an der Universität Potsdam (Siegen). 2016–2020 Bildungsreferent bei der DGB-JBS Flecken Zechlin, Betreuung der regionalen Demokratiewerkstätten. 2020–2021 Referent im Kompetenzzentrum Kinder- und Jugendbeteiligung, Land Brandenburg. 2022 Promotion zum Dr. phil., Schwerpunkt der Dissertation liegt in der historischen Bildungsforschung zum 18. Jahrhundert. Seit 2021 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Siegen, Department Erziehungswissenschaften. Nebenberuflicher Berater für kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung, aktiv in der Brandenburger Lausitz.

E-Mail: [michael.rocher@posteo.de](mailto:michael.rocher@posteo.de)



---

# Jugendbeteiligung bei Bürgerbudgets

## Welche Chancen für Demokratielernen?

Carsten Herzberg und Martina Rumpel

---

### 1 Einleitung

In einer Zeit, in der anti-demokratische Tendenzen zunehmen, stellt sich die Frage, wie demokratische Werte und Praktiken gestärkt werden können. In der Fachwelt, u. a. in der Sozialen Arbeit, wurde hier die Frage der demokratischen Resilienz aufgeworfen (Rahner 2021). Damit ist die Widerstandsfähigkeit gegen Extremismus und Ideologien der Ungleichwertigkeit gemeint. Einige Forschungsansätze setzen hierfür auf das Erfahrbarmachken demokratischer Prozesse (Schubarth 2022). Dies hat seine Wurzeln u. a. in der Demokratiepädagogik, die eine Demokratisierung verschiedenster Lebensbereiche anstrebt (Beutel et al. 2022; Dewey 1916). In der Entwicklungspsychologie wird das Jugend- und junge Erwachsenenalter als entscheidend angesehen, da hier für den Rest des Lebens politische Werte und Normen gefestigt werden (Bandura 1997).

Das Projekt „JUBU-Jugendbeteiligung bei Bürgerbudgets“ ([www.jugend-budget.de](http://www.jugend-budget.de)), dessen pädagogischer Ansatz in diesem Beitrag vorgestellt werden soll, möchte auf der Basis von Erkenntnissen der Einstellungsänderungsforschung die liberale Demokratie für junge Menschen erfahrbar machen. Die handlungsleitende

---

Dieser Beitrag ist zuerst erschienen auf der JUBU-Webseite [www.jugend-budget.de](http://www.jugend-budget.de)

---

C. Herzberg (✉)  
mitMachen e. V., Potsdam, Deutschland  
E-Mail: [herzberg@mitmachen-potsdam.de](mailto:herzberg@mitmachen-potsdam.de)

M. Rumpel  
Werder/ Havel, Deutschland  
E-Mail: [martina.rumpel@klimawerkstatt.info](mailto:martina.rumpel@klimawerkstatt.info)

These des Projektes lautet: Wenn junge Menschen in dem entscheidenden Alter von 16 bis 26 Jahren positive Erfahrungen mit Demokratie machen, werden sie resilient gegen Demagog\*innen und populistische Heilsversprecher\*innen. Die zentralen Fragen sind dabei: Wo können junge Menschen positive Erfahrungen mit Demokratie machen? Wie können junge Menschen besser in reale und bestehende demokratische Prozesse integriert werden? Was können sie dort lernen und erfahren? Und welche pädagogischen Methoden eignen sich dafür?

JUBU ist ein Modellprojekt im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“. Es handelt sich dabei um das große Demokratieförderprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Als Ansatzpunkt hat das Projekt sogenannte Bürgerbudgets gewählt. Dabei geht es um ein Beteiligungsverfahren, das von den Kommunen organisiert wird und bei dem die Einwohner\*innen zur Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes über die Finanzierung selbst erarbeiteter Vorschläge entscheiden können. Bürgerbudgets eignen sich für ein Demokratielernen besonders gut, weil sie Entscheidungsprozesse in Demokratien im Kleinen widerspiegeln. Das Projekt hat deshalb zur besseren Einbeziehung junger Menschen einen eigenen Beteiligungszyklus entwickelt, der sich am „policy cycle“ von Lasswell (1956) orientiert und die zentralen Phasen demokratischer Entscheidungsprozesse enthält: Austausch über Bedürfnisse, Diskussion und Vorschlagseinreichung, Wahlkampagne, Abstimmung und Umsetzung.

Vor dem oben skizzierten theoretischen Hintergrund geht es in dem Projekt konkret darum, junge Menschen für eine Beteiligung bei Bürgerbudgets zu gewinnen und ihnen durch das eigene Erleben die Funktionsweise der (lokalen) Demokratie verständlich zu machen. Dafür werden geeignete und attraktive Methoden entwickelt, die an pädagogische Fachkräfte in Jugendarbeit und Schule weitergegeben werden. Im Fokus steht das Bundesland Brandenburg, wo sich bei 46 Beispielen (2022) mit Abstand die meisten Bürgerbudgets in Deutschland entwickelt haben. JUBU hat hier seine Konzepte zunächst in drei Pilotkommunen in der Praxis erprobt und unterstützt nun als Servicestelle freie Träger sowie Kommunen im ganzen Bundesland und in Nachbarregionen bei der Beteiligung junger Menschen an Bürgerbudgets mit Materialien, Fortbildungen, Spielen und Beratung.

Der vorliegende Artikel beginnt mit einer Definition und demokratietheoretischen Einordnung von Bürgerbudgets. Im Anschluss wird auf die Bürgerbudgets in Brandenburg näher eingegangen, indem auf ihre Verbreitung, die bereitgestellten Beträge und die Beteiligung der Jugend Bezug genommen wird. In Anlehnung an Lasswells „policy cycle“ (1956) wird danach der demokratische Zyklus für Jugendbeteiligung bei Bürgerbudgets mit seinen Potentialen für ein

Demokatielernen vorgestellt. Das darauffolgende Kapitel zeigt mit dem Format „Vorschlags-Expedition“ die Umsetzung dieses Ansatzes am Beispiel der ländlich geprägten Gemeinde Nuthetal auf. Dabei wird auf Fortschritte und Hindernisse in der Praxis eingegangen. Im Fazit werden die Ergebnisse zusammengefasst und Bedarfe für weitere Forschung und pädagogische Arbeit formuliert.

---

## **2 Beteiligung im Rahmen der bürgernahen Demokratie**

Zur Definition von Bürgerbudgets ist zu sagen, dass hier die Kommunen einen Betrag von z. B. 20.000 €, 50.000 € und manchmal über 100.000 € bereitstellen. Alle Einwohner\*innen können gemeinwohlorientierte Vorschläge – wie z. B. ein Volleyballnetz, eine Parkbank, ein Sportgerät im öffentlichen Raum etc. – einreichen und sich an der Abstimmung über die Verteilung der Gelder beteiligen. Die Vorschläge mit den meisten Stimmen werden umgesetzt, bis der bereitgestellte Betrag aufgebraucht ist. Die Grundidee geht auf die Beteiligungsverfahren zurück, die Ende der 1980er Jahre in Brasilien entstanden sind. Dort ging es allerdings noch um große Fragen der sozialen Gerechtigkeit. Dieser Ansatz hat sich zunächst in Lateinamerika verbreitet. In Europa und Deutschland folgten Bürgerbudgets, die zunächst unter dem Namen „Bürgerhaushalt“ eingeführt wurden, anderen Regeln. Die Beteiligung dient der Förderung einer „bürgernahen Demokratie“ (Sintomer et al. 2010, 2016). Was ist damit gemeint? Was hat es mit dem Wandel von Bürgerhaushalten zu Bürgerbudgets in Deutschland auf sich?

### **2.1 Die Entstehung von Bürgerhaushalten und ihre Transformation**

Das berühmteste Beispiel ist die brasilianische Stadt Porto Alegre (1,5 Mio. Einwohner\*innen). Bei diesem Bürgerhaushalt bestimmen die Einwohner\*innen über einen Teil der öffentlichen Investitionen. Es geht um Kindergärten, medizinische Versorgungsstellen, den Anschluss an die Wasserversorgung etc. Durch einen bestimmten Verteilungsschlüssel bekommen ärmere Regionen mit einem hohen Bedarf an Infrastrukturmaßnahmen mehr Mittel zur Verfügung gestellt als solche Gegenden, die bereits gut aufgestellt sind (Herzberg 2001). Das Beispiel Porto Alegre wird aufgrund der vorzuweisenden Erfolge sowohl von internationalem Organisationen als auch von linken Regierungen und sozialen Bewegungen

geschätzt. Wegen der umfassenden Unterstützungen verbreiteten sich Bürgerhaushalte zunächst in Brasilien und Lateinamerika, später auch in Europa und letztlich rund um den Globus (Dias et al. 2019).

Als Ende der 1990er-Jahre die ersten Bürgerhaushalte in Deutschland eingeführt wurden, spielte – anders als in einigen Ländern Südeuropas – das Beispiel Porto Alegre keine Rolle. Zwar hatte das brasilianische Beispiel vor allem bei Bürger\*inneninitiativen zahlreiche Befürworter\*innen gefunden, doch viele Kommunalpolitiker\*innen und Verwaltungsmitarbeiter\*innen waren skeptisch: Konnte so viel Entscheidungskompetenz an die Einwohner\*innen abgegeben werden? Es wurde immer wieder betont, dass die Hoheit über den Haushalt zu den zentralen Rechten der gewählten Vertretungen gehöre. Neben dieser Skepsis gegenüber einer Übertragung von Entscheidungskompetenzen haben die knappen Kassen der kommunalen Haushalte die Verfahren der Bürgerhaushalte in Deutschland geprägt. Dies führte dazu, dass ein Ansatz aus dem neuseeländischen Christchurch zum Vorbild wurde, bei dem Einwohner\*innen Hinweise zur Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen geben konnten (Herzberg 2009). Es ging damit nicht um die Finanzierung von Vorhaben, sondern um einen Dialog darüber, wie zufrieden die Einwohner\*innen mit Bibliotheken, Kindertagesstätten, Müllentsorgung etc. sind.

Dieser Ansatz hat einen Trend unterstützt, kommunale Haushalte transparenter zu gestalten. Allerdings wurde an den Bürgerhaushalten kritisiert, dass die Umsetzung der Vorschläge oft unkonkret blieb. Die Einwohner\*innen hatten mitunter Schwierigkeiten, die Wirkung ihrer Beteiligung zu erfassen. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn der Ausbau eines konkreten Radweges in eine allgemeine Förderung der Radinfrastruktur überführt wurde und Umsetzungsbeispiele genannt wurden, die mit dem ursprünglichen Vorschlag kaum noch etwas zu tun hatten.

So waren die Bürgerhaushalte auf dem Rückzug, bevor im Jahr 2015 mit den ersten Bürgerbudgets ein neuer Trend entstand (bpb 2018). Hier wurde sich schließlich doch dafür entschieden, den Einwohner\*innen eine direkte Entscheidungskompetenz zu übertragen. Anders als in Porto Alegre stehen nicht stadtpolitische oder soziale Fragen zur Disposition. Im Sinne eines von Sintomer et al. (2010, 2016) entwickelten Typologie der Bürgerhaushalte handelt es sich um ein Modell der „bürgernahen Demokratie“, bei dem die Gestaltung des Wohnortes mit kleinteiligen Vorschlägen im Vordergrund steht. Bei der Nähe geht es – in Zeiten von Politikverdrossenheit – aber auch um eine Annäherung von Verwaltung und Politik auf der einen Seite, von Verwaltung und Politik mit den Einwohner\*innen und Bürger\*innen auf der anderen. Dabei bestimmt die Politik die Höhe der bereitzustellenden Gelder und legt die Spielregeln fest, wer sich beteiligen kann und wie entschieden wird.

## 2.2 Die Unterscheidung: Bürgerhaushalte und Bürgerbudgets

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, können in Deutschland unter der Dachmarke „Bürgerhaushalt“ zwei verschiedene Ansätze verstanden werden. Die einen folgten dem Ansatz, öffentliche Dienstleistungen durch Rückmeldungen zu verbessern. Sintomer et al. (2009, 2016) haben hierfür den Begriff der „partizipativen Modernisierung“ benutzt (siehe Tab. 1). Beteiligung ist hier der Begleiter einer umfassenden Strategie der Verwaltungmodernisierung. Der Ansatz der Bürgerbudgets basiert hingegen auf dem Modell der „bürgernahen Demokratien“. Hier geht es vor allem darum, mit kleinteiligen Maßnahmen das eigene Lebensumfeld mitzugesten. Da es in der Praxis jedoch auch Bürgerbudgets gibt, welche den Namen „Bürgerhaushalt“ tragen, soll die nachfolgende analytische Unterscheidung der beiden Ansätze Klarheit schaffen – eine weitere Vertiefung dieser Diskussion findet sich bei Patze Diordiychuk et al. (2022).

Aus organisatorischer Sicht besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Ansätzen darin, dass die Bürgerbudgets über einen festgelegten Betrag verfügen. Wie später noch gezeigt wird, handelt es sich in der Regel um Beträge von 20.000 €, 50.000 € und 100.000 € jährlich. Die Bürgerhaushalte nehmen eine solche Festlegung nicht vor, sondern sind thematisch offen. Im Prinzip können hier auch große Stadtentwicklungskonzepte thematisiert werden. Bei den

**Tab. 1 Unterschiede: Bürgerhaushalte in Deutschland und Bürgerbudgets.** Quelle: Weiterentwicklung durch JUBU basierend auf Jonas (2019) und bipar (2021).

	Bürgerhaushalte in Deutschland	Bürgerbudgets
Strategisches Ziel	„partizipative Modernisierung“ und transparenter Haushalt	„bürgernahe Demokratie“ und Identifikation mit dem Ort
Budget	kein reservierter Betrag	eigenes Budget
Thematischer Fokus	tendenziell Großthemen, thematische Offenheit zu anderen Fragen	Fokus liegt stärker auf kleinen, konkreten Projekten
Rolle der Verwaltung	Umsetzungsbeauftragte	ermöglicht bürgerschaftliches Engagement
Entscheidungsmodus	Letztentscheidung über Vorschläge beim Rat	Einwohner*innen und/oder Vereine entscheiden (mit) durch Abstimmung in dem vom Rat festgelegten Rahmen

Bürgerbudgets sind es hingegen konkrete Projekte zur Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes mit kleinteiligen Maßnahmen. Dabei können, je nach lokalen Regeln des lokalen Verfahrens, auch Vorhaben finanziert werden, welche die Einwohner\*innen selber umsetzen, wie z. B. die Organisation eines Straßenfestes, womit ein bürgerschaftliches Engagement gefördert werden soll. Aus demokratischer Sicht ist entscheidend, dass bei den Bürgerbudgets die Einwohner\*innen de facto über das vom Gemeinderat zur Verfügung gestellte Geld entscheiden – entweder in direkter Abstimmung oder in einer Jury. Bei den Bürgerhaushalten haben die Ergebnisse von Abstimmungen einen empfehlenden Charakter. Die letzte Entscheidung liegt beim Gemeinderat, der auch eine Finanzierung für die Vorhaben finden muss.

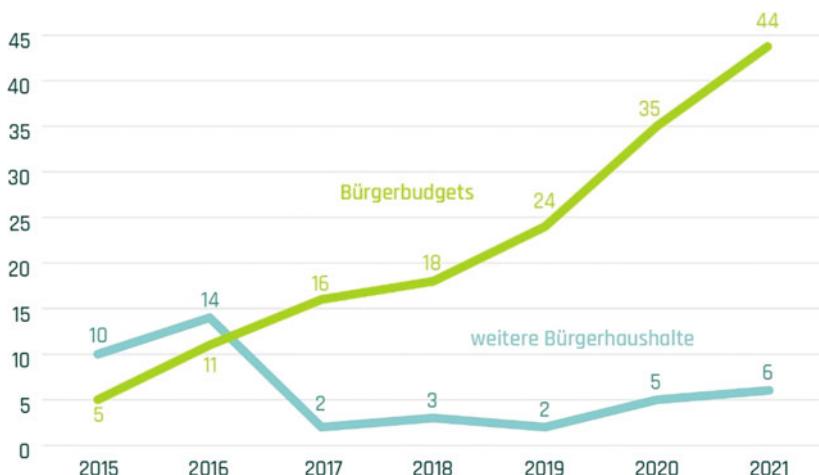
---

### **3 Brandenburg als Vorreiter der Bürgerbudgets in Deutschland**

Um die Verbreitung von Bürgerbudgets besser zu verstehen, werden nun Ergebnisse aus der Studie „Bürgerbudgets in Brandenburg“ (Herzberg et al. 2020, 2022) vorgestellt, die im Rahmen des Projektes JUBU entstanden ist. Ziel war es, mehr über die Bürgerbudgets in dem Bundesland in Erfahrung zu bringen, um daraus Ansätze für eine Jugendbeteiligung zu entwickeln. Fragen waren hier vor allem: Wie verbreitet und relevant sind Bürgerbudgets überhaupt in Brandenburg? Um welche Beträge geht es hier konkret? Und: Inwiefern sind bereits junger Leute beteiligt, d. h. gehören Bürgerbudget in den betroffenen Kommunen bereits zu ihrer Demokratieerfahrung?

#### **3.1 Bereits 35 % der Menschen leben in einer Bürgerbudgetkommune**

Zunächst ist zu sagen, dass bei der Verbreitung von Bürgerbudgets das Bundesland Brandenburg eine Sonderstellung in Deutschland einnimmt. Nirgends gibt es so viele Beispiele wie hierzulande: Von den über 80 Bürgerbudgets in Deutschland sind 44 in Brandenburg zu finden (2021). Werden die Einwohner\*innen in den Gemeinden zusammengerechnet, in denen es ein solches Verfahren gibt, leben über 35 % aller Brandenburger\*innen in einer Kommune mit einem Bürgerbudget. In Brandenburg können somit Bürgerbudgets, die in der Regel jährlich stattfinden, als eine wichtige Ergänzung der repräsentativen Demokratie angesehen werden. Neben den Wahlen zum Gemeinderat, Landtag,



**Abb. 1** Entwicklung der Bürgerbudgets und Bürgerhaushalte in Brandenburg 2015–2021. (Quelle: JUBU)

Bundestag und Europaparlament, die je nach Turnus alle vier oder fünf Jahre stattfinden, können in den betroffenen Kommunen die Einwohner\*innen meistens jährlich direktdemokratisch über das Bürgerbudget abstimmen.

Gerade diese Verbindlichkeit scheint die Bürgerbudgets attraktiv zu machen, denn während es im Jahr 2015 nur fünf solcher Verfahren gab, ist die Zahl bis zum Jahr 2021 auf 44 angestiegen (siehe Abb. 1). Es ist selten, dass demokratische Innovationen (Geissel und Joas 2013) wie Beteiligungsverfahren eine solch rasante Verbreitung erfahren. Die rein konsultativen Bürgerhaushalte haben sich in den letzten sechs Jahren im Gegensatz dazu nicht weiterverbreitet. Gab es im Jahr 2015 noch zehn konsultative Bürgerhaushalte, liegt die Zahl heutzutage zwischen fünf und sieben Beispielen (2022). Zudem befinden sich einige dieser Beispiele auf einer Vorstufe zum Bürgerbudget, d. h. es gibt ein reserviertes Budget, aber noch keine verbindliche Abstimmung der Einwohner\*innen wie z. B. in Seelow, was sich in den nächsten Jahren jedoch noch ändern kann.

### 3.2 Thesen zur Verbreitung der Bürgerbudgets

Die Karte „Bürgerbudgets in Brandenburg“ (Abb. 2) zeigt, dass Bürgerbudgets grundsätzlich überall in Brandenburg verteilt sind. Eine Anhäufung gibt es jedoch

an der Landesgrenze rund um Berlin. Weiterhin ist zu beobachten, dass Bürgerbudgets oft dort entstehen, wo es in der Nachbarkommune bereits ein solches Verfahren gibt. Letztlich kann den geführten Interviews auch entnommen werden, dass bekannte Vorbilder eine Rolle spielen. So gilt das Beispiel „Eberswalde“ als Prototyp für Bürgerbudgets in Brandenburg. Die Stadtverwaltung engagiert sich hier aktiv, um ihr Verfahren bekannt zu machen, und steht anderen Kommunen auch gerne beratend zur Seite.



**Abb.2** Karte der 44 Bürgerbudgets in Brandenburg (2021). (Quelle: JUBU)

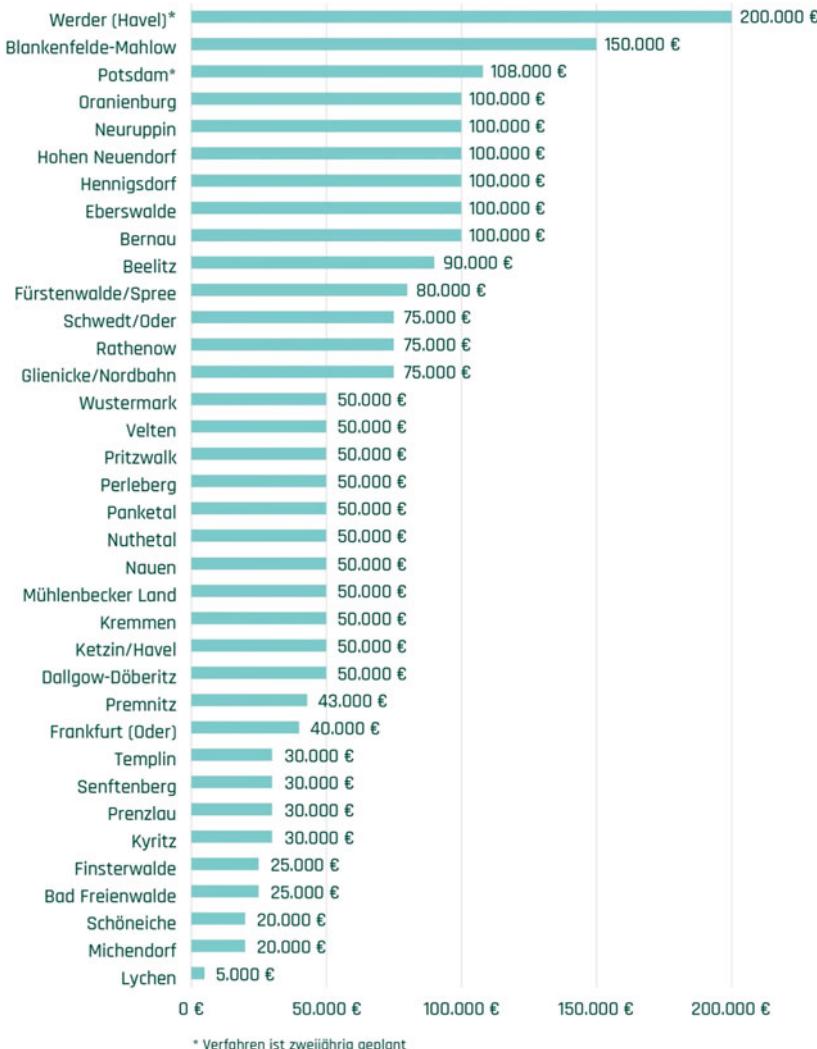
Auffallend ist, dass es in der unteren Hälfte der Karte einen Streifen gibt, in dem keine Bürgerbudgets zu finden sind. Die Gründe hierfür sind noch nicht hinreichend untersucht. Es können aber verschiedene Thesen formuliert werden: Auf der Grundlage einer ökonomischen These könnte z. B. argumentiert werden, dass Bürgerbudgets vor allem auch in den dynamisch wachsenden Kommunen an der Landesgrenze zu Berlin entstanden sind. In den Regionen des südlichen Brandenburgs sind solche Tendenzen weniger stark. In der Lausitz, an der Landesgrenze zu Polen, gibt es darüber hinaus durch das anstehende Ende des Braunkohleabbaus auch eine starke Verunsicherung. In diesen Regionen sind mitunter rechtspopulistische Parteien und Bewegungen besonders erfolgreich. Vor diesem Hintergrund ist z. B. unklar, ob es ein gewisses Maß an demokratischer Kultur oder Konsens braucht, damit Bürgerbudgets entstehen können. Denn wie gezeigt wurde, müssen Gemeindevertretungen bereit sein, einen Teil ihrer Macht abzugeben. Doch wie weit reicht diese Übertragung von Entscheidungskompetenz? Um wie viel Geld handelt es sich?

### 3.3 Der finanzielle Rahmen der Bürgerbudgets

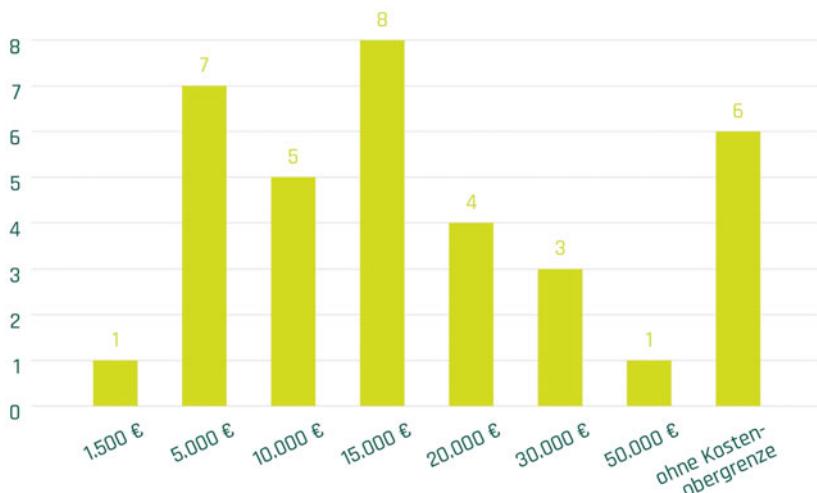
Bürgerbudgets stehen in Brandenburg für die Umsetzung kleinteiliger Vorschläge, die der unmittelbaren Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes bzw. dem Zusammenleben dienen. Abb. 3 zeigt, dass der höchste Betrag pro Bürgerbudget-Durchgang in Werder (Havel) mit 200.000 € zur Verfügung steht, der niedrigste in Lychen mit 5.000 €. Meistens werden jedoch Beträge von 50.000 € (elf Beispiele) oder 100.000 € (sechs Beispiele) reserviert.

Die Höhe des Betrages steht in manchen Fällen im Zusammenhang mit der Zahl der Einwohner\*innen. So stehen kleineren Gemeinden begrenztere finanzielle Möglichkeiten als Städten zur Verfügung. Dies reicht jedoch zur Erklärung nicht aus, denn der bereitgestellte Betrag pro Einwohner\*in schwankt erheblich: In Potsdam (über 180.000 Einwohner\*innen) werden z. B. 60 Cent pro Einwohner\*in zur Verfügung gestellt, während es in Werder (Havel) (26.000 Einwohner\*innen) 7,57 € pro Einwohner\*in sind. Somit ist die Höhe des Betrages auch eine politische Entscheidung, die in den Kommunen getroffen wird.

Um sich ein Bild davon zu machen, wie viel ein Vorschlag kosten darf, ist ein Blick auf die Obergrenzen hilfreich (siehe Abb. 4). Mit diesen Grenzen soll verhindert werden, dass ein Vorschlag das gesamte Budget verbraucht. Abb. 4 gibt hierzu die Übersicht, dass die meisten Beispiele (24 Kommunen) eine Obergrenze zwischen 5000 € und 20.000 € aufweisen – wobei es aus der Perspektive der Einreicher\*innen durchaus einen Unterschied macht, wie hoch



**Abb.3 Zur Verfügung gestellter Gesamtbetrag (in Euro) pro Bürgerbudget-Durchgang in 36 Kommunen. (Quelle: JUBU)**



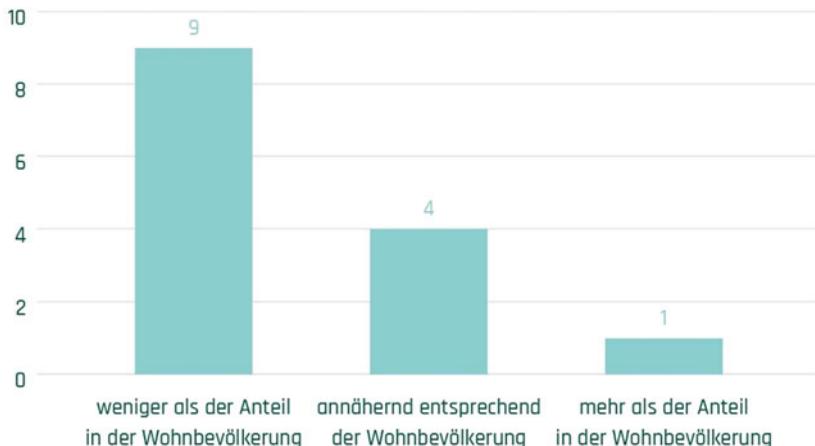
**Abb. 4 Kostenobergrenzen von Vorschlägen bei 35 Bürgerbudgets in Brandenburg.**  
(Quelle: JUBU 2020)

der Betrag für einen Vorschlag sein darf. Bemerkenswert ist, dass es sechs Orte ohne Kostenobergrenze gibt.

### 3.4 Unterrepräsentation der Jugend

Obwohl eine Beteiligung oft ab zwölf oder 14 Jahren möglich ist – und bei manchen Beispielen gar keine Altersgrenze gesetzt wird –, sind junge Menschen unterrepräsentiert. So haben, wie Abb. 5 zeigt, in 14 Kommunen Mitarbeiter\*innen die Beteiligung junger Menschen geschätzt: In neun Fällen waren sie bei den Teilnehmenden der Bürgerbudgets im Vergleich zu ihrem Anteil in der örtlichen Gesamtbevölkerung unterrepräsentiert. In vier Fällen wurde im Großen und Ganzen von einer Repräsentation ausgegangen. Von diesem Trend abgewichen ist nur ein Beispiel, die Stadt Werder (Havel), wo junge Menschen auch über die Vorschläge der Erwachsenen entscheiden.

Das Projekt JUBU setzt hier ein. Junge Menschen sollen unterstützt werden, sich an den Bürgerbudgets zu beteiligen. Das Projekt entwickelt hierfür Formate, deren theoretische Grundlage mit dem demokratischen Zyklus nun vorgestellt werden soll.



**Abb. 5** Der von den befragten Kommunen geschätzte Anteil junger Menschen. (Quelle: JUBU)

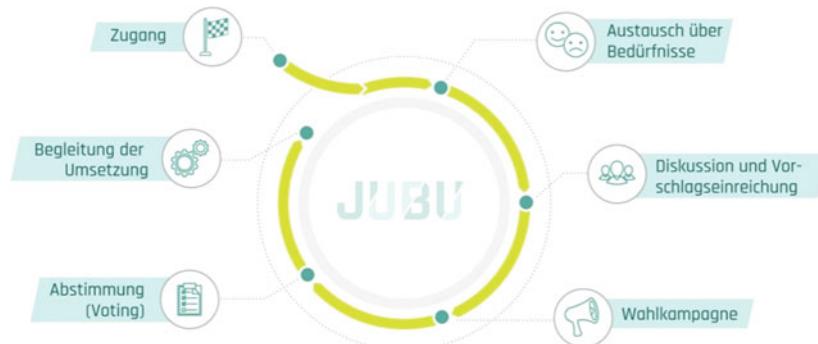
#### 4 Demokratischer Zyklus der Jugendbeteiligung

Eine Eingangsfrage dieses Beitrages lautete, was bei Bürgerbudgets über Demokratie gelernt und erfahren werden kann. Das Hauptargument lautet hier, dass Bürgerbudgets die Funktionsweise der „großen“ Demokratie im Kleinen widerspiegeln. Der von Lasswell (1956) entwickelte „policy cycle“, der als Prozessmodell Entscheidungsfindungen in Demokratien darstellt (siehe Kasten), kann auf Bürgerbudgets übertragen werden. So hat das Projekt JUBU in Anlehnung an Lasswell's „cycle“ einen eigenen Zyklus der Beteiligung junger Menschen bei Bürgerbudgets entwickelt. Dieser Zyklus beinhaltet die Kernelemente demokratischer Entscheidungsfindung und verläuft nach den Phasen „Austausch über Bedürfnisse“, „Diskussion und Vorschlagseinreichung“, „Wahlkampagne“, „Abstimmung“ und „Umsetzung“, wie in diesem Abschnitt dargestellt werden soll.

Die Beteiligung wurde beim demokratischen Zyklus bewusst als Prozess angelegt, um neben dem Demokratielernen auch eine Festigung demokratischer Werte zu ermöglichen, denn die Einstellungsänderungsforschung geht davon aus, dass sich Einstellungen und Werte nicht ad hoc verändern (Bandura 1997). Für JUBU bedeutet dies, dass Jugendbeteiligung nicht aus einem einzigen Event besteht, sondern aus einer Reihe von Treffen über einen längeren Zeitraum, womit eine

Sozialisation durch demokratische Praktiken gefördert werden soll. Zum anderen bezieht sich die Arbeit des Projektes auf die Altersgruppe der 16- bis 26-Jährigen, da diese entscheidend ist für die Bildung demokratischer Werte. Was passiert jedoch konkret in den einzelnen Phasen des demokratischen Zyklus?

Dem eigentlichen Beteiligungszyklus geht eine Phase der Anbahnung voraus (Abb. 6). In der Offenen Jugendarbeit wird der Zugang oft mithilfe von Sozialarbeiter\*innen aufgebaut, die bereits mit den jungen Menschen in Kontakt stehen. Für die erste Phase des Zyklus „Austausch über Bedürfnisse“ hat JUBU eine Ideenwerkstatt entwickelt, die im nächsten Kapitel eingehender vorgestellt wird. Bei Lasswell entspricht dies in etwa der Phase der Problemdefinition (siehe Kasten „Der policy cycle bei Lasswell“). Die Arbeit mit den jungen Menschen umfasst darauffolgend mehrere Treffen, bei denen verschiedene Methoden genutzt werden. Bei der „Diskussion und Auswahl“ der Vorschläge erfolgt sodann eine Art Agenda Setting: Die Gruppe einigt sich, welche ihrer Ideen sie zu einem Vorschlag ausarbeiten und für die Abstimmung einreichen möchte. Hierzu sind z. B. Gespräche mit der Verwaltung über die örtlichen Zulassungskriterien von Vorschlägen vorgesehen. Die jungen Menschen erarbeiten im weiteren Verlauf für ihren Vorschlag – wie Parteien bei einer Wahl – eine eigene „Werbekampagne“. Die anschließende Phase der Abstimmung steht für Lasswell's Moment der Politikformulierung. Erhält der Vorschlag bei der Abstimmung eine Finanzierung, geht es in die Umsetzung – was im „policy cycle“ als Implementierung bezeichnet wird. Die Evaluation entscheidet dann über eine Teilnahme am Bürgerbudget im nächsten Jahr.



**Abb. 6 Demokratischer Zyklus für die Beteiligung junger Menschen bei Bürgerbudgets. (Quelle: JUBU)**

### Der „policy cycle“ bei Lasswell (1956)

Bei dem in den 1950er Jahren von Harold Dwight Lasswell entwickelten „policy cycle“ handelt es sich um ein Kreismodell. Das Modell wird in der Politikwissenschaft genutzt, um Entscheidungsprozesse in der Demokratie zu veranschaulichen. Es enthält die nachfolgend beschriebenen sechs Momente, die im JUBU-Projekt ein Ausgangspunkt für den Zyklus der Beteiligung am Bürgerbudget sind.

1. Problemformulierung: Ein politisches Problem wird erkannt, üblicherweise von Interessengruppen an die Politik, Parteien und darüber in die Parlamente getragen.
2. Agenda Setting: Das Problem wird auf die politische Tagesordnung gesetzt, z. B. zur Abstimmung im Bundestag. Das Agenda Setting erfolgt auch durch Druck sozialer Bewegungen, deren Aufgabe es ist, neue Fragen und Lösungsvorschläge zu präsentieren.
3. Politikformulierung: Es werden Entscheidungen über konkrete Maßnahmen zur Lösung des Problems getroffen. Das heißt z. B., ein Antrag wird im Parlament angenommen oder abgelehnt.
4. Implementation: Es geht um die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen, in der Regel durch Ministerien bzw. Verwaltungen.
5. Evaluierung: Die durchgeführte Umsetzung wird geprüft und hinsichtlich ihres Erfolges bewertet.
6. Terminierung: Die Maßnahme kann nach der Evaluierung beendet oder fortgesetzt werden. Auch kann es zu einer Re-Formulierung des Ausgangsproblems kommen, um neue Maßnahmen vorzuschlagen. Der Zyklus beginnt in diesem Fall von neuem.

---

## 5 Das Format „Vorschlags-Expedition“

Das Format „Vorschlags-Expedition“ richtet sich an Jugendliche und junge Erwachsene ab ca. 16 Jahren. Es ist darauf ausgerichtet, Teilnehmer\*innen entlang der Phasen des demokratischen Zyklus zu begleiten, beginnend mit der Auseinandersetzung mit dem Sozialraum zur Formulierung von Bedarfen über die Ideenfindung mit anschließender Einreichung eines Bürgerbudgetvorschlags.

Dazu gehört auch ein Kennenlernen der lokalen Verwaltung und die Erarbeitung einer Wahlkampagne für einen Erfolg des eigenen Vorschlags bei der Abstimmung.

Die Vorschlags-Expedition hat das übergeordnete Ziel, jungen Menschen die Funktionsweise des örtlichen Bürgerbudgets und der lokalen Demokratie mit ihren Akteur\*innen und Zuständigkeiten zu verdeutlichen bzw. durch die eigene Teilnahme erfahrbar zu machen. Um dies zu ermöglichen, wurden für das Format folgende pädagogische Teilziele formuliert:

- Die Teilnehmer\*innen haben sich am Ende mit ihrem Lebensumfeld auseinandergesetzt und Ideen für Veränderungen entwickelt. Die durch die Teilnehmer\*innen gesetzten Themen wurden zu Möglichkeiten der Umsetzbarkeit durch das Bürgerbudget oder andere Verfahren in Beziehung gesetzt.
- Die Teilnehmer\*innen kennen den Ablauf und die Voraussetzungen für die Teilnahme am örtlichen Bürgerbudget und sind in der Lage, eigenständig einen Bürgerbudgetvorschlag einzureichen.
- Vor Ablauf der Einreichungsfrist waren die Teilnehmer\*innen fähig, Kontakt mit einer\*m für das Bürgerbudget zuständigen Verwaltungsmitarbeiter\*in, Gemeindevertreter\*innen und Ortsvorsteher\*innen aufzunehmen, um zu ihren einzureichenden Vorschlägen beraten zu werden.
- Die Teilnehmer\*innen haben sich mit den Möglichkeiten einer Werbekampagne für den eigenen eingereichten Bürgerbudgetvorschlag auseinandergesetzt und ggf. eine eigene Werbekampagne entwickelt und umgesetzt.

Das Vorgehen wird im Folgenden am Beispiel der brandenburgischen Gemeinde Nuthetal erläutert, wo es im Rahmen der pädagogischen Projektarbeit entwickelt und erprobt worden ist. Nuthetal zählt ca. 9.100 Einwohner\*innen. Obwohl die Gemeinde in der Nähe der Landeshauptstadt Potsdam liegt, ist sie ländlich geprägt, einige Teileorte zählen nur 200 bis 300 Einwohner\*innen. Grundsätzlich ist das Format auch in Städten und Einrichtungen der Jugendarbeit, z. B. Jugendzentren, durchführbar. Das hier beschriebene Vorgehen kann somit zur Inspiration für die eigene pädagogische Arbeit genutzt werden.

## 5.1 Ideenwerkstatt als Auftakt

Für das Format „Vorschlags-Expedition“ kann ein aufsuchender Ansatz gewählt werden. Zu den Veranstaltungen kann offen oder im Rahmen einer bestehenden Gruppe (z. B. Verein) eingeladen werden. Denkbar ist aber auch eine Umsetzung



**Abb. 7** Format „Vorschlags-Expedition“. (Quelle: JUBU)

im Kontext eines Jugendclubs. Die Abb. 7 veranschaulicht das Gesamtkonzept. Im Folgenden wird der Verlauf des Formates skizziert, das mit einer Ideenwerkstatt beginnt, auf die entlang der Phasen des demokratischen Zyklus verschiedene thematische Workshops folgen.

### Austausch über Bedürfnisse

Die Ideenwerkstatt selbst besteht aus einem thematisch offen konzipierten Treffen. Es soll Raum geben, dass sich die Teilnehmer\*innen als Expert\*innen der eigenen Lebenswelt mit dem Lebensumfeld und den eigenen Bedarfen auseinander setzen können. Die Ideenwerkstatt steht im demokratischen Zyklus für die Phase des Austauschs über Bedürfnisse.

Für diese Phase kann eine Bandbreite an Methoden verwendet werden, beispielsweise kann eine Landkartenmethode Impulse für Gespräche und eine Auseinandersetzung geben. Die mithilfe der Landkarte oder anderer Methoden formulierten Ideen der Teilnehmer\*innen werden gesammelt (zur Beschreibung der Landkartenmethode siehe auch die Publikation „Instrumentenkoffer“ der JUBU-Buchreihe; Herzberg und Rumpel 2020). Hinter jeder Idee steckt ein direkter, persönlicher Bedarf. Manche Bedarfe lassen sich zu einer gemeinsamen Idee fusionieren, und so können aus individuellen Bedarfen gemeinsame Ideen entstehen.

Eine Stärke der Ideenwerkstatt liegt darin, dass einerseits Ideen als Bürgerbudgetvorschlag hervorgebracht werden können, wenn diese dem Kostenrahmen und den Zulassungskriterien für Vorschläge entsprechen. Andererseits können für Ideen, die sich nicht für die Einreichung zum Bürgerbudget eignen, andere Wege eingeschlagen werden. Zum Abschluss der Ideenwerkstatt sollte für jede Idee ein Plan festgelegt werden, wie weiter vorgegangen werden soll. Für Ideen, die zu einem Bürgerbudgetvorschlag weitergedacht werden sollen, können ein Termin und Ort festgelegt werden.

Bei der praktischen Umsetzung des Konzeptes in Nuthetal musste die Ideenwerkstatt, bedingt durch die Präventionsmaßnahmen gegen die Covid-19-Pandemie, zunächst als Online-Format durchgeführt werden. Aber auch hier kamen die Jugendlichen in einen produktiven Austausch und einige hatten sogar schon Ideen für ihr Dorf mitgebracht. Gemeinsam war z. B. allen Teilnehmer\*innen aus verschiedenen Nuthetaler Dörfern der Wunsch, sich draußen sportlich betätigen zu können. So gab es für ein Dorf den Vorschlag, einen vorhandenen Basketballplatz nutzbar zu machen. In einem anderen Teilort sollte erst überhaupt ein Basketballplatz oder eine andere Sportmöglichkeit geschaffen werden. Für einen dritten Ort bestand der Wunsch nach einem Pavillon als Jugend-Treffpunkt. Für jeden Prozess wurde das weitere Vorgehen verabredet. Daraus gingen in zwei der Dörfer Serien von Treffen hervor.

## 5.2 Folgeworkshops zu verschiedenen Themen

Die in der Ideenwerkstatt entwickelten Ideen werden nun in Serien von weiteren Terminen fortgeführt. Zu diesen Folgeworkshops können jederzeit weitere Teilnehmer\*innen hinzukommen bzw. können auch explizit weitere Teilnehmer\*innen eingeladen werden, die eine bestimmte Idee unterstützen wollen (z. B. weil sie im eigenen Dorf ist oder weil sie den eigenen Interessen entspricht). Auch haben wir beobachtet, dass die Teilnehmer\*innen selbst gerne weitere Freund\*innen einladen, was auch sehr spontan geschehen kann (Schneeballprinzip). Anzahl, Dauer und Rhythmus der Folgeworkshops kann an die Gruppe bzw. die Erfordernisse der durch die Adressat\*innen gesetzten Themen angepasst werden. Der demokratische Zyklus mit seinen Phasen dient dabei als Orientierung.

### **Diskussion und Vorschlagseinreichung**

Es bietet sich an, im ersten Folgeworkshop noch einmal alle Teilnehmenden (ggf. auch die neu Hinzugekommenen) in das Thema und den Diskussionsstand einzuführen. Darüber hinaus kann die Idee konkret weiterentwickelt werden: Wie soll es konkret aussehen bzw. umgesetzt werden? Aus der Ideenwerkstatt wurde in Nuthetal die Idee eines Pavillons als Treffpunkt zu einem Folgeworkshop mitgebracht. Das Treffen konnte nun in Präsenz durchgeführt werden und es kamen einige weitere Teilnehmer\*innen hinzu. Diesen Vorschlag arbeiteten die Jugendlichen weiter aus und reichten ihn noch am selben Tag als Bürgerbudgetvorschlag ein.

Ein weiterer wichtiger Baustein dieser Phase ist die Auseinandersetzung mit dem örtlichen Bürgerbudget und den Teilnahmevoraussetzungen. Da die Bürgerbudgets in den jeweiligen Kommunen große Unterschiede aufweisen, müssen die örtlichen Voraussetzungen betrachtet werden. In der Regel wird Informationsmaterial von der Kommune zur Verfügung gestellt. In Nuthetal glichen die Teilnehmenden die Pavillon-Idee im Vorfeld der Vorschlagseinreichung noch hinsichtlich der Zulassungskriterien ab: Dabei wurde festgestellt, dass alle Teilnehmer\*innen über 14 Jahre alt waren und somit den Vorschlag selbst einreichen konnten. Der Pavillon sollte der Jugend und damit dem Allgemeinwohl zugutekommen und der Maximalbetrag von 10.000 € müsste nach einer ersten Schätzung gerade ausreichen.

Grundsätzlich ist ein Austausch mit den örtlichen Bürgerbudgetverantwortlichen zu empfehlen, denn Verwaltungen prüfen in der Regel sämtliche eingereichten Vorschläge und lassen diese bei Erfüllung aller Voraussetzungen zur Abstimmung zu. Zugleich hilft ein Kontakt zu einer\*m Verwaltungsmitarbeiter\*in, Hürden abbauen und Einblicke in die kommunalen Verwaltungsstrukturen und -abläufe zu bekommen. Hinsichtlich des Demokratierbens ist das Kennenlernen der örtlichen Verantwortlichen nicht zu unterschätzen. Die Pavillon-Gruppe aus Nuthetal hatte im Zusammenhang mit der Abstimmung keine Gelegenheit bzw. auch keinen Bedarf, sich mit den Bürgerbudgetverantwortlichen abzustimmen. Relevant wurde dies aber nach der erfolgreichen Abstimmung, als es an die Umsetzung ging, an der die Jugendlichen beteiligt werden wollten. In dieser Phase war mehrmaliger Kontakt für die Suche nach einem geeigneten Standort für den Pavillon wichtig und die Jugendlichen konnten ihre Perspektiven einbringen sowie die Arbeitsweise von der Gemeindeverwaltung erfahren.

### **Wahlkampagne und Abstimmung**

Der Einsatz gezielter Werbemaßnahmen (Plakate, Social Media, Informationsstand etc.) kann die Gewinnchancen eines Bürgerbudgetvorschlags maßgeblich erhöhen. Hier werden die Jugendlichen als Expert\*innen ihrer eigenen Lebenswelt herangezogen: Sie wissen, welche Orte in ihrer Umgebung oft betrachtet werden, wer gefragt

werden muss und wann ein guter Zeitpunkt ist. Die Zeiträume sollten in Einklang mit der Bürgerbudgetabstimmung gebracht werden. In Nuthetal hatten die Jugendlichen im Vorfeld der Bürgerbudgetabstimmung eine Werbekampagne entwickelt: Sie erstellten selbst ein Plakat, hängten dies in allen Teilorten auf und warben über Social Media für ihren Vorschlag. Die wohl wichtigste Werbemaßnahme war aber ein Stand am Tag der Abstimmung, an dem die Jugendlichen zahlreiche Menschen, vor allem auch Erwachsene, von ihrem Vorschlag überzeugen und somit ausreichend Stimmen bekommen konnten.

Hier kommt zum Tragen, dass jede\*r Einwohner\*in beim Bürgerbudget mehrere Stimmen für die Abstimmung hat – auf diese Weise wird auch gleich das Prinzip der Kommunalwahlen in Brandenburg vermittelt, wo ebenfalls Stimmen gehäuft und verteilt werden können. Die Möglichkeit, mehrere Vorschläge unterstützen zu können, erhöhte für die Jugendlichen die Chance, noch am „Tag der Entscheidung“ Einwohner\*innen für ihre Idee zu gewinnen. Denn der Pavillon als Treffpunkt kam auf den zweiten Platz und erhielt somit eine Finanzierung.

### **Umsetzung**

Je nach Vorschlag sind Treffen, in denen die Umsetzung vorangetrieben wird oder stattfindet, angebracht, denn in Nuthetal stellte die Suche nach einem Standort für den Pavillon eine besondere Schwierigkeit dar. Das betreffende Dorf der Gemeinde ist von Schutzgebieten umgeben, die eine solche Baumaßnahme nicht zulassen. Hierfür trafen sich die Jugendlichen mehrmals mit der Verwaltung und bemühten sich auch um Unterstützung aus der Politik ihres Dorfes. Bis zum jetzigen Zeitpunkt konnte leider noch kein Ort gefunden und der Pavillon noch nicht gebaut werden. Wie in der großen Politik werden aber verschiedene Varianten geprüft und es wird versucht, mit allen betroffenen Akteur\*innen eine Lösung zu finden.

#### **Die Perspektive junger Menschen auf Bürgerbudgets**

Im Herbst 2022 hat JUBU mit Jugendlichen, darunter auch Teilnehmer\*innen aus Nuthetal, in einem Auswertungsworkshop über ihre Perspektive auf Bürgerbudgets gesprochen. Ziel war, zu erfassen, was aus der Perspektive der Workshop-Teilnehmer\*innen die Stärken und Schwächen des Bürgerbudgets allgemein und auf ihren Ort bezogen sind. In diesem Gespräch lenkten die Jugendlichen ihr Augenmerk auch darauf, über die Begleitung durch ein Format wie die „Vorschlags-Expedition“ zu sprechen.

Die Auswertungsgespräche mit den Jugendlichen zeigen, dass Bürgerbudgets generell als Möglichkeit gesehen werden, ihren Wohnort mitzustalten, ihre Ideen einzubringen und so etwas zu verändern. Anhand des Bürgerbudgets können nicht nur Finanzierungen für einen Vorschlag gefunden werden. Es kann im Ort ebenso gezeigt werden, wie viele Menschen hinter einer Idee stehen. Insbesondere finden es Jugendliche gut, beim Bürgerbudget direkt abstimmen bzw. teilhaben zu können und nicht indirekt durch die Wahl von Politiker\*innen.

Die Bürgerbudgetverfahren an sich empfanden die Teilnehmer\*innen überwiegend als gelungen. Als Verbesserungsvorschlag nannten die Jugendlichen eine an ihre Altersgruppe angepasste Abstimmungsmöglichkeit, so z. B. online oder bei einer altersgruppenspezifischen Veranstaltung. Darüber hinaus wurde die Bedeutung einer Möglichkeit zur Begleitung durch das Bürgerbudget betont.

Diese Begleitung kann aus ihrer Perspektive eine Ansprechperson sein, die die Interessen der Jugendlichen vertritt und diese durch das gesamte Verfahren begleitet. Als besonders wichtigen Punkt nannten Teilnehmer\*innen die Vermittlung mit der Verwaltung. Auch Workshops, in denen Ideen gefunden und Bürgerbudgetvorschläge ausgearbeitet und eingereicht werden können, sowie die Durchführung einer Werbekampagne halten sie für sinnvoll. Als eine gute Möglichkeit empfinden sie eine stärkere Anbindung an Schulen.

Aus diesen Aussagen lässt sich ablesen, dass junge Menschen ein Format wie die „Vorschlags-Expedition“ durchaus begrüßen oder gar einfordern. Auf jeden Fall scheint es wichtig zu sein, auf junge Menschen direkt zuzugehen, möchte man sie für eine Teilnahme an Bürgerbudgets gewinnen.

---

## 6 Fazit

Zunächst ist zu sagen, dass sich Bürgerbudgets für eine Beteiligung junger Menschen eignen. Allerdings ist dies kein Selbstläufer, da sie oft unterrepräsentiert sind, wie die empirischen Ergebnisse zeigen. Das heißt, die bisherige Information über die Verfahren erreicht die jungen Menschen nicht. Die Kommunen könnten dies selbst ändern, indem sie eine Sprache und Form wählen, wie im Kasten „Perspektive junger Menschen auf das Bürgerbudget“ berichtet wird. Dies

reicht jedoch nicht aus. Das Projekt JUBU kann sich dem Standpunkt der jungen Menschen anschließen, die bei der Auswertung ihrer Beteiligung gesagt haben, dass es Personen wie Jugendarbeiter\*innen braucht, die junge Menschen ggf. ansprechen und sie durch den Bürgerbudgetprozess hindurch begleiten. JUBU hat hierfür das Format „Vorschlags-Expedition“ erarbeitet, das in diesem Beitrag vorgestellt wurde. Denkbar sind aber auch andere Formate und Ansätze. Wir gehen davon aus, dass pädagogische Fachkräfte in Kommunen, Jugendzentren und Schulen viele Ideen haben, wie sie junge Menschen für eine Beteiligung an Partizipationsprozessen gewinnen können.

Der demokratische Zyklus zeigt das Potential einer Jugendbeteiligung bei Bürgerbudgets auf. Der Zyklus ist nicht auf ein Format wie die hier vorgestellte Vorschlags-Expedition begrenzt, sondern kann als Orientierung zur Entwicklung eigener Ansätze genutzt werden. Dabei können Kernelemente demokratischer Entscheidungsprozesse erlebt und gelernt werden. Es geht dabei u. a. darum, sich mit anderen zu einigen, konkrete Vorschläge zu formulieren und sich mit zentralen Akteur\*innen abzusprechen, bevor es zu einer Abstimmung kommt. Somit kann das Bürgerbudget für manche Teilnehmer\*innen vielleicht ein Sprungbrett sein: Das Bürgerbudget gibt ihnen ein „Rüstzeug“ mit auf den Weg, wie Veränderungen in der Gesellschaft erreicht werden können. Der Attraktivität von Demagog\*innen, die verkünden, dass „die da oben machen, was sie wollen“, wird durch die selbst erfahrene demokratische Selbstwirksamkeit etwas entgegengesetzt.

Eine Frage, die sich grundlegend bei der Beteiligung (junger) Menschen ergibt, ist die Einbeziehung von Personen aus strukturell benachteiligten Verhältnissen. Dies stellt auch bei den Bürgerbudgets eine Hürde für die Jugendbeteiligung dar, die jedoch überwunden werden kann, wofür es erste Anzeichen gibt. So hat die Projekterfahrung bei JUBU gezeigt, dass junge Menschen aus Elternhäusern mit geringen sozialen Ressourcen eher in zweiter Linie erreicht werden, z. B. dann, wenn sie von aktiven Peers (Gleichaltrigen) über Social Media zur Teilnahme aufgerufen werden. In manchen Jugendzentren können solche Jugendliche auch direkt angesprochen werden. Hierfür sind jedoch die im demokratischen Zyklus angewandten Methoden stärker „erlebnisorientiert“ zu gestalten. Dies gilt ebenso für Schulen, die je nach Lage eine hohe soziale Mischung aufweisen können. Das Projekt JUBU hat deshalb auch begonnen, ein Konzept für eine Projektwoche durchzuführen.

## Literatur

- Bandura, Albert 1997: Self Efficacy: The Exercise of Control. New York: Worth.
- Beutel, Wolfgang/ Gloe, Markus/ Himmelmann, Gerhard/ Lange, Dirk/ Reinhardt, Volker/ Seifert, Anne (Hg.) 2022: Handbuch Demokratiepädagogik. Frankfurt am Main: Debus Pädagogik Verlag/ WOCHENSCHAU Verlag.
- bpb – Bundeszentrale für politische Bildung 2018: Neunter Statusbericht Bürgerhaushalt in Deutschland 2014–2017. [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org). Zugegriffen: 4. Juni 2021.
- bipar–Berlin (Institut für Partizipation) 2021: Bürgerbudgets in Deutschland. [https://www.lokale-demokratie.de/wp-content/uploads/2021/01/Studie\\_Buergerbudgets\\_final-1.pdf](https://www.lokale-demokratie.de/wp-content/uploads/2021/01/Studie_Buergerbudgets_final-1.pdf). Zugegriffen: 25.November 2022.
- Dewey, John 1916: Democracy and education. New York: The Free Press.
- Dias, Nelson/ Enriquez, Sahsil/ Júlio, Simone (Hg.) 2019: The Participatory Budgeting World Atlas, Faro: Oficina.
- Geissel, Brigitte/ Joas, Marko 2013: Participatory Democratic Innovations in Europe. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Herzberg, Carsten 2001: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Münster: LIT.
- Herzberg, Carsten 2009: Von der Bürger- zur Solidarkommune. Hamburg: VSA.
- Herzberg, Carsten/ Rumpel, Martina 2020: Beteiligung junger Menschen an Bürgerbudgets – ein Instrumentenkoffer. JUBU-Reihe Band 1, Hrsg. Projekt JUBU. Potsdam: mitMachen e. V.
- Herzberg, Carsten/ Rumpel, Martina/ Poplawski, Roman 2022: Bürgerbudgets als Beispiel für wirksame Partizipationssteuerung. In: Handbuch Kommunale Planung und Steuerung, hgg. von Fischer, Jörg/ Hilse-Carstensen, Theresa/ Huber, Stefan Weinheim: Beltz Juventa: S. 526–542.
- Herzberg, Carsten/ Rumpel, Martina/ Poplawski, Roman 2020: Studie Bürgerbudgets in Brandenburg – Perspektiven für Jugendbeteiligung. JUBU-Reihe Band 2, Hrsg. Projekt JUBU. Potsdam: mitMachen e. V.
- Jonas, Nils 2019: Der Bürgerhaushalt. Eine Idee, viele Umsetzungen. [Vortrag] 4. Demokratie-Dialog Berlin-Brandenburg der Allianz für vielfältige Demokratie am 25.11.2019. Berlin.
- Lasswell, H. Dwight 1956: The decision process: Seven categories of functional analysis, Bureau of Government. College of Business and Public Administration: University of Maryland.
- Patze-Diordiychuk, Peter/ Paust, Andreas/ Renner, Paul (Hg.) 2022: Das Bürgerbudget. Schriftenreihe Demokratische Innovationen auf der kommunalen Ebene, Bd. 6, hgg. von Patze-Diordiychuk, Peter/ Paust, Andreas/ Renner, Paul Wiesbaden: KSV Medien.
- Rahner, Judith 2021: Praxishandbuch Resilienz in der Jugendarbeit. Weinheim: Beltz Juventa.
- Schubarth, Wilfried 2022: Demokratie erleben, um Demokratie zu lernen. In: Hier entscheiden junge Menschen! Bürgerbudgets, Kinder- und Jugendbudgets und Schüler\*innenHaushalte in Brandenburg (JUBU-Reihe Band 3), hgg. von Herzberg, Carsten/ Ringler, Dominik: 9–13. Potsdam: mitMachen e. V.
- Sintomer, Yves/ Herzberg, Carsten/ Röcke, Anja 2016: Participatory Budgeting in Europe. Abingdon: Routledge.

Sintomer, Yves/ Herzberg, Carsten/ Röcke, Anja 2010: Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie, Reihe Bürgergesellschaft und Demokratie, Bd. 33, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Herzberg, Carsten:** promovierter Politikwissenschaftler, war langjähriger Mitarbeiter am nexus Institut an der TU Berlin und Leiter des Projekts „Bürgerschaftliche Mitsprache und Arbeitnehmerinteressen“. Er hat verschiedenste Verfahren der Bürgerbeteiligung in Verwaltung und öffentlichen Unternehmen untersucht und durchgeführt. Seit 2020 arbeitet er beim mitMachen e. V. in Potsdam als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Referent für Demokratie und Gemeinwesen.

E-Mail: [herzberg@mitmachen-potsdam.de](mailto:herzberg@mitmachen-potsdam.de)

**Rumpel, Martina (Werder/ Havel):** hat Europäische Ethnologie und Sinologie studiert, die Klimawerkstatt Werder mit aufgebaut, war Projektmitarbeiterin im Projekt „JUBU – Jugendbeteiligung bei Bürgerbudgets“ und arbeitet derzeit im Projekt „Hallo Bundestag“.

E-Mail: [martina.rumpel@klimawerkstatt.info](mailto:martina.rumpel@klimawerkstatt.info)



---

# Strukturelle Barrieren der politischen Beteiligung von Frauen aus der Perspektive von Migration und Vielfalt

Ergebnisse der begleitenden wissenschaftlichen Studie des Modellprojektes POLITFIX des BIFeV

Kamila Schöll-Mazurek und Hannah Heyenn

---

## 1 Einführung

In diesem Artikel wird die politische Beteiligung von Frauen in Deutschland unter dem Blickwinkel von Migration und Diversität betrachtet. Die These des Artikels ist, dass die repräsentative Demokratie zwar die Einbeziehung von Menschen mit Migrationshintergrund in politische Ämter und Mandate erfordert, es aber strukturelle Barrieren im politischen System gibt, die dies erschweren. Die Barrieren für Frauen und Migranten treffen dabei Migrant:innen in doppelter Weise. Auf der Grundlage von Paarinterviews und einer Befragung unter politisch aktiven Frauen mit Migrationshintergrund untersuchen wir die Wahrnehmung dieser Hindernisse. Dieser Artikel stellt einen Auszug aus den Ergebnissen der begleitenden wissenschaftlichen Studie vor, die im Rahmen des Modellprojektes POLITFIX des Bundesverbandes interkultureller Frauen in Deutschland (BIFeV) mit der Unterstützung der Projektleiterin und der Initiatorin der Initiative POLITFIX, Galina Ortmann, im Jahre 2021 initiiert und durchgeführt wurde.

---

K. Schöll-Mazurek (✉)  
Frankfurt/ Oder, Deutschland  
E-Mail: [schoell-mazurek@europa-uni.de](mailto:schoell-mazurek@europa-uni.de)

H. Heyenn  
Kassel, Deutschland  
E-Mail: [hannah.heyenn@uni-kassel.de](mailto:hannah.heyenn@uni-kassel.de)

Der BIFeV ist ein bundesweiter Verband von Frauen, mit Frauen und für Frauen. Er ist überparteilich, konfessionell ungebunden und ethnisch und kulturell vielfältig. Das Hauptaufgabengebiet des BIFeV ist die Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen mit Zuwanderungs- und Fluchtgeschichte in allen Bereichen der Gesellschaft (Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Sport, Kultur, Medien usw.), insbesondere durch Empowerment und Vernetzung, sowie Engagement gegen Diskriminierung und Rassismus. Als Plattform der Vernetzung, Beratung und Unterstützung bietet BIFeV Frauen die Möglichkeit; sich zu qualifizieren, zu empowern und zu vernetzen, um sich politisch und gesellschaftlich zu organisieren und teilzuhaben. Darüber hinaus ermöglicht BIFeV die Zugänge und Kontakte zu bereits etablierten Netzwerken.

## **1.1 Das Pilotprojekt POLITFIX**

Das Pilotprojekt POLITFIX wurde vom BIFeV entwickelt und von der Bundeszentrale für politische Bildung vom 15.11.2020 bis 31.12.2021 gefördert: Es verfolgt das Ziel, den Anteil von Frauen mit Zuwanderungsgeschichte in den kommunalpolitischen Gremien zu erhöhen, die interkulturelle Öffnung von Parteien voranzutreiben und im Rahmen der begleitenden POLITFIX Studie einen umfassenden Einblick in die Karrieren, die Interessen, die Wahlmotive sowie die bisherigen Bemühungen und Hindernisse auf dem Weg in die kommunale Politik von Frauen mit Migrationsgeschichte zu erhalten.

Der innovative Ansatz von POLITFIX dabei ist, dass man sowohl auf die strukturellen Hemmnisse für Frauen mit Migrationsgeschichte eingeht, als auch auf die spezifischen Hemmnisse und taktischen Chancen achtet, um die Repräsentanz von Frauen mit Zuwanderungsgeschichte auf der kommunalen Ebene zu erhöhen. Um den Wirkungsgrad zu erhöhen; wurden die Parteien, Wählervereinigungen und Kommunen einbezogen mit dem Ziel, sie für die strukturellen Hemmnisse zu sensibilisieren und beim Abbau derselben zu unterstützen.

Im Rahmen des Projekts wurden Frauen mit Zuwanderungsgeschichte parteiübergreifend durch ein ganzheitliches, praxisorientiertes und zielorientiertes Coaching (Eins-zu-eins-Mentoring) und zugeschnittene Empowerment- und Wahlkampfworkshops sowie die parteiübergreifende Netzwerkarbeit beim Einstieg in die Politik auf kommunaler Ebene und beim weiteren Aufstieg in Parteistrukturen unterstützt. Das Projekt wurde sehr erfolgreich in der ersten Phase in NRW und Hessen zur Kommunalwahl am 14. März 2021 mit 82 Frauen umgesetzt, von denen sich zu Beginn des Projekts viele chancenlos wählten,

und in der zweiten Phase zur Kommunalwahl am 12. September 2021 in Niedersachsen mit 80 Frauen sowie in NRW und Hessen. Dabei wurden 72 % der Teilnehmerinnen in Hessen in kommunale Ämter gewählt. In Niedersachsen errangen 61 % der Kandidatinnen bei der Kommunalwahl am 12.09.2021 Mandate ([www.politfix.de](http://www.politfix.de)). Für einige erwies sich POLITFIX als ideales Sprungbrett für die weitere politische Karriere: In Göttingen, Braunschweig und Wolfenbüttel wurden drei Teilnehmerinnen gleich als stellvertretende Bürgermeisterinnen gewählt und in Hessen und Niedersachsen zwei Teilnehmerinnen in den Landesvorstand. Bei der Landtagswahl am 09. Oktober 2022 in Niedersachsen wurden drei Teilnehmerinnen aus POLITFIX -Reihen in den Landtag gewählt.

Mit dem Projekt ist es gelungen, das erste herkunfts-, partei- und länderübergreifenden Netzwerk POLITFIX von Frauen mit Zuwanderungsgeschichte zu gründen sowie den Frauen den Aufstieg in politische Führungspositionen zu ermöglichen.

Zur inhaltlichen Begleitung des Projekts wurde ein Beirat, der das Projekt POLITFIX fachlich beraten und begleitet hat, gegründet. Die Kernthemen des Projektbeirats waren: Öffentlichkeitsarbeit, Wissenstransfer, Netzwerk sowie die Interkulturelle Öffnung der Parteien.

Mitglieder des Projektbeirates sind:

- Frau Ministerin Behrens, Niedersächsische Gleichstellungsministerin und Schirmherrin des Projektes in Niedersachsen,
- Frau Serpil Midyatli, MdL, stellv. Bundesvorsitzende der SPD,
- Yvonne Magwas, MdB, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages, Mitglied des Präsidiums der CDU,
- Ricarda Lang, MdB, Bundesvorsitzende und frauenpolitische Sprecherin von Bündnis 90/Die Grünen,
- Dr. Jasmin Arbabian-Vogel, Mitglied im Vorstand der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Präsidentin des Verbandes deutscher Unternehmerinnen e. V.,
- Prof. Dr. Magdalena Nowicka, DeZIM; Professorin für Migration and Transnationalism an der Humboldt-Universität zu Berlin,
- Nicole Schmutte, Beauftragte für Gleichstellung und Diversity des NDR,
- Frau Doris Schröder-Köpf, MdL (SPD), Niedersächsische Landesbeauftragte für Migration und Teilhabe.

Im ersten Teil des Artikels wird der bisherige Stand der Forschung dargestellt und das genannte Phänomen aufgezeigt. Anschließend werden die Forschungsmethoden und die Datenerhebung beschrieben, gefolgt von einer Darstellung der von

den Befragten identifizierten Barrieren, ihrer Wahrnehmung und ihres Einflusses auf die Beteiligung.

Beteiligung aus der Perspektive von Migration und Vielfalt ist in erster Linie eine Perspektive der strukturellen Barrieren, hier am Beispiel der Parteien. Aber in einem zweiten Schritt beziehen wir das besondere Phänomen der Beteiligung von Frauen mit Migrationshintergrund mit ein und damit wird diese Perspektive noch stärker zu einer intersektionalen Perspektive. Damit wird ein Beitrag zur Partizipationsforschung aus der Perspektive von Migration und Diversität unter Einbeziehung des Genderfaktors geleistet.

---

## **2      Forschungsstand**

Das Thema der aktiven politischen Teilhabe von Migrant:innen wird in der Forschung selten berücksichtigt. Hinweise auf die Frage, welche Faktoren ihnen dies erschweren, findet sich vor allem indirekt in den Ergebnissen der Forschung zu verwandten Themen.

### **2.1    Frauen in der Legislative**

Das Problem beginnt bei dem geringen Frauenanteil an politischen Mandaten auf allen politischen Ebenen in Deutschland: Der Frauenanteil des im Jahr 2021 gewählten 20. Bundestags lag bei 34,8 %, in den Landesparlamenten im Bundesdurchschnitt bei 30,4 % ([Statista 2022](#)). Auf kommunaler Ebene ist die Unterrepräsentation noch deutlicher: Der Anteil von Bürgermeisterinnen lag im September 2020 bei 9 %, von Oberbürgermeisterinnen im April 2020 bei 8,1 %. Weniger als 10 % der Landräte der 294 Landkreise werden von Frauen angeführt ([Mahler Walther und Lukoschat 2020](#)). Der Frauenanteil hat bei Landtagswahlen abgenommen (32,2 %). Männer sind auch eher Parteimitglieder. Die kommunalen Mandate werden sogar zu etwa 90 % von Männern besetzt ([Lukoschat und Köcher 2021](#)).

### **2.2    Frauen mit Migrationshintergrund**

Von den wenigen Frauen im Amt und im Mandat hat wiederum nur ein geringer Anteil Migrationshintergrund. So liegt der Migrationsanteil im 20. Bundestag bei

11,3 % mit 83 Abgeordneten, davon 39 Frauen (Mediendienst 2021b). Der Frauenanteil, der Migrant:innenanteil und letztlich die Repräsentation von weiblichen Migranten im Bundestag sind auch mit der politischen Ausrichtung der Parteien verknüpft. Die Lücke zwischen einem dem Anteil in der Bevölkerung entsprechenden repräsentativen Anteil im Bundestag und dem tatsächlichen Anteil haben wir jeweils als **Repräsentativitätslücke<sup>1</sup>** (RL) angegeben.

Für den gesamten Bundestag ergibt sich die größte Repräsentativitätslücke für Migrant:innen insgesamt (14,7 %), dicht gefolgt von Frauen insgesamt (13,9 %), während Frauen mit Migrationshintergrund mit 7,3 % unterrepräsentiert sind. Zu diesem Gesamtdefizit in der Repräsentativität tragen die Parteien in verschiedenen Ausprägungen bei:

- bei der Fraktion von DIE LINKE sind diese Gruppen durchweg mit einem höheren Anteil vertreten als in der Gesamtbevölkerung,
- bei der Fraktion von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN sind die Frauen überrepräsentiert, die RL bei Migrant:innen ist geringer als im gesamten Bundestag und die Lücke bei Frauen mit Migrationshintergrund ist leicht höher als es fraktionsübergreifend der Fall ist,
- bei der Fraktion von der SPD sind Frauen und Migrant:innen mit 9 %, Frauen mit Migrationshintergrund mit einer Lücke von 4,9 % zum Bevölkerungsanteil unterrepräsentiert,
- in den Fraktionen von CDU/CSU, FDP und AfD sind Frauen mit Migrationshintergrund am schlechtesten repräsentiert, mit Lücken zwischen 10,7 % (CDU/CSU) und 11,6 % (FDP).

Diese drei Parteien (CDU/CSU, FDP und AfD) weisen auch die größten Repräsentativitätslücken bei Frauen und Migrant:innen insgesamt auf: Mit lediglich elf von 83 Frauen beträgt der Frauenanteil bei der AfD 13 %, die Lücke zur Repräsentativität damit 37,7 %. Aber auch die CDU/CSU (RL 27,3 %) und FDP (RL 26,8 %) haben Handlungsbedarf bei der Rekrutierung und Aufstellung von Frauen. Erstere hat 46 weibliche und 150 männliche Abgeordnete, letztere bringt 22 weibliche und 70 männliche Abgeordnete in den Bundestag.

Auch was die Fraktionsvorsitzenden angeht, sind Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund unterrepräsentiert. Bei den meisten Parteien korreliert der Anteil von weiblichen Abgeordneten und Funktionsträgerinnen mehr

---

<sup>1</sup> Eine positive Repräsentativitätslücke bedeutet eine Unterrepräsentation, eine negative eine Überrepräsentation. Dies erlaubt eine einfache Vergleichbarkeit des Handlungsbedarfs in Bezug auf die Repräsentativität des Bundestags unter Berücksichtigung von Frauen insgesamt, Migrant:innen insgesamt sowie Frauen mit Migrationshintergrund im Besonderen.

oder weniger mit einem entsprechend hohen bzw. niedrigen Frauenanteil an der Mitgliedschaft (vgl. Eder et al. 2016; Höhmann 2017). Bei den Parteien mit Frauenquotenregelungen sind Frauen in Mandaten im Vergleich zur Mitgliedschaft überrepräsentiert, bei den Grünen und den Linken liegt der Frauenanteil sogar über deren Anteil an der Bevölkerung. Die Unterrepräsentation von Frauen im Parlament geht also auf eine Mischung aus zu wenigen Frauen in der Mitgliedschaft und die Implementierung von Maßnahmen wie Quoten zurück, die diesem Missverhältnis entgegenwirken wollen.

Auf Ebene der gewählten Mandatsträger:innen lässt sich feststellen: Hier ist eine Unterrepräsentation bei Menschen mit Migrationsgeschichte vorhanden, insbesondere bei Frauen mit Migrationsgeschichte im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil in Bundes-, Landes-, und Kommunalparlamenten (Singer 2019).

## **2.3 Wahlbeteiligung und Wahlbereitschaft von Personen mit Migrationshintergrund.**

Die Ergebnisse der Forschung zur Wahlbereitschaft und Wahlbeteiligung finden sich vor allem in den Veröffentlichungen von Will (2012), Hoecker (2013) und Weinmann (2013).

Laut der Befragung von Will (2012) wünschen sich 67,9 % der Befragten eine Person mit Migrationshintergrund im Bundestag und 32 % würden eine solche Person wählen. Die Ergebnisse in Bezug auf die Bereitschaft zur Teilnahme an den Wahlen sind besorgniserregend: Ein Drittel der weiblichen Befragten würde nicht zur Wahl gehen und fast die Hälfte der männlichen Befragten würde nicht wählen gehen.

Aus der Forschung von Weinmann (2013) ergibt sich: 48,0 % sind bereit, an der Bundestagswahl teilzunehmen, während 41,8 % nicht dazu bereit und fast 10,0 % nicht sicher sind, ob sie an einer solchen Wahl teilnehmen würden. Männer und jüngere Menschen geben häufiger an, wählen zu wollen als Frauen und Menschen über 55 (Weinmann 2013, S. 5).

Die Ergebnisse der Weinmann-Studie zeigen: Die Gründe der mangelnden Beteiligung an Politik sind: ein mangelndes Interesse an Politik im Allgemeinen und im Besonderen ein mangelndes Interesse an der deutschen Politik, das Gefühl, dass die Stimmabgabe keinen Unterschied macht, und das Gefühl, dass die deutschen politischen Parteien sie nicht vertreten und dass der Aufwand für die Teilnahme an Wahlen zu groß ist.

## 2.4 Barriieren

In diesem Artikel erörtern wir die Ergebnisse unserer Forschung im Zusammenhang mit strukturellen bzw. institutionellen Barrieren der politischen Beteiligung von Frauen mit Migrationshintergrund und Migrationserfahrung, insbesondere bei den Parteien. Für diese Analyse stellen wir kurz die vorhandenen Forschungsergebnisse dar.

## 2.5 Institutionelle / strukturelle Barrieren

Was die strukturellen Hindernisse für die Beteiligung von Frauen an der Politik betrifft, so ist zunächst zu erwähnen, welche Hindernisse auf struktureller Ebene für alle Frauen im Hinblick auf den Zugang zu den Parteien bestehen:

- Männer werden mehrfach wieder aufgestellt,
- die Anzahl der Männer ist höher und die Männer interagieren am häufigsten mit Männern,
- jahrelange Lern- und Sozialisationsprozesse sind Voraussetzung,
- Schwierigkeiten, die sich aus der Tradition der Mandatsfortschreibung in der Partei ergeben, mangelnde Auswahl an Bewerberinnen, Parteiarbeit vor Ort für Frauen nicht attraktiv (aufgrund z. B. der Zeiten der Sitzungen und den Versammlungsorten) (Höhne 2019, S. 22–23).

Einige Forschungen, wie die SVR 2020-Forschung, zeigen ein ernsthaftes strukturelles Hindernis, nämlich die fehlende Ansprache von Menschen mit Migrationshintergrund. Gerade auf kommunaler Ebene spielt die direkte Ansprache von Frauen eine zentrale Rolle (Lukoschat und Köcher, S. 16). Hier besteht offenbar starker Handlungsbedarf, da die kommunalen Mandate zu ca. 90 % von Männern besetzt werden (Lukoschat und Köcher 2021).

## 2.6 Kandidaturen und Listenaufstellung als zentrale institutionelle Barriere

Hossain et al. (2016) zeigen strukturelle Hindernisse für die politische Partizipation von Migrant:innen bei der Aufstellung der Parteilisten:

- wenn aufgestellt, sind Migrant:innen nicht weniger erfolgreich bei Kommunalwahlen als Kandidat:innen ohne Migrationshintergrund,
- es gibt weniger Kandidat:innen mit Migrationshintergrund, als es für die Bevölkerung repräsentativ wäre,
- wenn aufgestellt, erhalten Migrant:innen schlechtere Listenplätze als Kandidat:innen ohne Migrationshintergrund.

So erscheint die Aufstellung der Kandidat:innenlisten durch die Parteien als zentrale institutionelle Barriere (Hossain et al. 2016).

Der Ort der Kandidatur ist für den Ausgang der Wahl ebenfalls nicht ohne Bedeutung. In der Forschung von Holtkamp ist der Unterschied zwischen den neuen und alten Bundesländern im Zugang zur Partizipation signifikant: „in vielen Fraktionen in Ostdeutschland sind sehr niedrige Migrantenanteile in den Ratsmitgliedern (auch aufgrund deutlich niedrigerer Anteile an der Gesamtbevölkerung) aufzuweisen“ (Holtkamp et al. 2013, S. 33). Darüber hinaus steigt der Anteil der Migrant:innen mit zunehmender Gemeindegröße deutlich (ebd., S. 39). Frauen mit Migrationshintergrund sind jedoch die am wenigsten vertretene Gruppe in den Kommunalparlamenten (im Vergleich zu ihrem Anteil an der Bevölkerung). Darüber hinaus sind Migranten und Migrantinnen in den deutschen Kommunalparlamenten im Allgemeinen signifikant unterrepräsentiert, während Männer ohne Migrationshintergrund stark überrepräsentiert sind (Holtkamp et al. 2013, S. 41).

Wie Mahler Walther und Lukoschat (2020) erforschten, wollen bei der nächsten Wahl 33 % der in ihrer Studie befragten Personen nicht mehr kandidieren, vor allem aus Altersgründen (76 %) (Mahler et al. 2020, S. 4). Der Generationswechsel ist eine große Chance für Frauen mit und ohne Migrationshintergrund um die Perspektive der Vielfalt in deutschen Rathäusern zu eröffnen.

Andererseits, so warnt Höhne (2019), ist es aufgrund der innerparteilichen Prozesse der Kandidatenauswahl schwierig, diesen Wandel einzuleiten. Das schwierigste Hindernis ist dabei die Wiederaufstellung. Selten werden Mandatsinhaber:innen durch neue Kandidat:innen herausgefordert. Das bedeutet, dass sich die männliche Besetzung in Parlamenten (und Rathäusern) nur sehr langsam ändern kann (Höhne 2019, S. 22/28).

Die Unterrepräsentation von Frauen in den meisten Parteien wird durch parteiinterne Mechanismen noch potenziert. So unterstützen männliche Parteimitglieder sich eher untereinander, wie Höhne zeigt: „Männer weisen gegenüber Frauen in allen Parteien ein signifikant geringeres Unterstützungs niveau auf.“ Die reine Anzahl der Männer in den Parteien, aber auch die in der obigen Tabelle aufgeführten Präferenzen zeigen, dass Männer in diesem Prozess häufiger mit Männern interagieren (Höhne 2019, S. 19).

Menschen mit Migrationshintergrund sind im Alltag und folglich auch in den Parteien und in der Parteiarbeit davon betroffen. Dies ist bei den Listenaufstellungen bei derzeitiger Studienlage nur eingeschränkt zu beobachten: Zwar erhalten Frauen ohne Migrationshintergrund im Vergleich zu ihren männlichen Parteikollegen ohne Migrationshintergrund signifikant schlechtere Listenplätze (Hossain et al. 2016), aber hier scheint es sich um eine Marginalisierung von Frauen im Allgemeinen zu handeln. Denn während der Frauenanteil auf den Listen generell geringer ist, werden die Frauen mit Migrationshintergrund bei der Kandidatinenaufstellung in allen Parteien zu einem höheren Prozentsatz berücksichtigt als Frauen ohne Migrationshintergrund. Daher wissen wir, dass migrantische Frauen im Vergleich zu nicht-migrantischen Frauen häufiger aufgestellt werden und höhere Listenplätze erhalten (außer bei der Partei DIE LINKE: Dort haben Frauen mit und ohne Migrationshintergrund die gleiche Chance, aufgestellt zu werden, bzw. der Unterschied ist nicht signifikant).

---

### **3      Forschungsfragen: Was wir wissen wollten**

Um die strukturellen Hemmnisse für die politische Partizipation von Frauen mit Migrationshintergrund in Deutschland zu erforschen, haben wir die folgenden Forschungsfragen gestellt.

Die zentrale Forschungsfrage lautete:

Auf welche Art und Weise wirken institutionelle/strukturelle Beteiligungsbarrieren bei der Exklusion von Migrantinnen von politischer Partizipation zusammen?

Zunächst wollen wir beantworten, inwieweit und auf welche Weise institutionelle/strukturelle Barrieren zu politischer Beteiligung von Migrantinnen durch die Teilnehmenden wahrgenommen werden?

Anschließend betrachten wir die Rolle der Parteien bei Reproduktion und Abbau dieser Barrieren, indem wir fragen, inwiefern die Parteien die von unseren Teilnehmenden wahrgenommenen Barrieren zur politischen Partizipation auf kommunaler Ebene reflektieren und darauf durch eigene Maßnahmen reagieren.

## 4 Methode: Wie wir es untersucht haben

Die Untersuchung wurde im Rahmen des Modellprojektes *POLITFIX* des Bundesverbandes interkultureller Frauen in Deutschland (BIFeV) mit der organisatorischen Unterstützung der Projektleiterin Galina Ortmann durchgeführt. Für die wissenschaftliche Begleitung von *POLITFIX* haben wir ein Forschungsdesign entwickelt, dass durch den Mix von narrativen Methoden aus der qualitativen Forschung und von Umfragemethoden aus der quantitativen Forschung die wahrgenommenen Barrieren und Wirkung des Projektes in der Breite der Teilnehmenden abbildet. Die Verbindung von dyadischen Interviews (Paarinterviews) mit einem kleinen Sample von Tandempaaren und der Befragung einer größeren Gruppe von Teilnehmenden haben wir schon in unserer Vorgängerstudie (Heyenn und Schöll-Mazurek 2021) vorgestellt.

Die geringe Fallzahl von 10 Teilnehmenden in den Paarinterviews und 48 Teilnehmenden in der Befragung verorten die Studie in der qualitativen Sozialforschung, bieten aber Anknüpfungspunkte für einen quantitativen Vergleich mit einer größeren Fallzahl von migrantischen und nicht migrantischen Kandidat:innen in der Zukunft.

Mithilfe der qualitativen Evaluationsmethode nach Kardorff (2004) haben wir das Programm evaluiert und anschließend die Bearbeitung von Barrieren für die politische Partizipation für Migrantinnen durch die Projektaktivitäten (Tandems aus Mentor:innen und Mentees, Austausch in der *POLITFIX* Community, Online Seminare) untersucht.

Dazu haben wir über theoretisches Sampling, dass Einflussfaktoren von politischer Partizipation von Migrantinnen berücksichtigt, drei Tandempaare ausgewählt und in dyadischen Interviews befragt. Die Interviews wurden Corona bedingt Online per Videochat durchgeführt, aufgenommen, transkribiert und induktiv nach Evaluation der Projektelemente sowie den Barrieren für politische Partizipation, sowie deduktiv nach weiteren aufgeworfenen Hindernissen sowie hilfreichen Umständen für die Kandidaturen codiert. Die Interviews wurden mit einer kombinierten Methode aus materialbasiertem in-vivo- und hypothesesgetriebenem Codierungsansatz ausgewertet, um sowohl die induktive Befragung des Materials als auch die deduktive Schaffung von Erkenntnissen aus der Perspektive der Informant:innen zu ermöglichen. In anderen Worten. Sowohl unsere Vorannahmen als auch unerwartete Blickwinkel der Befragten flossen in die Auswertung des Materials ein. Interviewpartner:innen wurden dabei als Teilnehmende und als Expert:innen für das Projekt behandelt.

Die so aufgeworfenen Phänomene wurden formuliert und dienten als Grundlage für die Konzeption einer Onlinebefragung, die an alle Teilnehmenden des Projektes geschickt wurde.

---

## 5 Datenerhebung

Für die Evaluationsstudie des Projektes *POLITFIX* 2021 des Bundesverbandes der Interkulturellen Frauen in Deutschland haben wir die im Projekt bearbeiteten Barrieren und Chancen der politischen Partizipation auf verschiedenen Ebenen aufgrund qualitativer und quantitativer Methoden in der Tiefe untersucht.

Die Datenbasis haben wir mit (1) dyadischen Interviews mit Mentor:innen und Kandidatinnen, einer (2) Online-Befragung sowie (3) Expert:inneninterviews mit Parteien erhoben.

Die in den narrativen Interviews erhobenen Phänomene haben wir auf Ihre Verbreitung im gesamten Projekt *POLITFIX* überprüft, indem wir eine Onlinebefragung an alle Teilnehmenden versendet haben. Mentorinnen und Kandidatinnen mit unterschiedlichen Hintergründen wie Alter, Aufenthaltsdauer, Einkommen, Parteizugehörigkeit sowie Herkunftsland wurden so befragt.

Abschließend fanden Experteninterviews mit den Vertreter:innen von Landesparteien in Niedersachsen (CDU, SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und DIE LINKE) statt, in denen diese mit den Wahrnehmungen der Teilnehmenden konfrontiert wurden, um die Reflektion von Barrieren für Migrant:innen sowie durchgeführte und geplante Maßnahmen zu deren Abbau auf Parteienebene zu untersuchen. Wir haben uns bemüht hier vergleichbare Perspektiven zu sammeln, indem wir Landesgeschäftsführer:innen bzw. Generalsekretär:innen eingeladen haben. Dieser Fokus wurde gesetzt, um Reflektionen aus dem täglichen Geschäft der Landesparteien zu erhalten und festzustellen, inwieweit das Problembewusstsein für diese Barrieren im Tagesgeschäft angekommen ist.

Die Parteien haben unsere Einladung sehr unterschiedlich gehandhabt: Einige haben den Termin genutzt, um die aktiven Mitglieder in den Feldern Gleichberechtigung von Frauen und Migrant:innen zusammenzubringen. So hat die SPD die Einladung mit ihrer Frauenorganisation und Migrant:innen in Funktionen geteilt. Dieses Gespräch war sehr interessant und vielfältig in den Meinungen, und sicher sehr effektiv als Teil der Meinungsbildung innerhalb der Partei. Um den Forschungsfokus auf das Tagesgeschäft gleichzeitig zu erhalten, haben wir hier zunächst die Generalsekretärin sprechen lassen und ihre Antworten dokumentiert.

Auch die Grünen haben ihre Integrationsbeauftragte und Mitglieder von Arbeitsgruppen, die sich für mehr Diversity einsetzen bzw. Migrant:innen in Partefunktionen zum Gespräch eingeladen. Auch hier haben wir zunächst die Generalsekretärin sprechen lassen, bevor wir das Gespräch für alle Teilnehmenden geöffnet haben.

Die CDU Niedersachsen lud unsere Projektleitung, Galina Ortmann, zu einem Gespräch in die Landtagsfraktion mit dem Stellvertretenden Vorsitzenden der Kommission zu Fragen der Migration und Teilhabe im Niedersächsischen Landtag und Generalsekretär der Landespartei.

---

## **6 Wahrnehmung der Barrieren: begünstigende und hemmende Faktoren kommunalpolitischer Kandidaturen von Migrantinnen**

Um die zentrale Forschungsfrage „Auf welche Art und Weise wirken Partizipationsbarrieren bei der Exklusion von Migrantinnen von politischer Partizipation zusammen?“ zu beantworten, präsentieren wir zunächst eine Bestandsaufnahme der von den Teilnehmenden wahrgenommenen und reflektierten strukturellen Barrieren. Dieses Kapitel beantwortet die Teilfrage „inwieweit und auf welche Weise werden institutionelle/strukturelle Barrieren zu politischer Partizipation von Migrantinnen von den Teilnehmenden wahrgenommen?“

### **6.1 Barrieren der politischen Teilhabe für Migrant:innen**

Mit den individuellen Eigenschaften, Erfahrungen und Lebensumständen der Teilnehmenden sind intersektionelle Ungleichheitsfaktoren verknüpft, die im Zusammenspiel mit gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen die politische Partizipation begünstigen oder hemmen. Die Frauen mit Migrationshintergrund im engeren oder weiteren Sinne, also mit Migrationserfahrung oder als Migrantinnen zweiter oder dritter Generation sind durch die Kombination von Gender und Herkunft im ursprünglichen Sinne der Intersektionalität nach Crenshaw (1990) doppelt benachteiligt. Zusätzlich zur genderbasiert Benachteiligung berichten Teilnehmer:innen mit eigener Migrationserfahrung sowohl von einer Sprachbarrier, als auch von Rassismuserfahrungen im täglichen Leben und im Kontakt mit Institutionen – dies gilt übergreifend für europäische und internationale Migrant:innen. Andrerseits sind Menschen mit Migrationshintergrund im

engeren sowie weiteren Sinne und Frauen im Durchschnitt in niedrigeren Einkommensgruppen verortet als Einwohner:innen ohne Migrationshintergrund bzw. Männer – Effekte, die sich bei migrantischen Frauen intersektionell verstärken.

## 6.2 Institutionelle / Strukturelle Barrieren

Institutionelle oder strukturelle Barrieren definieren wir als Regelungen, Verfahren und Situationen, die systematisch zur Benachteiligung bestimmter Personengruppen beitragen. In Interviews und Befragung haben wir uns konkreter mit der Wahrnehmung von Barrieren in den Parteien beschäftigt. Zuletzt haben wir die institutionelle Barriere für die Institution Partei betrachtet, indem wir Vertreter:innen der niedersächsischen Landesparteien zu den von unseren Teilnehmenden beobachteten Barrieren für Migrantinnen, sowie die von den jeweiligen Parteistrukturen durchgeführten und geplanten Maßnahmen befragt haben.

## 6.3 Staatliche Institutionen

Der Zugang zu politischen Mandaten erfolgt im Regelfall über die Aufstellung auf Wahllisten von Parteien und wir stellen diesen Indikator in den Vordergrund. Statistische Auswertungen von Kommunalwahlen haben ergeben, dass aufgestellte Migrant:innen bei der Wahl genauso erfolgreich sind wie nicht-migrantische Kandidat:innen. Die Unterrepräsentation ist entsprechend auf die geringere Aufstellung von Migrant:innen auf Listen, sprich auf Barrieren auf Seite der Parteien zurückzuführen. Diese haben ihre Wurzel auch in geringerem Anteil dieser Gruppe unter den Mitgliedschaften der meisten und insbesondere der größeren Parteien.

Zwar erheben die Parteien den Migrationshintergrund im Allgemeinen nicht, aber alleine der Frauenanteil in den Mitgliedschaften bleibt bei allen Parteien hinter den 50 % in der Gesellschaft zurück. Am geringsten ist der Anteil unter den demokratischen Parteien bei der FDP mit 21,6 %, gefolgt von CDU mit 26,5 % und SPD mit 32,8 %. Aber auch BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und DIE LINKE bleiben mit 36,4 % und 41 % hinter einer anteiligen Repräsentation von Frauen in der Gesellschaft zurück.

Durch die Listenaufstellungsverfahren wird diese Unterrepräsentation von Frauen in der Mitgliedschaft auf den Listen bzw. außer bei der CDU/CSU bei den tatsächlichen Mandaten im Bundestag besonders bei den Parteien mit Frauенquotenregelungen dann leicht korrigiert – allerdings nur bei BÜNDNIS 90 /

DIE GRÜNEN (59,3 %) und DIE LINKE (53,3 %), sodass Frauen repräsentiert bzw. überrepräsentiert sind. Beim Anteil von Migrant:innen und Frauen mit Migrationshintergrund unter den Abgeordneten wird dann lediglich bei der kleinsten Fraktion von DIE LINKE Repräsentation erreicht, wobei hier bei den migrantischen Frauen sogar eine Überrepräsentation von 8,7 % im Vergleich zu migrantischen Frauen in der Bevölkerung erreicht wird (siehe Tab. 1).

In den Gesprächen mit den migrantischen Kandidatinnen und Mentorinnen im Projekt haben wir Hindernisse an verschiedenen Punkten auf dem Weg zur Aufstellung identifiziert. Folgend beantworten wir die Frage, wie die Befragten die Rolle der Parteien bei der Reproduktion institutioneller Barrieren wahrnehmen.

## 6.4 Barrieren in den Parteien

Wie auch die bisherige Forschung reflektiert, neigen Migrant:innen dazu, sich eher außerhalb von Parteien zivilgesellschaftlich zu engagieren. Dies lässt sich im Migrant:innenanteil von Parteien nicht einfach nachweisen, da Migrationshintergrund bzw. -erfahrung von Migrant:innen nicht in Mitgliederstatistiken erhoben wird. Was wir allerdings dort sehen können, ist der niedrige Frauenanteil in Parteien. Dieser wird aktuell unter anderem auf die patriarchalischen Parteikulturen zurückgeführt, die Frauen im persönlichen Umgang und durch strukturelle Faktoren, wie Orte (z. B. Vereinslokale, Stammkneipen) und Zeiten (Essens- oder Abholzeiten von Kindern) von Treffen an der gleichberechtigten Teilhabe am Parteileben hindern (Lukoschat und Köcher 2021).

Diese Erkenntnisse geben uns erste Anhaltspunkte für die Wirkung von Parteikulturen auf Frauen mit Migrationshintergrund, auch wenn die Kombination aus abweichender Gender- und Mehrheitsgesellschaftskultur hier einen noch größeren Abschreckungsfaktor von traditioneller Parteikultur auf diese Zielgruppe erwarten lässt.

Tatsächlich waren mit 23 von 30 Befragten bei weitem nicht alle Kandidat:innen Parteimitglieder. Besonders die Kandidat:innen für Integrationsräte sind häufig parteilos. Vier der Befragten sind schon mal aus einer Partei ausgetreten. Die Austrittsgründe waren laut Befragung:

- mangelnde Unterstützung von der Partei,
- andere Werte,
- Konzentration auf lokale Politik,
- allgemeine Enttäuschung.

**Tab. 1 Repräsentation von Frauen, Migrant:innen und Frauen mit Migrationshintergrund in den Parteien und Fraktionen des 20. Bundestags.** (Quelle: Mediendienst 2021b. Eigene Berechnung der Repräsentativitätslücken aus der Differenz zwischen Anteil in der Bevölkerung und Anteil in Bundestagsfraktionen)

Partei/ Fraktion	Frauenanteil der Parteimitglieder (%)	Frauen-anteil im Bundestag, Faktionen vs. an der Bevölkerung	Repräsentati-vi-tätslücke (RL) Frauen (%)	Migrant:innen-an-teil im Bundesstag/an der Bewölkung	RL Migrant:innen (%)	Anteil von Frauen mit Migrationshintergrund in Bundesstag vs. an der Bevölkerung	RL Frauen mit Migrations- hintergrund (%)
Gesamt Bundestag (735) Alle Parteien vs. Bevölkerung	29,35	256/735 9%-Anteil im BT; 34,8 % vs. Anteil an der Bevölkerung:50,7 %	13,9	83/735 11,3 %/26,0 %	14,7	40/735, 5,44 % vs. 12,7 %	7,3
SPD	32,8	86/206 41,7 %	9	35/206, 17 %	9	16/206, 7,8 %	4,9
BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN	41	70/118, 59,3 %	-8,6	17/118, 14,4 %	11,6	10/206, 4,85 %	7,85
CDU/CSU	26,5	46/196, 23,4 %	27,3	8/196, 4,1 %	21,9	4/196, 2 % (CSU = 0)	10,7
FDP	21,6	22/92, 23,9 %	26,8	5/92, 5,4 %	20,6	1/92, 1,1 %	11,6
AfD	17,8	11/83, 13 %	37,7	6/83, 7,2 %	18,8	1/83, 1,2 %	11,5
Die Linke	36,4	21/39, 53,8 %	-3,8	11/39, 28,2 %	-2,2	8/39, 20 %	-8,7

In den dyadischen Interviews konnten wir einen gewissen Unmut mit der Akzeptanz von migrantischen Frauen als gleichberechtigte Diskussionsteilnehmerinnen ausmachen.

*Solange man mit hintere Reihe Platz nimmt, alles in Ordnung, aber ab diesem Moment, an dem man Anspruch erhebt, zu wollen, Gleichberechtigung zu wollen, dann ändert sich die Situation. Ja, weil dann kommt das erste Mal konkret Kampf [...] Rassismus. Aber sei doch glücklich, dass Du überhaupt mitgestalten darfst, aber natürlich nie so ausgesprochen, eh-, ich meine sowie, man lässt Dich spüren, dass Du zu viel Anspruch hast.*

### **Politfix Kandidatin, aus afrikanischem Herkunftsland (Quelle: Dyadiisches Interview)**

In der Onlinebefragung fühlten sich weniger als ein Viertel der Befragten (7/31) von Ihren Parteikolleg:innen anders behandelt als Mitglieder ohne Migrationshintergrund (siehe Abb. 1).

Losgelöst von der eigenen Person nach Leistung der eigenen Partei bei der Einbindung von Frauen, migrantischen Frauen und Minderheiten gefragt, ergibt sich ein differenziertes Bild. Alle befragten Mitglieder von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und der Partei DIE LINKE bescheinigen ihrer Partei gute Noten bei Minderheiten und keine Befragte dieser Partei findet, dass diese Gruppen überhaupt nicht eingebunden werden. Bei der anderen größeren Parteiengruppe im Projekt, der SPD, befinden allerdings fünf von 8 Befragten, dass Minderheiten nicht gut eingebunden werden (siehe Abb. 2).

Die gute Einbindung von Mitgliedern mit Migrationshintergrund geht andererseits bei den Listenaufstellungen auch zum Nachteil der Frauen:

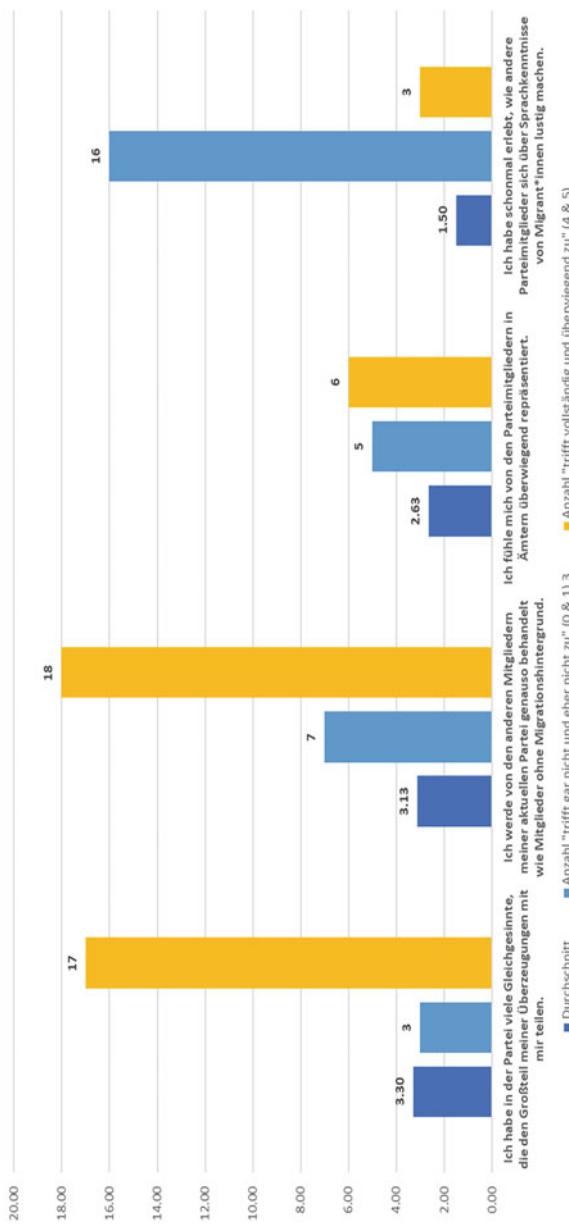
### **Politfix Mentorin, aus europäischem Herkunftsland. Quelle: Dyadiisches Interview.**

Die auf den ersten Blick fehlende Tendenz in den Aussagen zur Dominanz von Männern aus

*[...] Listenplätze, bessere Plätze bekommen nicht nur, dass sie jetzt ihre Wählerschaft mitbringen aber da wir-, überhaupt kein-, gar keinen-, nicht reinkommen, weil die Männer da dominieren, das war schon ne bittere Pille gewesen.*

der Mehrheitsgesellschaft löst sich auf, sobald man die Einschätzungen nach Parteien gruppierter. So antworten keine der CDU-Mitglieder und ein SPD Mitglied,

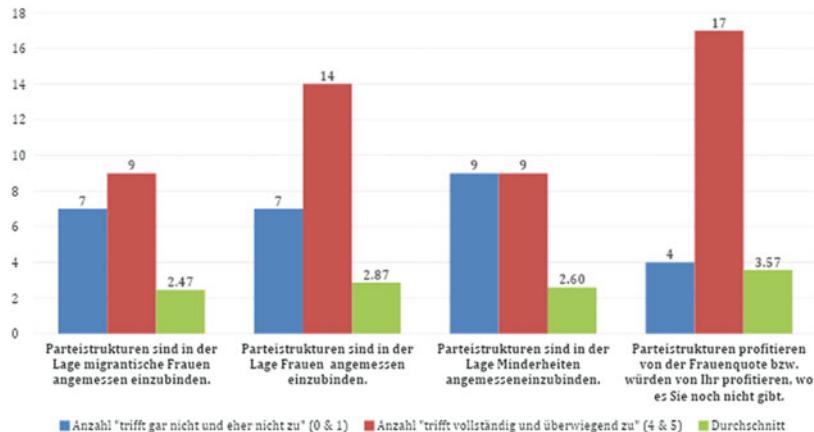
Inwieweit treffen die folgenden Aussagen zu Ihrer eigenen Parteiarbeit zu?  
Von trifft gar nicht zu (0) bis trifft vollständig zu (5)



**Abb.1 Erfahrungen in der eigenen Partei**

Inwieweit würden Sie die folgenden Aussagen zur Situation in Ihrer Partei teilen?

Von trifft gar nicht zu (0) bis trifft vollständig zu (5)

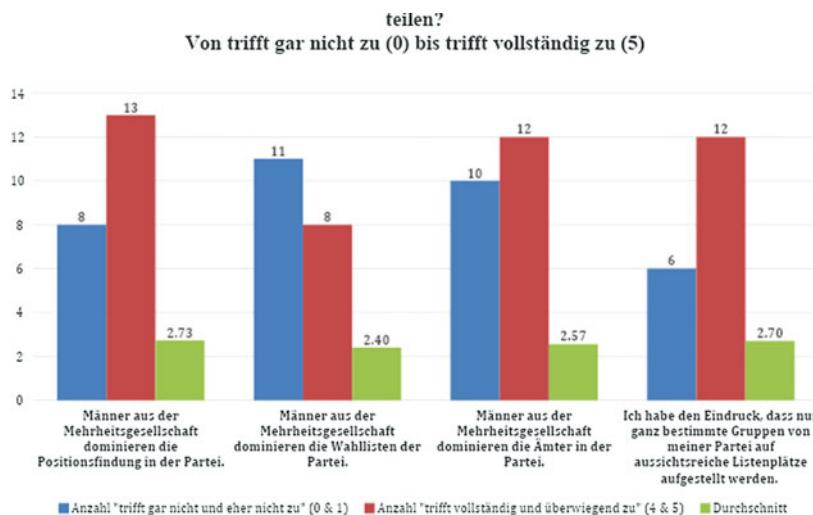


**Abb. 2 Aussagen über die Situation in den Parteien zur Einbindung migrantischer Frauen**

dass diese Aussagen zur Dominanz von Männern aus der Mehrheitsgesellschaft gar nicht oder eher nicht zu treffen, während von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und DIE LINKE vollständig oder überwiegend niemand der Befragten diese Dominanz in ihrer Partei diagnostizieren (siehe Abb. 3).

Die Erlebnisse der Kandidatinnen mit Migrationshintergrund in den Parteien variieren sehr stark. Besonders positiv ist der Eindruck von Integration von Frauen und Migranten in die Parteistrukturen, interne Meinungsbildung und Wahllisten bei BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und DIE LINKE. Schwieriger scheint es für Migrant:innen und Minderheiten in den ehemaligen Volksparteien CDU und SPD zu sein.

*Es gibt wie so eine Parteien Kultur sozusagen, die ich jetzt von Kindheit nicht mitbekommen habe. Aber ich weiß, wie das funktioniert. Ich glaub das, da gibt es einige, die vor den gleichen Problemlagen stehen. aber da kommt diese Rassifizierung noch dazu und dass Du Frau bist.*



**Abb.3 Aussagen zur Dominanz von Männern in den Parteien**

## 6.5 Institutionelle Barriere: aus Sicht der Parteien

Der Verteter von DIE LINKE Niedersachsen sieht die Parteien als Spiegel der Gesellschaft. Als LINKE könne und müsse man widersprechen, was als kleinere Partei gut möglich ist, sowie sich gegen strukturelle Rassismen aussprechen. Der Anteil von Migrant:innen unter den Mandatsträger:innen in der Partei sei hoch und viele Migrantinnen und Migranten in der Partei engagiert, besonders in den Städten. Dies gelinge, da die primäre Identifikation nicht über den Migrationshintergrund geschehe, sondern über gesellschaftskritische Inhalte und Interessen der Mitglieder. Menschen müssten komplex wahrgenommen werden und Migrationshintergrund dürfe nicht als Problem dargestellt werden. Stattdessen solle man in den gesellschaftlichen Diskurs zur Migration eingreifen und Migration als kontinuierliches Element europäischer Gesellschaft diskutieren sowie migrationsfeindlicher Politik entgegenwirken.

Die Verteter:innen von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN Niedersachsen erklären, dass sie das Problem „systematische Benachteiligung“ erkannt haben und nun die Probleme auch systematisch abbauen wollen. Die Partei hat dabei den Anspruch, individuelle und strukturelle Hemmnisse gleichermaßen abzubauen.

Neben bindenden Beschlüssen für Vielfältigkeit in Parteifunktionen und Wahllisten setzen sie auf die Vorbildwirkung von Migrantinnen in Funktionen und Mandaten sowie auf „Empowerment“-Programme für die Qualifizierung und Ermutigung von Migrantinnen.

Auch die Vertreterinnen der SPD Niedersachsen sehen durch die Reduktion von Menschen auf ihre Migrationsgeschichte eine Barriere für eine gelungene interkulturelle Öffnung der Parteien. Inhalte verbinden ihrer Ansicht nach in gemeinsamer politischer Arbeit, nicht Herkunft. Das getrennte Ansprechen von Frauen mit und ohne Migrationshintergrund wird einerseits kritisch gesehen, andererseits wird reflektiert, dass Frauen mit Migrationshintergrund nicht gleichermaßen von der Frauenquote profitieren.

Der CDU-Vertreter räumte ein, dass sich keine Frau mit Migrationshintergrund auf der Landesliste befand. Der Stellvertretende Vorsitzende der Kommission zu Fragen der Migration und Teilhabe im Niedersächsischen Landtag findet, dass durch Quotierung die Demokratie „beschnitten“ würde, da die freie Wahl eingeschränkt sei. Sie wollen das Problem eher über Mentorenprogramme für Frauen und Migranten, eine Anwerbung von zivilgesellschaftlich aktiven Migrant:innen in Vereinen durch „Integrationslotsen“ sowie die Vorbildfunktion der Parteispitze angehen. Weiter sehen sie, dass sie einen Teil der Migrationsgesellschaft in ihrer Zusammensetzung aktuell nicht ansprechen. Die Generalsekretärin betont, dass sie Einfluss auf die Landesebene hat, kommunal aber nicht eingreifen kann. So wird auf Landesebene eine Satzungsänderung geplant, die bestimmen soll, dass auf den ersten 30 Plätzen 12–15 Frauen aufgestellt werden.

Abschließend ist festzustellen, dass diese Gespräche mit Parteienvertreter:innen für die Wirkung des Projekts wichtig waren. Sie ermöglichten die Selbstreflexion der Parteienvertreter:innen sowie die Darstellung von Problembewusstsein und geplanten sowie durchgeführten Maßnahmen. Sie haben den Wissensstand um einen Blick von innen bereichert. Die Messung der geplanten Maßnahmen sollte in nachfolgenden Projekten beobachtet werden.

---

## 7 Diskussion

Die zentrale Forschungsfrage lautete: Auf welche Art und Weise wirken institutionelle Partizipationsbarrieren bei der Exklusion von Migrantinnen von politischer Partizipation zusammen?

Wir beantworten, inwieweit und auf welche Weise institutionelle/strukturelle Barrieren zu politischer Partizipation von Migrantinnen von den Teilnehmenden wahrgenommen werden.

## **8 Wahrnehmung der Barrieren zu politischer Partizipation**

### **8.1 Institutionelle Ebene**

Bei Barrieren für Mitglieder von Parteien müssen wir stark nach Parteien differenzieren. Lediglich ein Viertel der Befragten (7/31) erklärten, von ihren Parteikolleg:innen anders behandelt worden zu sein als Mitglieder ohne Migrationshintergrund. Alle befragten Mitglieder von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und der Partei DIE LINKE bescheinigen ihrer Partei gute Noten bei Minderheiten und keine Befragte dieser Partei findet, dass diese Gruppen überhaupt nicht eingebunden werden. Bei der anderen größeren Parteiengruppe im Projekt, der SPD, befinden allerdings fünf von acht Befragten, dass Minderheiten nicht gut eingebunden werden.

Auf die Frage zur Dominanz bestimmter Gruppen in den Parteien wurde zudem deutlich, dass Migrantinnen in den Volksparteien diese als stark männlich und weiß geprägt wahrnehmen. Der hohe Einfluss der Männer aus der Mehrheitsgesellschaft wird bei Positionsfindung in Debatten, bei der Auswahl für innerparteiliche Ämter und bei der Aufstellung auf Kandidatenlisten bescheinigt.

Besonders positiv ist der Eindruck von Integration von Frauen und Migranten in die Partiestrukturen, interne Meinungsbildung und Wahllisten bei BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und DIE LINKE.

### **8.2 Aus Sicht der Parteien**

In Bezug auf diese Erkenntnisse betrachteten wir die Rolle der Parteien bei Reproduktion und Abbau dieser Barrieren, indem wir fragen, inwiefern die Parteien die von unseren Teilnehmenden wahrgenommenen Hemmnisse zur politischen Partizipation auf kommunaler Ebene reflektieren und darauf durch eigene Maßnahmen reagieren.

Alle Parteien haben das Problem im Blick. Der CDU-Vertreter im Landtag lehnt Quotenregelungen ab, während der Generalsekretär die Landesliste über eine Satzungsänderung eingeschränkt (12–15 Frauen unter den ersten 30 Listenplätzen) quotieren will. CDU und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN wollen beide mit Mentorenprogrammen migrantische Mitglieder unterstützen. BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN erarbeiten ein Statut für mehr Diversität in Ämtern und Mandaten, das nicht bindend ist, aber über Vorbildfunktion auf den Kommunalisten

ankommen soll. Auch die CDU verspricht sich eine Öffnung der Partei, indem die Vorstände mit gutem Beispiel vorangehen.

Die SPD und die Partei DIE LINKE wollen nicht zum „Othering“ von Migrant:innen beitragen, indem sie Migration als Problem betonen. Stattdessen setzen die beiden roten Parteien auf das Gewinnen von engagierten migrantischen Mitgliedern über gemeinsame politische Inhalte und Ziele. Die Partei DIE LINKE setzt außerdem auf die inhaltliche Auseinandersetzung mit migrationsfeindlichen Diskursen und auf antirassistische Arbeit.

---

## **9 Wirkung der Mentoringprogramme: Fall des POLITFIX -Programms des BIFeV**

### **9.1 Empfehlungen an die Parteien**

Aus diesen Erkenntnissen empfehlen wir den Parteien, Kandidatinnen für die Partei zu rekrutieren, die sich zivilgesellschaftlich engagieren oder ein Mandat in den Integrationsräten haben. Wichtig erscheint uns aus Sicht der Migrantinnen auch, nicht nur direkt vor der Wahl als Feigenblatt auf der Liste aktiviert zu werden, sondern langfristig und gleichberechtigt in Parteistrukturen inklusive Ämter und Funktionen eingebunden zu werden. Wir empfehlen den Parteien eine gezielte Unterstützung für Migrantinnen vor und nach den Wahlen.

Wir hoffen, dass die Parteien gemäß unserer Konsultationen weiterhin erörtern, inwiefern verpflichtende Maßnahmen – wie Frauenquoten, die den intersektionalen Charakter der Ausgrenzung berücksichtigen – umsetzbar sind. Zusätzlich empfehlen wir, bei Migrantinnenselbstorganisationen vorstellig werden, um so neue, engagierte Mitglieder zu gewinnen. Parteiinterne Prozesse sollten zur gleichberechtigten Teilhabe aller Mitglieder transparent gemacht werden. Wir empfehlen zudem, dass Parteien eine bestimmte Person in der Partei benennen, die für die Integration von Migrantinnen verantwortlich ist. Außerdem bitten wir, im Sinne der Repräsentation darauf zu achten, Integrationsbeauftragte nicht mit männlichen Vertretern der Mehrheitsgesellschaft zu besetzen.

Mit dem Projekt POLITFIX wurde im Kontext von drei Kommunalwahlen ein Beitrag zur Erhöhung des Anteils von Frauen mit Zuwanderungsgeschichte in politischen Mandaten auf kommunaler Ebene geleistet. Außerdem wurden durch gezielten Austausch mit Parteienvertreter:innen bei der Teilnehmendensuche und bei der Auswertung des Projektes Impulse für die interkulturelle Öffnung der Parteien gesetzt.

Aufgrund der Auslastung von Bewerberinnen, die nachweislich zu deren Marginalisierung und wirtschaftlicher Benachteiligung führt, schlagen wir vor, in Form von Zuschüssen und Stipendien Bewerberinnen mit Migrationshintergrund kontinuierlich zu fördern. Solche Stipendien sollten von unabhängigen Stellen vergeben werden. Diese Meinung spiegelt sich in den Aussagen der Bewerberinnen in den dyadiischen Interviews wider. Aus diesen Erkenntnissen empfehlen wir, bei solchen Programmen bei der Planung den Aspekt einer guten Zeitplanung im Hinblick auf familiäre Verpflichtungen der Teilnehmerinnen stark zu berücksichtigen. Es sollten unkonventionelle Lösungen gefunden werden, um sie bei der Betreuung von Familienmitgliedern zu unterstützen (Stipendien, Kinderbetreuung).

Wir stellen fest, dass solche Programme, die intersektionell die politische Partizipation von migrantischen Frauen behandeln, einen wichtigen Beitrag für erfolgreiche Teilhabe und einen deutlichen Akzent in der Gesellschaft und der Politik leisten. Da in Deutschland immerhin ein Demokratie- und Repräsentationsdefizit droht, sind solche Programme nicht nur eine Unterstützung für eine Gruppe, sondern leiten ein Beitrag für Aufrechthaltung und Bereicherung der Demokratie in Deutschland. Da die Frauen doppelt benachteiligt sind, wirken solche Programme als Ausgleich für intersektionale Ungleichheiten für die migrantischen Frauen.

---

## Literatur

- Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich) 2020: Mitten im Spiel – oder nur an der Seitenlinie? Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. With assistance of Vera Guill, Dr. Jan Schneider, Dr. Timo Tonassi, Alex Wittlif. Berlin (Studie des SVR-Forschungsbereichs 2020–3). Online verfügbar unter [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2021/03/SVR-FB\\_Studie\\_Be-Part.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2021/03/SVR-FB_Studie_Be-Part.pdf), checked on 3/13/2021.
- Heyenn, Hannah / Schöll Mazurek, Kamila 2021: Von Teilhabe bis Community Building – Patenschaftsprojekte von Migrantenselbstorganisationen.” Comparative Research Network, Berlin. Online verfügbar unter <https://d-nb.info/1227705573/34>.
- Hoecker, Beate 1995: Politische Partizipation von Frauen. Kontinuität und Wandel des Geschlechterverhältnisses in der Politik: einführendes Studienbuch. Opladen: Leske + Budrich.
- Hoecker, Beate 2013: Frauen und das institutionelle Europa. Politische Partizipation und Repräsentation im Geschlechtervergleich. Wiesbaden, s.l.: Springer Fachmedien Wiesbaden (SpringerLink). Online verfügbar unter <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10756690>.

- Holtkamp, Lars/ Wiechmann, Elke/ Friedhoff, Caroline 2013: Intersektionale Analyse der Parlamente. Repräsentation von MigrantInnen in bundesdeutschen Parlamenten. Hagen: Inst. für Politikwissenschaften (Polis, Nr. 72). Online verfügbar unter [https://ub-deposit.fernuni-hagen.de/receive/mir\\_mods\\_00000869](https://ub-deposit.fernuni-hagen.de/receive/mir_mods_00000869).
- Hossain, Nina/ Friedhoff, Caroline/ Funder, Maria/ Holtkamp, Lars/ Wiechmann, Elke 2016: Partizipation - Migration - Gender. Eine Studie über politische Partizipation und Repräsentation von Migrantinnen in Deutschland. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Arbeit, Organisation und Geschlecht in Wirtschaft und Gesellschaft, 4).
- Höhne, Benjamin 2019: Politik ist (k)ein Männergeschäft? Eine genderfokussierte Analyse der parteilichen Kandidierenden-Auswahl zu Bundestagswahlen, Heinrich Böll Stiftung, (böll.brief, Demokratie & Gesellschaft #11, März).
- Lukoschat, Helga/ Köcher, Renate 2021: Parteikulturen und die politische Teilhabe von Frauen. Eine empirische Untersuchung mit Handlungsempfehlungen an die Parteien. EAF Berlin.
- Mahler Walther, Katrin / Lukoschat, Helga 2020: Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Deutschland 30 Jahre nach der Wiedervereinigung. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. EAF Berlin.
- Mediendienst Integration 2021a: Mehr Abgeordnete mit Migrationshintergrund. Online verfügbar unter <https://mediendienst-integration.de/artikel/mehr-abgeordnete-mit-migrationshintergrund-1.html>.
- Mediendienst Integration 2021b: Politische Teilhabe. Abgeordnete mit Migrationshintergrund im 20. Deutschen Bundestag. Berlin. Online verfügbar unter [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Recherche\\_Bundestag\\_2021\\_Mediendienst.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Recherche_Bundestag_2021_Mediendienst.pdf).
- Weinmann, Martin 2013: Potenzial für Bundestagswahlen: Politische Partizipation von Drittstaatsangehörigen. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Policy Brief). Online verfügbar unter [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2013/08/Politische-Partizipation\\_SVR-FB.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2013/08/Politische-Partizipation_SVR-FB.pdf), checked on 2/25/2021.
- Singer, Theresa 2019: Wer vertritt hier wen? Die Migrationsgesellschaft spiegelt sich in den Parlamenten nicht wider. Online verfügbar unter <https://heimatkunde.boell.de/de/2019/08/23/wer-vertritt-hier-wen-die-migrationsgesellschaft-spiegelt-sich-den-parlamenten-nicht>.
- Statista 2019: Frauenanteil in deutschen Landesparlamenten. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/infografik/15951/frauenanteil-in-deutschen-landesparlamenten/>.
- Statista 2022: Frauenanteil in den politischen Parteien. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/192247/umfrage/frauenanteil-in-den-politischen-parteien/#professional>.
- Will, Anne-Kathrin 2012: Deutsche Integrationsmaßnahmen aus der Sicht von Nicht-EU-Bürgern. Die Ergebnisse des Immigrant Citizens Survey für Deutschland. Sachverständigenrat für Integration und Migration. Berlin (Studie). Online verfügbar unter [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2012/06/studie-ics\\_svr-fb\\_deutschland.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2012/06/studie-ics_svr-fb_deutschland.pdf).

**Schöll-Mazurek, Kamila (Frankfurt/ Oder):** Doktorin der Politikwissenschaften, Migrationsforscherin. Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für interdisziplinäre Polenstudien an der Europa-Universität Viadrina, wo sie über die Wirksamkeit der Zusammenarbeit zwischen Frankreich, Deutschland und Polen in der Europäischen Union forscht und als

Dozentin des Jean-Monnet-Programms über die Situation von Migranten in Europa unterrichtet. Leiterin der Interkulturellen Anlauf- und Beratungsstelle für EU-Bürger\*innen in Berlin, Sprecherin des Polnischen Bundesnetzwerks für Partizipation und Soziales Part of Europe in Deutschland. Stipendiatin der Europäischen Kommission und der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung. Autorin und Mitautorin von Publikationen, Strategiepapieren und Gutachten zu den deutsch-polnischen Beziehungen, zur Situation der EU-Bürger\*innen, zur sozialen Sicherheit und zur sozialen Ungleichheit in Europa.

E-Mail: [schoell-mazurek@europa-uni.de](mailto:schoell-mazurek@europa-uni.de)

**Heyenn, Hannah:** studierte 2009 Soziologie und Osteuropastudien; Mitarbeit in verschiedenen Forschungsprojekten (PREWORK [www.prework.eu](http://www.prework.eu) sowie Testing EU-citizenship as Labour Citizenship [www.testing-eu-citizenship.de](http://www.testing-eu-citizenship.de).

E-Mail: [hannah.heyenn@uni-kassel.de](mailto:hannah.heyenn@uni-kassel.de)

---

## **Engagement und Zivilgesellschaft als Lernorte**



# Demokratieförderung und Extremismusprävention

Ein kritischer Blick aus der Perspektive politischer Bildung und zivilgesellschaftlicher Demokratie

Benedikt Widmaier

Erste staatliche Programme zur Prävention des (Rechts-)Extremismus, die heute gerne als „Demokratieförderung“ beschrieben werden, sind bereits in den 1990er Jahren entstanden. Die insbesondere nach 2015 durch die Mordserie des NSU schnell gewachsenen Modellprogramme haben zu einem Strukturwandel der Träger und zu einem inhaltlichen Paradigmenwechsel in der außerschulischen politischen Bildung geführt. Diese aus der Perspektive einer zivilgesellschaftlichen Demokratie und gemessen an den emanzipatorischen Aufgaben der politischen Bildung ambivalente Entwicklung wird hier dargestellt und kritisch diskutiert.

Die Bekämpfung des Rechtsextremismus ist in den politischen Debatten in Deutschland seit Jahren ein sehr präsentes Thema. Eine wichtige Etappe in dieser Diskussion war der Katalog von „89 Maßnahmen zum Kampf gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus“, die der damalige „Kabinettausschuss zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und Rassismus“ kurz vor dem Ende der Regierungszeit der Großen Koalition im November 2020 vorgelegt hat. Unter den Maßnahmen taucht auch ein als „Wehrhaftes Demokratiefördergesetz“ bezeichnetes Vorhaben auf. Diese Initiative für ein Demokratiefördergesetz ist 2021 von der neuen Bundesregierung wiederaufgenommen worden. Insbesondere die Innenministerin Nancy Faeser wirbt seither unermüdlich in vielen

---

B. Widmaier (✉)  
Heppenheim, Deutschland  
E-Mail: [benedikt.widmaier@t-online.de](mailto:benedikt.widmaier@t-online.de)

Interviews und öffentlichen Auftritten für ein solches Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus.

Damit schließt die Innenministerin an die im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition gewählte Formulierung an, „dass Rechtsextremismus [...] derzeit die größte Bedrohung unserer Demokratie“ sei. Das im Koalitionsvertrag nun wieder ohne Zusatz als „Demokratiefördergesetz“ bezeichnete Vorhaben soll „nach breiter Beteiligung“ schnell umgesetzt werden. Dazu sind im April 2022 Institutionen und Verbände, die bundesweit und überregional tätig sind, aufgerufen worden, in einem kurzen Statement Stellung zu dieser Initiative zu nehmen. Einige Träger haben ihre Stellungnahme selbst veröffentlicht, die beteiligten Ministerien haben aber bisher aus den nach eigenen Angaben etwa 170 Stellungnahmen keine Auszüge oder eine systematische Zusammenfassung vorgelegt.

Stattdessen sind die Träger bereits am 4. Mai 2022 zu einer Tagung nach Berlin eingeladen worden, bei der auch die Ministerinnen Nancy Faeser und die – eben erst berufene – neue Bundesfamilienministerin Lisa Paus mit längeren Grußbotschaften vertreten waren. Außer dass dort bekannt wurde, dass die Federführung für den weiteren Prozess nun beim Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (BMFSFJ) liegen und dass im Herbst bereits der Entwurf für ein Demokratiefördergesetz vorliegen soll, hinterließ der Tag nach Berichten von Teilnehmenden viele fragende Gesichter. Das Gefühl, an einem ernstzunehmenden Prozess zivilgesellschaftlicher Demokratie und Partizipation beteiligt gewesen zu sein, wollte sich offenbar nicht einstellen.

Eine kritische politikwissenschaftliche Analyse der Geschichte der extremismuspräventiven Demokratieförderung in Deutschland fehlt leider bis heute. Die sehr symbolpolitisch aufgeladene, an Innerer Sicherheit orientierte Politik auf der einen und die enorm gute Förderung von Präventionsprojekten auf der anderen Seite verstehen darüber hinaus den Blick für eine ernsthafte und tiefergehende politische Auseinandersetzung mit dem Thema. Vor diesem Hintergrund können auch hier nur einige zusammenfassende Anmerkungen gemacht und vorläufige Einschätzungen gegeben werden, mit denen eine fachliche Debatte angestoßen werden soll.

Zunächst werden in Teil 1 zwei wichtige Etappen extremismuspräventiver pädagogischer Interventionen aus den Jahren vor und nach 2000 vorgestellt. Die ersten Programme ab 1992, die schnell in den Ruf einer „Glatzenpflege auf Staatskosten“ gerieten, wurden aufgrund massiver öffentlicher Kritik in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nicht weitergeführt. Nach einer „Denkpause“ gab es ab 2000 dann einen Paradigmenwechsel und es wurde zum sogenannten „Aufstand der Anständigen“ aufgerufen.

In Teil 2 wird mit einem hier unumgänglichen großen zeitlichen Sprung die mit dem Bundesprogramm „Demokratie leben!“ 2015 eingeleitete Entwicklung vorgestellt, die zu einer sehr umfangreichen neuen Präventionslandschaft geführt und vor allem die Arbeit gegen Rechtsextremismus und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit gestärkt hat. Auf das für unser Thema zentrale Bundesprogramm „Demokratie leben!“ wird in Teil 3 noch einmal ausführlicher eingegangen.

In Teil 4 werden einige kritische Anfragen gestellt, eine vorsichtige systematischere Einordnung sowie Anregungen für eine dringend gebotene politische und pädagogische Diskussion über extremismuspräventive Demokratieförderung angeboten. In Teil 5 wird in einem abschließenden demokratietheoretischen Transfer die Frage aufgeworfen, ob „extremismuspräventive Demokratieförderung“ dem Modell einer zivilgesellschaftlichen Demokratie nicht eher schaden könnte, als diese zu fördern.

---

## 1 Pädagogik gegen Rechts

Bereits Anfang der 1980er Jahren ist das Thema Gewalt und Rechtsextremismus in der alten Bundesrepublik auf die Agenda gesetzt worden. Insbesondere die „SINUS-Studie über rechtsextremistische Einstellungen bei den Deutschen“ von 1981 hat in dieser Zeit eine erste öffentliche Debatte ausgelöst (Sinus Institut 1981). Martin Greiffenhagen, der damals ein Vorwort zur Veröffentlichung lieferte, hat dort fast prophetisch vorhergesagt, dass das Material der Studie „der politischen Bildung für Jahre Stoff“ liefern werde (Sinus Institut 1981, S. 12).

Die mit der deutschen Widervereinigung einhergehenden gesellschaftlichen Desintegrations- und materiellen Deprivationserscheinungen haben 1992 zu fremdenfeindlichen Exzessen in Hoyerswerda und Rostock-Lichtenhagen geführt, die wiederum beschleunigend auf die Entwicklung staatlicher Programme gegen Jugendgewalt wirkten. Als wichtiges neues Programm ist vor allem das „Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt“ (AgAG 1992–1996) zu nennen (Bohn und Münchmeier 1997). Insgesamt war, das hat schon der Hinweis auf die Sinus-Studie deutlich gemacht, längst klargeworden, dass eine (sozial)pädagogische Intervention gegen Rechts dringend notwendig ist.

Ebenfalls 1992 erschien eine Mitte der 1980er Jahre gestartete Langzeitstudie, die „Bielefelder Rechtsextremismus-Studie“ von Wilhelm Heitmeyer u. a. (Heitmeyer et al. 1992). Die Bundeszentrale für politische Bildung veröffentlichte 1993 in ihrer Schriftenreihe einen umfangreichen Tagungsband mit dem Titel „Rechtsradikale Gewalt im vereinten Deutschland“ (Otto und Merten 1993).

Dort sind einige Autoren vertreten, die neben der bereits genannten Irina Bohn bis heute die Debatte mitbestimmen, darunter Benno Hafenerger, Franz Josef Krafeld, Kurt Möller oder Albert Scherr.

Wilhelm Heitmeyer hat im Laufe der weiteren fachlichen Auseinandersetzung den Begriff der „Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit“ geprägt und damit seit Anfang der 2000er Jahre das bis heute zentrale Stichwort sowie den Analyse- und Legitimationskontext für die gesamte weitere Entwicklung der präventiven Arbeit gegen Rechtsextremismus geliefert. Die Liste der Fachstudien zur Sozialisation, zu politischen Hintergründen und Ursachen und zur Pädagogik gegen Rechtsextremismus ließe sich beliebig verlängern. An wissenschaftlicher Grundlagenforschung und pädagogischen Handreichungen mangelt es nach 30 Jahren Extremismuspräventiver Jugend- und Bildungsarbeit jedenfalls nicht. Die gut ausgestatteten staatlichen Interventions- und Präventionsprogramme gegen Rechts haben diesen hohen Output sicher mit verursacht.

Ab Mitte der 1990er Jahre gab es eine gewisse Denkpause und die Programme wurden zurückgefahren. Dazu hat maßgeblich die Kritik an einer vermeintlichen „Glatzenpflege auf Staatskosten“ beigetragen, die zum ersten Mal 1993 in der Wochenzeitung „Die Zeit“ so formuliert wurde (vgl. Drieschner 1993; Buderus 1998).

An Ostern 2000 fand dann ein Brandanschlag auf die Synagoge in Erfurt statt, und nur wenige Wochen später im Juni ein Bombenanschlag an einem Düsseldorfer S-Bahnhof, bei dem zehn russlanddeutsche jüdische Einwanderer verletzt wurden. Bei seinem Besuch am Tatort rief Bundeskanzler Gerhard Schröder in Düsseldorf zu einem „Aufstand der Anständigen“ auf (Burschel et al. 2013) und gab damit den Anstoß für die neue Generation der Bundesprogramme zur Prävention einer weiteren rechten Radikalisierung.

In diesen Jahren der ersten rot-grünen Bundesregierung waren bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft zu einem „Zaubertrank“ (Wolfrum 2013, S. 198 ff.) geworden, sehr deutlich flankiert durch eine Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestags. So scheint es nicht erstaunlich, dass die Mobilisierung der Zivilgesellschaft sich als attraktive zeitgemäße Lösung im Vorgehen gegen rechte Gesinnungen und zur Prävention rechter Gewalt anbot – auch und insbesondere in den neuen Bundesländern, in denen weiterhin großer Bedarf am Aufbau einer demokratischen politischen Kultur gesehen wurde.

Mit 9/11, dem Anschlag auf das World Trade Center am 11. September 2001, begann dann eine ausgedehnte Phase einer neuen Politik der Inneren Sicherheit, die auch immer stärker von Seiten der Bürger\*innen eingefordert wurde (Wolfrum 2013, S. 327). Im Oktober 2002 machte Gerhard Schröder in seiner

zweiten Regierungserklärung deutlich, dass seine rot-grüne Regierung „Sicherheit als elementares Bürgerrecht“ versteht (Wolfrum 2013, S. 350).

In dieser politischen Gemengelage vollzog sich ein Paradigmenwechsel, mit dem das bis heute gültige Leitbild der extremismuspräventiven Demokratieförderung grundgelegt wurde. Das Ziel war nun die Mobilisierung der Zivilgesellschaft gegen rechte Gruppen und Gesinnungen – eben der „Aufstand der Anständigen“. Dabei traten die soziale Arbeit und die Bildungsarbeit mit rechten Zielgruppen eher in den Hintergrund.

---

## 2 Strategie zur Extremismusprävention und Demokratieförderung

Als entscheidende Zäsur und maßgeblicher Anstoß für eine extremismuspräventive Demokratieförderung gilt die Mordserie des NSU (vgl. den auch mit „Zäsur“ überschriebenen Band von Langebach und Habisch (2015) in der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung). Mehrere Untersuchungsausschüsse von Bundes- und Landtagen forderten danach einmütig eine Stärkung der politischen Bildung und folgten damit einem alten Mechanismus, in solchen Krisen die politische Bildung als „Feuerwehr“ (Schillo 2009), als „schnelle Eingreiftruppe“ (Scherr 1993, S. 129) oder „volkspädagogische Feuerwehr“ (Jaschke 1991, S. 229) anzurufen.

Der NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seinem Abschlussbericht kurz vor der Bundestagswahl 2013 eine „kontinuierliche Unterstützung für Demokratieförderung“ empfohlen (Deutscher Bundestag 2013, S. 865 f.). Dabei solle auch die „präventive[n] Bildungsarbeit gegen Rassismus und Rechtsextremismus“ weiterentwickelt werden (Deutscher Bundestag 2013, S. 866). Im Verlauf des umfangreichen Berichts wird die Bedeutung von politischer Bildung in diesem Kontext näher beschrieben, und es werden umfangreiche Maßnahmen angeregt:

- Die Demokratieerziehung in Kita, Schule, Universität, Berufsschulen, aber auch in der sonstigen Erwachsenenbildung, z. B. an Volkshochschulen [zu] verstärken,
- Politische Bildung [zu] stärken statt [zu] kürzen. Politische Bildung ist Zukunftsvorsorge für unsere Demokratie,
- Demokratieerziehung [zum] Thema der pädagogischen Ausbildung für ErzieherInnen, LehrerInnen und andere Fachkräfte [zu] machen: Demokratieerziehung muss obligatorischer Bestandteil des Curriculums werden.

- Dabei sollen auch Kompetenzen im Umgang mit rechtsextremen Wortergreifungsstrategien und Nazihetze im Netz vermittelt werden“ (Deutscher Bundestag 2013, S. 1041).

Im Untersuchungsbericht wird zum ersten Mal deutlich der politische Wille artikuliert, dass die bestehenden Programme „langfristig finanziell sichergestellt [...], auf bundesgesetzlicher Grundlage [...] weiterentwickelt sowie neue Strukturformen [...] etabliert“ werden sollen (Die Bundesregierung 2013, S. 108).

Mit der „Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung“ (BMFSFJ 2016a) ist das Thema endgültig ganz oben auf die politische Agenda in Deutschland gesetzt worden. Seit 2015 wird diese Strategie bereits mit dem Programm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ umgesetzt. Die Ausstattung des vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) verantworteten Programms ist schnell angestiegen und 2017 noch einmal verdoppelt worden, sodass dort zwischen 2017 und 2019 jährlich Fördermittel in Höhe von 105,5 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung standen (BMFSFJ 2020a, S. 31). Im Haushaltsjahr 2022 liegt das Budget von „Demokratie leben!“ dann bereits bei über 200 Mio. EUR.

Sukzessive sind auch in allen Bundesländern eigene (rechts-)extremismuspräventive Programme aufgelegt worden. Im Landesprogramm „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ lag die Förderung 2020 bei über 8 Mio. Euro. Dieses Programm wird im Übrigen vom „Hessischen Kompetenzzentrum Extremismusprävention“ (HKE) koordiniert, das eine Abteilung des Hessischen Landespolizeipräsidiums ist. Die Nähe zum Politikfeld Innere Sicherheit wird hier noch einmal besonders deutlich.

---

### **3 Das Bundesprogramm „Demokratie leben!“**

Das 2015 angelaufene Bundesprogramm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat sich aus unterschiedlichen antiextremistischen Vorläuferprogrammen entwickelt und ist inhaltlich mittlerweile um die Aspekte Vielfaltgestaltung und Demokratieförderung erweitert worden (vgl. dazu vor allem BMFSFJ 2020a; Milbradt et al. 2021). Damit ist das Programm sukzessive immer stärker in die Nähe der außerschulischen

politischen (Jugend-) Bildung gerückt und macht als starke institutionelle parallele Struktur – mit seiner allerdings eingeschränkten und politisch vorgegebenen Extremismuspräventiven Intention – der politischen Bildung deutlich Konkurrenz.

Jugendpolitisch war diese Konkurrenz offenbar gezielt angelegt worden. Eine der frühen wissenschaftlichen Evaluationen des Deutschen Jugendinstituts (DJI) sprach bereits davon, dass das Programm „Demokratie leben!“ im Hinblick auf gesetzliche Grundlagen an die Richtlinien des Kinder- und Jugendplans des Bundes (KJP) anknüpfe und inhaltlich insbesondere dem KJP-Programm „Allgemeine Politische Bildung“ nahestehe (Bischoff et al. 2015, S. 17).

Ursprünglich mit einer Fördersumme von 40 Mio. EUR gestartet, ist die Förderung im Programm „Demokratie leben!“, wie bereits erwähnt, im Haushaltsjahr 2017 auf 105,5 Mio. Euro erhöht worden. Dagegen war das hier angesprochene KJP-Programm zur politischen Jugendbildung 2017 mit bescheidenen 10 Mio. Euro ausgestattet. Im Haushaltsjahr 2022 liegen die Ausstattungen bei 200 Mio. Euro für „Demokratie leben!“ und 13 Mio. Euro für das KJP-Programm der allgemeinen politischen Jugendbildung.

Die vergleichsweise sehr hohe Ausstattung von „Demokratie leben!“ macht deutlich, dass mit dem Programm von Anfang an strukturelle Veränderungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland (vgl. Greuel und König 2014), aber eben auch der non-formalen politischen Bildung potentiell angelegt und offensichtlich politisch gewünscht waren. Eine der impliziten jugendpolitischen Intentionen wird früh deutlich, wenn das dem BMFSFJ nachgeordnete Deutsche Jugendinstitut (DJI) in seiner ersten Evaluation davon spricht, dass der „Wettbewerb sowie die Arbeitsteilung zwischen neuen Trägern im Programm ‚Demokratie leben!‘ und alten Trägern der Politischen Bildung sowie eine damit gegebene Zunahme der Pluralität“ der Träger erwünscht sei, und dass damit insgesamt Impulse für eine „thematische Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendplans des Bundes“ erzielt werden sollen (Bischoff et al. 2015, S. 24). Verklausuliert, aber dennoch ungeschminkt deutlich wird dies im Abschlussbericht des BMFSFJ zu „Demokratie leben!“ 2020 ausgedrückt. Dort heißt es, dass sich die „etablierten Strukturen“ mit ihrem „hohen Beharrungsvermögen auch als Entwicklungsbremse erweisen“ können (BMFSFJ 2020a, S. 64).

Sollten also die Pläne für ein „Demokratiefördergesetz“ weiterverfolgt werden, ist davon auszugehen, dass die Extremismuspräventive Demokratieförderung zum zentralen Paradigma der politischen Bildung werden wird. Eine solche Entwicklung würde das Selbstverständnis und die Trägerstruktur der politischen Bildung nachhaltig verändern und sie noch deutlicher als bisher in die konservative Rolle eines bereits in der 1950er Jahren beschriebenen „erzieherischen Verfassungsschutzes“ drängen (Widmaier 2018a).

Am Ausgangspunkt sollten mit „Demokratie leben!“ bessere Strukturen für ein zivilgesellschaftliches und bürgerschaftliches Engagement gegen Rechtsextremismus, Gewalt und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit aufgebaut werden. Als weitere Ziele/Programmelemente wurden im Laufe der Entwicklung des Bundesprogramms neben der Demokratieförderung mit anti-rechtsextremistischer Ausrichtung folgende Themen ergänzt: Antisemitismus, Islam- und Muslimfeindlichkeit, Antiziganismus, Homophobie sowie gewaltbereiter Salafismus bzw. Islamismus und linke Militanz (BMFSFJ 2020a, S. 11 f.).

Im Programm wurden/werden auf allen staatlichen Ebenen – also in den Kommunen, in den Ländern und auf der Bundesebene – neue Trägerstrukturen aufgebaut. Das Programm wird durch eine Regiestelle im Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben verwaltet und politisch durch regelmäßige Planungsgespräche unter Beteiligung des BMFSFJ politisch gesteuert. Damit sollen der Fachaustausch sowie die Vernetzung der neuen Träger untereinander gefördert und deren Qualifizierung unterstützt werden.

Das Programm „Demokratie leben!“ verfügt so bereits seit einigen Jahren über eine feste institutionelle Struktur, die in einigen Details aber mehrfach vom BMFSFJ nachgesteuert und modelliert wurde. Analog zum föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland gibt es mit „Partnerschaften für Demokratie“ ein Programm für kommunale Gebietskörperschaften, mit den „Landesdemokratiezentren“ ein Programm für die Koordinierung in den Bundesländern und mit „Strukturentwicklung bundeszentraler Träger“ (seit 2020 neu als Kompetenzzentren und -netzwerke modelliert) sowie den „Modellprojekten“ bundeszentrale Programme.

Allen Programmen gemeinsam sind der antiextremistische Impetus und die durch die Mobilisierung der Zivilgesellschaft intendierte Förderung einer wehrhaften Demokratie. Bei der Auftaktkonferenz am 25.02.2015 in Berlin umschrieb Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig diesen Auftrag mit folgenden Worten:

„Mit dem Bundesprogramm ‚Demokratie leben!‘ möchte ich die Zivilgesellschaft im Kampf gegen demokratiefeindliche und menschenverachtende Tendenzen in unserem Land stark machen. Ich will die Menschen vor Ort unterstützen, die sich für ein offenes und vielfältiges Land einsetzen. Gleichzeitig möchte ich alle Bürgerinnen und Bürger dazu ermutigen, sich aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit einzubringen. Geben Sie unserer Demokratie mit Ihrem Engagement ein lebendiges Gesicht und lassen Sie uns Demokratie gemeinsam leben!“ (zit. nach Schraml 2015).

Exemplarisch für das Programm soll hier die Förderlinie der „Kommunalen Partnerschaften für Demokratie“ kurz beschrieben werden. Im Abschlussbericht der letzten Förderperiode wird angegeben, dass bis 2019 in 300 Städten oder Landkreisen solche Partnerschaften aufgebaut waren. In den Ausschreibungen und Grundsätzen werden Ziele und Arbeitsweise der „Partnerschaften für Demokratie“ deutlich vorgegeben (BMFSFJ 2016b und BMFSFJ 2020a). Es gibt wenig inhaltliche Offenheit und kaum Spielräume für eine institutionelle Selbständigkeit, wie wir das aus der subsidiär arbeitenden politischen (Jugend-)Bildungsarbeit der freien Träger eigentlich kennen. Das Programm wird außerdem inhaltlich deutlich in den Begründungskontext einer durch Extremismus gefährdeten Demokratie und die Notwendigkeit von Extremismusprävention gestellt:

„Angriffe auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Phänomene gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit wie z. B. Rassismus und Antisemitismus sind eine dauerhafte Herausforderung für die gesamte Gesellschaft. Die Aufdeckung der NSU-Morde hat insbesondere die Gefahren des Rechtsextremismus/ Rechtsterrorismus noch einmal deutlich vor Augen geführt. Verunsicherungen im Zuge von Globalisierung, Migration und sozialer Polarisierung werden auch weiterhin Anknüpfungsmöglichkeiten für menschenverachtende Ideologien und Ideologiefragmente bieten und zur vermeintlichen Rechtfertigung von Gewalt und in undemokratischer Form ausgetragenen politisierten Konflikten missbraucht werden. Zur wirksamen Begegnung bedarf es zielgerichteter Präventionsstrategien im Zusammenwirken von Kommunen, Ländern, dem Bund und der Zivilgesellschaft“ (BMFSFJ 2016b, S. 3).

Deshalb soll das Programm „Demokratie leben!“ „ziviles Engagement und demokratisches Verhalten auf der kommunalen, regionalen und überregionalen Ebene fördern. Vereine, Projekte und Initiativen werden unterstützt, die sich der Förderung von Demokratie und Vielfalt widmen und *insbesondere* (Hervorhebung B. Wi.) gegen Rechtsextremismus und Phänomene gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit wie z. B. Rassismus und Antisemitismus arbeiten. Darüber hinaus können auch andere Formen von Demokratie- und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, von politisierter oder vorgeblich politisch bzw. vorgeblich religiös legitimierter Gewalt, von Hass und politischer Radikalisierung Gegenstand präventiver Arbeit und damit Gegenstand der Förderung durch das Bundesprogramm sein“ (BMFSFJ 2016b, S. 3).

Die beschriebenen Entwicklungen machen in mehrfacher Hinsicht einen Paradigmenwechsel und einen Strukturwandel in Deutschland deutlich, der insbesondere die non-formale politische Bildung in ihren Inhalten, ihrem Erscheinungsbild

und der Struktur ihrer Träger einschneidend und nachhaltig verändern könnte (Widmaier 2018b).

---

## **4      Extremismuspräventive Demokratieförderung und politische Bildung**

### **4.1    Extremismuspräventive Demokratieförderung – eine Chimäre?**

Nach Erscheinen meiner Publikation „Extremismuspräventive Demokratieförderung“ (Widmaier 2022a) hat mir u. a. ein erfahrener Kollege aus dem Deutschen Jugendinstitut zurückgemeldet, die so zusammengesetzte Begrifflichkeit sei eine Chimäre. Im Bundesprogramm „Demokratie leben!“ hätten doch inzwischen auch die Themen „Vielfaltgestaltung“ und „Demokratieförderung“ ihren eigenständigen festen Platz, und so würden sich neue Chancen für eine Weiterentwicklung der Jugendhilfe insgesamt und auch für politische Bildung eröffnen.

In der Tat ist das Bild der Chimäre – einem Fabelwesen aus der griechischen Mythologie – gut geeignet, um die strukturellen Probleme der extremismuspräventiven Demokratieförderung zu benennen. Die Chimäre hat drei Köpfe: vorne den eines Löwen, in der Mitte den einer Ziege und hinten den einer Schlange. Extremismuspräventive Demokratieförderung ist, wie oben beschrieben, sogar im doppelten Sinne eine solche Chimäre. Die Handlungsfelder des Programms – Extremismusprävention, Vielfaltgestaltung und Demokratieförderung – unterscheiden sich in ihren Handlungslogiken. Sie passen, wie die drei Köpfe des Fabelwesens Chimäre, nicht zusammen und stehen damit in einem eigentümlich paradoxen Spannungsverhältnis zueinander.

In Ihrer aktuellen Publikation zur Extremismusprävention hat auch Julika Bürgin (Bürgin 2021, S. 57 ff.) ein offensichtlich unterschiedliches Verständnis des Begriffs „Demokratieförderung“ in der Politik und der pädagogischen Praxis identifiziert: Die im Programm „Demokratie leben!“ angewandte Sprache könne unterschiedlich interpretiert werden. In einer „Regierungssprache“, die sich an Politik und Verwaltung richte, werde „Demokratieförderung [...] als Extremismusprävention konzipiert (BMFSFJ 2016b, S. 360, kursive Hervorhebung von Bürgin). Dagegen vermitte „die Implementierungssprache [...] Trägern und Akteur\*innen, sie könnten sich mit ihren Projekten zur Demokratieförderung neben der Extremismusprävention verorten“ (BMFSFJ 2016b, S. 3, kursive Hervorhebung B. Wi.).

In einem Kommentar zum Koalitionsvertrag 2021 habe ich ein der dreiköpfigen Chimäre ähnliches Bild gewählt und beschrieben, dass hinter dem Projekt eines Demokratiefördergesetzes ein kaum aufzulösendes Trilemma steckt (Widmaier 2022b). Unterschiedliche Interessengruppen interpretieren die Ziele eines Demokratiefördergesetzes entlang ihrer eigenen politischen Interessen, die kaum in Übereinstimmung zu bringen sind, aber seit Jahren in der oben dargestellten Entwicklung nebeneinanderstehen.

Die Lobbyisten der Engagementpolitik sehen in einem Demokratiefördergesetz einen „Meilenstein für die Engagementpolitik“ (Klein 2021) und hoffen, dass die zivilgesellschaftlichen Initiativen und Träger dann eine dauerhafte strukturelle Förderung erhalten werden. Aus der Sicht der Innenpolitik soll mit dem Gesetz ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und damit zu Inneren Sicherheit geleistet werden. Und für die Träger der extremismuspräventiven Demokratieförderung geht es um eine dauerhafte finanzielle Absicherung ihrer bisher im Bundesprogramm „Demokratie leben!“ nur befristet geförderten (Modell-)Projekte.

## 4.2 Politische Bildung – ein Chamäleon?

Die Logik einer staatlich verordneten Extremismusprävention stimmt mit den Zielen und Aufgaben einer zivilgesellschaftlichen allgemeinen politischen Bildung in den meisten Punkten nicht überein. Es ist kein Zufall, dass die Sachverständigenkommission des 16. Kinder- und Jugendberichts an wenigen Stellen so deutlich war wie bei ihrer Warnung, „Demokratiebildung oder politische Bildung mit Extremismusprävention in eins zu setzen“ (BMFSFJ 2020b, S. 128). Auch die wissenschaftlichen Expert:innen des Deutschen Jugendinstituts, die seit Jahren Demokratieförderung und Extremismusprävention wissenschaftlich evaluieren, haben das in einer Expertise für den Deutschen Präventionstag 2019 gut auf den Punkt gebracht: „Während Prävention wesentlich auf die Vermeidung bestimmter Haltungen und Handlungen und die ihnen zugrundeliegenden Motivationen, Orientierungen, Einstellungen und Intentionen gerichtet ist, zielt Bildung auf Kompetenzzuwachs und Subjektbildung. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass politische Bildung – wie jedes andere Bildungsangebot auch – präventive Effekte hervorrufen kann“ (Milbradt et al. 2019, S. 12).

Diese Frage unterschiedlicher Handlungslogiken schließt nahtlos an die eben vorgestellte These der unterschiedlichen sprachlichen Interpretation von „Demokratieförderung“ an. Dass diese unterschiedlichen Sichtweisen vielfältige Herausforderungen für die Evaluation solcher Programme mit sich bringen,

haben die Wissenschaftler:innen des Deutschen Jugendinstituts auch an anderer Stelle klar gemacht. Sie sprechen mit Blick auf das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ von einem „emergenten, komplexen und multizentrischen Mehrebenen-Programm“ (Milbradt et al. 2021, S. 20). Das impliziere, „dass die unterschiedlichen Akteure und Strukturen auf den unterschiedlichen Ebenen nach unterschiedlichen Handlungslogiken funktionieren“ (Milbradt et al. 2021, S. 21).

Fast alle „alten Träger“ der politischen Bildung haben sich – gleich einem Chamäleon – inzwischen der (Förder-)Lage angepasst und sich dem Primat der „Extremismusprävention“ als neuem vorrangigen Ziel von politischer Bildung untergeordnet. In Fachgesprächen mit Kolleg:innen wird oft die Meinung vertreten, dass theoretische Grabenkämpfe nicht zielführend wären: Hauptsache, die Fördertöpfe, die in ihrer Ausrichtung der politischen Bildung doch irgendwie nahe stehen, wachsen. Sowohl das Professionsbewusstsein der politischen Bildung (Scheidig 2016), das über Jahrzehnte politisch und pädagogisch gewachsen ist, als auch das Selbstverständnis der Träger der politischen Bildung als zivilgesellschaftliche unabhängige Nichtregierungsorganisationen (Reichling 2021) könnten dabei schnell verloren gehen und auf der Strecke bleiben. Was unter „politischer Bildung“ zu verstehen ist, verflüssigt sich seit Jahren zunehmend durch eine Vielfalt von neuen Demokratie-Komposita. Dabei werden Begriffe wie Demokratiepädagogik, Demokratiebildung, Demokratiedidaktik, Demokratielernen oder eben Demokratieförderung zumeist kritiklos positiv konnotiert und als vermeintliche Synonyme zum Begriff der politischen Bildung betrachtet (Widmaier 2018c).

---

## 5 **Zum Schluss: Stellt die extremismuspräventive Demokratieförderung die zivilgesellschaftliche Demokratie auf den Kopf?**

Die abschließende demokratietheoretische Problemanzeige ergibt sich explizit und implizit aus der bisherigen Darstellung. Mit dem Bundesprogramm „Demokratie leben!“ ist das Thema der Extremismusprävention mit politischer Macht und im Modus eines symbolpolitisch aufgeladenen staatlichen Top-Down-Prozesses durchgesetzt worden. Extremismusprävention ist dabei immer wieder als vermeintliches Projekt der demokratiefördernden politischen Bildung und als Projekt der Stärkung der Zivilgesellschaft dargestellt worden. Der Staat aber bestimmt das Thema und der Staat fördert die politische Bildung der Zivilgesellschaft sehr umfangreich, bei der extremismuspräventiven Demokratieförderung

in der Regel kostendeckend, für die von ihr erwartete extremismuspräventive Intervention.

Das hat auch zur Folge, dass sich Sicherheits- und Verfassungsschutzbehörden unter der Hand mit zu den wichtigsten Playern im Feld der extremismuspräventiven politischen Bildung entwickelt haben (vgl. insbesondere Bundeskriminalamt 2020). Damit einher geht die Favorisierung eines Demokatiemodells, das sich am kontrollierenden Staat orientiert, in dem „kollektive[n] Verhaltensabweichungen [...] reaktiv und präventiv entgegenzuwirken ist (Jaschke 1991, S. 225)“. Das dahinter stehende defizitorientierte Menschenbild sieht Bürger:innen auch und besonders als potentielle Gefährder:innen der Demokratie (Gill und Achour 2019).

Diese Skepsis gegenüber der Demokratiefähigkeit des Menschen passt zwar zu den Theorien einer streibaren und wehrhaften Demokratie und einer daran orientierten staatlichen politischen Bildung (Jaschke 1991, S. 210 ff.; Widmaier 1987). Sie passt aber nicht zu den Traditionen und dem Selbstverständnis einer kritischen zivilgesellschaftlichen politischen Bildung. Die politische Bildung dieser sogenannten „freien Träger“ (Widmaier 2022c) geht von einem Menschenbild aus, das auf Mündigkeit setzt, Bürgerinnen und Bürger also grundsätzlich für demokratiefähig hält. Das Ziel von politischer Bildung ist es, Menschen eine eigenständige politische Urteilsfähigkeit zu ermöglichen und sie mitzunehmen auf dem Weg einer fortschreitenden Demokratisierung der Gesellschaft und des politischen Systems.

Insofern gibt es aus der Perspektive einer zeitgemäßen aufgeklärten politischen Bildung und aus der Perspektive einer zivilgesellschaftlichen Demokratie eine ganze Menge an kritischen pädagogischen und demokratietheoretischen Anfragen an die „neue“ extremismuspräventive Demokratieförderung.

---

## Literatur

- Bischoff, Ursula/ Heinze, Franziska u.a. 2015: Erster Bericht: Strukturentwicklung bundeszentraler Träger. Programmevaluation „Demokratie leben“, hgg. vom Deutschen Jugendinstitut, Halle.
- Bohn, Irina/ Münchmeier, Richard 1997: Das Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt, hgg. von Fuchs, Jürgen/ Kreft, Dieter / Löhr, Rolf-Peter, Band 1, Münster.
- Buderus, Andreas 1998: Fünf Jahre Glatzenpflege auf Staatskosten. Jugendarbeit zwischen Politik und Pädagogik, Köln.
- Bürgin, Julika 2021: Extremismusprävention als polizeiliche Ordnung. Zur Politik der Demokratiebildung, Weinheim/Basel.
- Bundeskriminalamt (Hg.) 2020: Handbuch Extremismusprävention, Wiesbaden.

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) 2016a: Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2016b: Bundesprogramm Demokratie leben! Bundesweite Förderung lokaler „Partnerschaften für Demokratie“. Leitlinie vom 01.11.2016, Bonn.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) 2020a: Abschlussbericht Bundesprogramm „Demokratie leben!“. Erste Förderperiode 2015 bis 2019, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) 2020b: 16. Kinder- und Jugendbericht. Förderung demokratischer Bildung im Kindes- und Jugendalter, Berlin.
- Burschel, Friedrich/ Schubert, Uwe/ Wiegel, Gerd (Hg.) 2013: „Der Sommer ist vorbei...“. Vom „Aufstand der Anständigen“ zur „Extremismus-Klausel“. Beiträge zu 13 Jahren „Bundesprogramme gegen Rechts“, Münster.
- Deutscher Bundestag 2013: Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes (NSU-Untersuchungsausschuss), Drucksache 17/14600 vom 22.08.2013, Berlin.
- Die Bundesregierung 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Berlin.
- Drieschner, Frank 1993: Glatzenpflege auf Staatskosten. In: DIE ZEIT vom 13.08.1993.
- Gill, Thomas/ Achour, Sabine 2019: „Liebe Teilnehmende, liebe Gefährderinnen und Gefährder“. Extremismusprävention als politische Bildung? In: Journal für politische Bildung, Heft 2/2019, S. 32–36.
- Greuel, Frank/ König, Frank 2014: Innovationsfeld Rechtsextremismusprävention. Empirische Hinweise zur Nachhaltigkeit pädagogischer Modellprojekte. In: Deutsche Jugend, Heft 6/2014, S. 268–277.
- Heitmeyer, Wilhelm u.a. 1992: Die Bielefelder Rechtsextremismus-Studie. Erste Langzeituntersuchung zur politischen Sozialisation männlicher Jugendlicher, Weinheim/ München.
- Jaschke, Hans-Gerd 1991: Streitbare Demokratie und Innere Sicherheit. Grundlagen, Praxis und Kritik, Opladen.
- Klein, Ansgar 2021: Die Zivilgesellschaft ist gefordert, die Spielregeln des Miteinanders zu verteidigen. In: DBB Magazin des Deutschen Beamtenbundes, Heft 3/2021, S. 14/15.
- Langebach, Martin/ Habisch, Cornelia (Hg.) 2015: Zäsur? Politische Bildung nach dem NSU, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 1644, Bonn.
- Milbradt, Björn u.a. 2019: (Sozial-)pädagogische Praxis im Handlungsfeld Radikalisierungsprävention – Handlungslogik, Präventionsstufen und Ansätze, Berlin.
- Milbradt, Björn u.a. 2021: Evaluation von Programmen und Projekten der Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung und Extremismusprävention. Gegenstand, Entwicklungen und Herausforderungen, Weinheim/Basel.
- Otto, Hans-Uwe/ Merten, Roland (Hg.) 1993: Rechtsradikale Gewalt im vereinigten Deutschland. Jugend im gesellschaftlichen Umbruch, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 319, Bonn.
- Reichling, Norbert 2021: Mehr Demokratie wagen oder mehr „QUANGOs“ riskieren?. Zwischenfragen zu Demokratieförderung, Zivilgesellschaft und politischer Bildung. In: Vorgänge - Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Heft 3/2021, S. 105–116.

- Scheidig, Falk 2016: Professionalität politischer Erwachsenenbildung zwischen Theorie und Praxis. Eine empirische Studie zu wissenschaftsbasierter Lehrtätigkeit, Bad Heilbrunn.
- Scherr, Albert 1993: Möglichkeiten und Grenzen der Jugendarbeit mit rechten Jugendlichen. In: Deutsche Jugend, Heft 3/1993, S. 127–135.
- Schillo, Johannes 2009: Feuerwehr zum Dauereinsatz. Bildungspolitik und politische Bildung. In: Journal für politische Bildung, Heft 4/2009, S. 10–18.
- Schraml, Petra 2015: „Wir möchten die Demokratie stärken“. Das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ richtet sich gegen Rechtsextremismus und Menschenfeindlichkeit. Bericht vom 25.06.2015 im Innovationsportal des DIPF, Frankfurt.
- Sinus Institut 1981: 5 Millionen Deutsche: „Wir sollten wieder einen Führer haben...“. Die SINUS-Studie über rechtsextremistische Einstellungen in Deutschland, Reinbek bei Hamburg.
- Widmaier, Benedikt 1987: Die Bundeszentrale für politische Bildung. Ein Beitrag zur Geschichte staatlicher politischer Bildung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt u.a.
- Widmaier, Benedikt 2018a: Erzieherischer Verfassungsschutz und politische Bildung. In: Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit, Heft 2/2018, S. 114–124.
- Widmaier, Benedikt 2018b: Strukturwandel der non-formalen Politischen Bildung in Deutschland. In: Besand, Anja / Gerhard, Uwe / Gessner, Susann (Hg.): Politische Bildung mit wachem Blick. Festschrift für Wolfgang Sander zum 65. Geburtstag, Schwalbach/Ts., S. 146–157.
- Widmaier, Benedikt 2018c: Demokratiebildung, Demokratieförderung, Demokratiepädagogik, Demokratieerziehung, Demokratiedidaktik, Demokratielernen, Demokratieentwicklung...wie jetzt? Die neue Unübersichtlichkeit in der politischen Bildung. In: Hessische Blätter für Volksbildung – Zeitschrift für Erwachsenenbildung in Deutschland, Heft 3/2018, S. 258–266.
- Widmaier, Benedikt 2022a: Extremismuspräventive Demokratieförderung. Eine kritische Intervention, Frankfurt.
- Widmaier, Benedikt 2022b: Das Trilemma der Demokratieförderung. Anmerkungen zum Koalitionsvertrag aus der Perspektive von Politischer Bildung, Extremismusprävention und Engagementpolitik. In: BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland 3/2022 vom 10.02.2022, <https://www.b-b-e.de/aktuelles/detail/das-trilemma-der-demokratiefoerderung/> (Zugriff: 2022-06-06).
- Widmaier, Benedikt 2022c: Zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Freiheit. Was sind Träger der politischen Bildung? In: Wohng, Alexander / Zorn, Peter (Hg.): Neutralität ist auch keine Lösung, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin, i. E.
- Wolfrum, Edgar 2013: Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998 – 2005, München.

**Widmaier, Benedikt:** Politikwissenschaftler, lange Jahre Direktor im Haus am Maiberg – Akademie für politische und soziale Bildung der Diözese Mainz, Mitglied im Bundes- und Landesvorstand Hessen der Deutschen Vereinigung für politische Bildung (DVPB). Redakteur des Journals für politische Bildung und Mitherausgeber der Schriftenreihe „Non-formale politische Bildung“ des Wochenschau Verlags.

Aktuellen Arbeitsschwerpunkte sind: Demokratieförderung und Politische Bildung, Demokratietheorie, Geschichte und Grundlagen der Politischen Bildung, Rassismuskritik.

E-Mail: [benedikt.widmaier@t-online.de](mailto:benedikt.widmaier@t-online.de)



---

# Politisches Lernen in Erfahrungs- und Handlungsbezügen

## Herausforderungen für die politische Bildung

Ansgar Klein

Der Beitrag diskutiert, ausgehend von einem ganzheitlichen Bildungsansatz, die Bedeutung des informellen und non-formalen Lernortes Engagement, in dem nicht zuletzt auch Lernprozesse mit Blick auf gesellschaftliche und politische Erfahrungen stattfinden. Bildungspolitisch gilt es, diesen Lernort als Teil der „kommunalen Bildungslandschaft“ systematisch einzubeziehen<sup>1</sup>.

---

## 1 Die Bedeutung eines ganzheitlichen Bildungsansatzes

Gelernt wird sowohl im Bereich formaler Bildungsinstitutionen als auch in non-formalen und informellen Kontexten. Der von der Europäischen Union angestoßene und bislang nicht umgesetzte „Deutsche Qualifikationsrahmen“ beruht auf diesem Bildungsverständnis und versucht, die erworbenen Kompetenzen

<sup>1</sup>Der Beitrag greift zurück auf: Ansgar Klein 2014: Politische Bildung und bürgerschaftliches Engagement. In: Birger Hartnuß/ Reinhild Hugenroth/ Thomas Kegel (Hrsg.): Schule und Bürgergesellschaft. Bürgergesellschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen, Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts. 2013, S. 113–124 und auf den Beitrag Ansgar Klein/ Lilian Schwalb 2014: Bürgerschaftliches Engagement als Lernfeld und Bildungsort: [https://www.wbv.de/journals/zeitschriften/eb-erwachsenenbildung/artikel/shop/detail/name/\\_0/1/EBZ1404W021/facet/EBZ1404W021///nb/0/category/731.html](https://www.wbv.de/journals/zeitschriften/eb-erwachsenenbildung/artikel/shop/detail/name/_0/1/EBZ1404W021/facet/EBZ1404W021///nb/0/category/731.html).

A. Klein (✉)

BBE Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, Berlin, Deutschland

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

in einer vergleichenden Perspektive mit dem Ziel zu betrachten, gleichwertige Kompetenzprofile identifizieren zu können, die sich aus den unterschiedlichen Lernarrangements speisen (Flachmeyer und Schulte Hemming 2013; Klein und Hugenroth 2013).

Vor diesem Hintergrund hat sich in der Bildungspolitik ein Verständnis von „lokalen Bildungslandschaften“ entwickelt, das die unterschiedlichen Lernorte und Lernarrangements im Zusammenhang betrachtet und formale Bildungs-orte wie auch informelle Lernorte umfasst (Bleckmann und Durdel 2009; Olk und Stimpel 2012): Kommunale Bildungslandschaften vereinen unterschiedliche Akteure der Bildungsarbeit aus dem öffentlichen Bereich der schulischen wie außerschulischen Bildung und beziehen systematisch auch die zivilgesellschaftlichen Akteure ein, die als Träger von Engagement in Einrichtungen, Projekten und Vereinen Verantwortung für die im Engagement möglichen Lernprozesse tragen. Hier sind selbstverständlich auch die Freiwilligendienste als ein zivilgesellschaftlicher Lerndienst mit zu berücksichtigen (Olk und Klein 2014).

Aufbau und Weiterentwicklung kommunaler Bildungslandschaften erfordern eine kooperative gemeinsame Steuerung von öffentlichem und zivilgesellschaftlichem Bereich im Sinne von Governance. In den letzten Jahren wurden verschiedene Projekte und Programme ins Leben gerufen, die hier anknüpfen. Zu nennen ist beispielsweise die Stiftungs-Initiative „Lernen vor Ort“ (2012), mit der öffentliches und privates Engagement für ein gutes Bildungsmanagementsystem gefördert, Anreize zum Aufbau eines neuen kommunalen Bildungsmanagementsystems geschaffen und damit lebenslanges Lernen unterstützt werden sollen. Auch die Programme des Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung, vhw, sind in diesem Zusammenhang zu nennen.

Zu den sich hier stellenden Aufgaben der Koordination kommen auch zentrale Herausforderungen wie der systematisch inklusive Umgang mit gerade den Zielgruppen, die in den formalen Bildungsinstitutionen einer sozialen Selektion in starkem Maße ausgesetzt sind: Soziale Ungleichheit unter jungen Menschen hängt eng mit Fragen der Chancengleichheiten hinsichtlich der Bildung zusammen. So wird Deutschland durch nationale sowie internationale Forschungsbeiträge ein enger Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg attestiert. Um zur gesellschaftlichen Teilhabe gerade auch junger Menschen beizutragen, ist Bildung ein Schlüsselement (Baumert et al. 2001).

Um den Lernort Engagement zu stärken, gilt es daher, mittels „aufsuchender Formate“ der Engagegementförderung gerade die im formalen Bildungssystem von sozialer Selektion bedrohten Gruppen systematisch ins Engagement einzubeziehen. Dazu bedarf es sozialräumlich angelegter Konzepte und Vorgehensweisen

(Klatt und Walter 2011). Bildungs- und Engagementpolitik haben also in den Kommunen gemeinsame Aufgaben.

---

## 2 Bürgerschaftliches Engagement als Lernfeld

Im Bereich der Bildung ist bürgerschaftliches Engagement mit seinen sozialräumlichen Bezügen als informelles Lernfeld zu begreifen (vgl. Rauschenbach et al. 2008). Es kann einen wichtigen Beitrag zum Erwerb vielfältiger Kompetenzen und Fähigkeiten leisten, etwa zur biographischen Orientierung, zur Persönlichkeitsentwicklung und zur gesellschaftlichen Integration. In jungen Jahren bereits praktiziert, kann bürgerschaftliches Engagement dazu beitragen, dass ein Grundstein für lebenslanges Engagement gelegt und ein besonderes Verantwortungsbewusstsein zugrunde gelegt wird.

Aktuelle Studien kommen deshalb zu dem Ergebnis, dass es lohnenswert ist, Engagement sowohl altersübergreifend – im Kontext lebenslangen Lernens inklusive des „aktiven Alters“ – als auch speziell im Kindheits- und Jugendalter gezielt zu fördern, etwa durch die Erarbeitung guter Konzepte für Schnittstellen zwischen Schule und Zivilgesellschaft (Hartnuß et al. 2013). Die Landschaft der freien Bildungsträger ist schon lange durch die Erfahrungen des bürgerschaftlichen Engagements geprägt (Forschungsjournal 1996), während der systematische Einbezug der im Engagement gemachten Erfahrungen in Bildungsprozesse seitens formaler Bildungsinstitutionen noch weitgehend ein neues Thema ist.

Der Begriff des „bürgerschaftlichen Engagements“, den die Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ vorgeschlagen hat, ist nicht nur ein Sammelbegriff, der die Vielfalt der Engagementformen (Ehrenamt, Selbsthilfe, freiwillige Tätigkeit...) im Überblick für eine zusammenhängende Analyse umfasst. Neben der Freiwilligkeit, der kooperativen Umsetzungs- und Erbringungsweise und der Abwesenheit von materieller Gewinnoorientierung des Engagements gehören dessen „Gemeinwohlorientierung“ und seine Orientierung an der Arena des öffentlichen Raums zu seinen Definitionsmerkmalen (Enquete-Kommission 2002, S. 86).

Das „bürgerschaftliche“ am Engagement ist gerade in diesen beiden letztgenannten Definitionskriterien grundgelegt. Es lässt sich in dem empirisch vorgefundenen Motiv der Mehrzahl der Engagierten übersetzen, durch ihr Engagement die Gesellschaft zumindest im Kleinen mitgestalten zu wollen (BMFSFJ 2009, S. 12). Der oft zitierte „Eigensinn“ des Engagements liegt genau an dieser Schnittstelle des praktischen Tuns mit einem auf die Gesellschaft (vor allem

im sozialen Nahraum) bezogenen Gestaltungsmotiv, der sich selbst in scheinbar politikfernen Formen des sozialen Engagements noch im Anspruch auf die „Selbstwirksamkeit“ des eigenen Tuns ausdrückt.

Im Engagement wird insbesondere auch mit Blick auf Gesellschaft und Politik gelernt. Für die Demokratiepädagogik ist es von zentraler Bedeutung, dass Demokratie nicht nur als Sachverhalt, sondern auch als Wert verstanden wird. Junge Menschen sollen durch das Angebot einer demokratisch strukturierten Erfahrungswelt zu Demokraten erzogen werden (Fögen et al. 2009). Für die Demokratiepädagogik sind daher Anerkennung, die Überzeugung eigener Wirksamkeit und Verantwortungsbereitschaft grundlegende Dispositionen des sozialen Handelns und Tugenden des zivilgesellschaftlichen Engagements, das der Demokratie als Lebensform ihre Kraft und ihren Bestand sichert.

Neben der Erfahrungsorientierung trägt auch die Handlungsorientierung des Engagements zum politischen Lernen („civic education“ in einem erweiterten Sinne) bei. Der Ernstcharakter der Lernsituation, die Freiwilligkeit seiner Wahl, die projektspezifische Mobilisierung mit der Möglichkeit exemplarischen Lernens und die Offenheit des Handlungsrepertoires und der Lernhorizonte gehören zu den Faktoren, die das politische Lernen im Engagement ermöglichen (Klein 2013).

Politische Lernerfahrungen im Engagement umfassen in kognitiver Hinsicht etwa das Wissen um die Probleme einzelner Politikfelder und deren inhaltliche Verschränkungen sowie die Kenntnisse über Sachverhalte, Interessen und Machtkonstellationen im Gefolge sozialer Konflikte und politischer Auseinandersetzungen sowie das Know-how über Formen und Wege der Einflussnahme im Umgang mit Öffentlichkeit, Kommune und Staat. Doch es finden im Engagement auch Prozesse der Vergemeinschaftung, der Zielbestimmung und Problemdeutung statt, die auf die zentrale Bedeutung moralischer und affektiver Lernprozesse verweisen.

---

### **3 Politische Bildung und bürgerschaftliches Engagement**

Die im bürgerschaftlichen Engagement erschlossenen Erfahrungsräume sind für die politische Bildung von großer Bedeutung. Sie sollten daher in der ganzen Breite der sich bietenden Erfahrungsbezüge und Motivationshorizonte auch in der Didaktik und Methodik der politischen Bildung künftig eine entsprechend starke Gewichtung erfahren.

In den vergangenen Jahren hat die Bedeutung der bürgerschaftlichen Engagements für politisches Lernen und politische Bildung zu einer intensiven Diskussion innerhalb der politischen Bildung und ihrer Didaktik geführt (Beutel et al. 2012). Nicht nur die außerschulische politische Bildung (Hufer 2000), in der die Dimensionen des Lernens durch bürgerschaftliches Engagement schon länger eine zentrale Rolle spielt, sondern gerade auch die politische Bildung als schulisches Unterrichtsfach ist hier angesprochen.

Bei nüchterner Betrachtung überrascht die vor allem mit den Vertretern der sog. „Demokratiepädagogik“ geführte Kontroverse in der politischen Bildung, bei der insbesondere die Engagementbezüge im schulischen Raum im Vordergrund standen (Beutel et al. 2012; Edelstein 2012; Himmelmann 2012): In der Didaktik und Methodik politischer Bildung wurden bereits seit längerem die Weichen gestellt, um die Erfahrungsräume des bürgerschaftlichen Engagements für die politische Bildung fruchtbar zu machen: Hierfür steht eine Reihe einschlägiger Stichworte aus der didaktischen Diskussion, angefangen etwa bei der Bedeutung der Alltagsorientierung, von Betroffenheit und Bedeutsamkeit über Community Education, Erfahrungsorientierung, exemplarisches Lernen, Gemeinwesenorientierung, die Rolle von Handlungsorientierung bis hin zur Diskussion über den Zusammenhang von Motivation und Betroffenheit und die Bedeutung des sozialen Lernens für die politische Bildung.

Nimmt man diese Ziele und Anliegen politischer Bildung auf und schaut man auf den relevanten Kontext von Erfahrungsbezügen des politischen und sozialen Lernens, so werden auch die Kompetenzgewinne in der Praxis des bürgerschaftlichen Engagements in der empirischen Forschung mittlerweile deutlicher (Rauschenbach et al. 2008). Hier sollen nun insbesondere die Zugänge und Beziehe der politischen Bildung zum bürgerschaftlichen Engagement ausgeleuchtet werden. Dies ist in der bisherigen didaktischen und methodischen Diskussion bereits angelegt und erhält etwa durch die neueren Diskussionen um die „Demokratiepädagogik“ im Zusammenhang der Öffnung der Schule für Erfahrungsbezüge des Engagements neuen Auftrieb. Vor dem Hintergrund einer engen Kooperation von schulischer wie außerschulischer politischer Bildung mit den Trägerstrukturen, Netzwerken und Infrastruktureinrichtungen des bürgerschaftlichen Engagements erschließen sich auch neue Möglichkeiten, die politische Bildung im Sinne einer „Civic Education“ fortzuentwickeln.

### **3.1 Ziele und Anliegen politischer Bildung**

Während die politische Sozialisation alle bewussten und unbewussten Lernprozesse umfasst, durch die politisch relevante Persönlichkeitsmerkmale, Kenntnisse, Gefühls- und Werthaltungen sowie Verhaltensmuster geprägt werden, versteht man unter politischer Bildung alle „bewusst geplanten und organisierten, kontinuierlichen und zielgerichteten Maßnahmen von gesellschaftlichen Institutionen (u. a. Schule, außerschulischen politischen Bildungseinrichtungen der Jugend- und Erwachsenenbildung, gesellschaftliche Organisationen), (um) Jugendliche und Erwachsene mit den zur Akzeptanz der politisch-gesellschaftlichen Ordnung und mit den zur Teilnahme am politischen Leben notwendigen Voraussetzungen, kognitiven und prozeduralen Kompetenzen sowie habituellen Dispositionen auszustatten.“ (Massing 1999a, S. 185).

Die am Bürgerbegriff und den damit verbundenen Horizonten von „Bürger-sinn“ und „Gemeinsinn“ orientierte normative Zielsetzung politischer Bildung richtet sich auf Mündigkeit als der Fähigkeit, Vorurteile erkennen und Vorgegebenes – als Voraussetzung eigener politischer Entscheidungen – kritisch reflektieren zu können. Damit trägt politische Bildung zentral zu einer rationalen politischen Urteilsbildung bei. Diese enthält zum einen die Dimension einer zweckrationalen Beurteilung politischer Sachverhalte im Sinne sachlicher Angemessenheit und Effizienz, zum anderen wertrationale Urteile, die sich auf die Legitimität politischer Entscheidungen und Sachverhalte beziehen (Massing 1999b, siehe auch Mickel und Zitzlaff 1988, S. 15–98).

Die wertrationale Dimension politischer Urteile erfordert ein Eingehen auf Werte und Werteerziehung. Werte im beschreibenden Sinne sind „allgemeine Neigungen von Menschen, bestimmte Umstände anderen Umständen vorzuziehen“ und Normen bezeichnen dann „die aktive Handlungsaufforderung zur Herbeiführung der Zustände, die durch Werte ausgezeichnet sind. Werte können daher emotional psychische Gegebenheiten wie auch Urteile und soziale Erwartungen beschreiben“ (Meyer 1999, S. 259). Neben die materiellen Werte (Bevorzugung von Einkommenszuwachsen, materieller wie sozialer Sicherheit, Karrieredenken, Durchsetzungsmentalität) sind seit den 1980 Jahren zunehmend die sog. post-materiellen Werte getreten (soziale Verantwortung, ökologische Rücksichtnahme, sinnvolle Sozialbeziehungen, Verwirklichung der eigenen Persönlichkeit) getreten (Inglehart 1989; Benedikter 2012).

Im Zusammenhang mit der Werteerziehung spielt die Dimension des moralischen Lernens eine herausragende Rolle. Im Anschluss an Dewey, Piaget und Kohlberg (Kohlberg 1987) steht beim moralischen Lernen die Hinführung zu

einer prinzipiengeleiteten Moral, deren Kriterium die Verallgemeinerungsfähigkeit von Geltungsansprüchen ist, eine zentrale Rolle. Morale Urteilskompetenz strahlt auf die politische Urteilsbildung aus. Kohlberg beschreibt sechs Moralstufen und drei Niveaus moralischer Entwicklung: Auf dem präkonventionellen moralischen Niveau finden sich 1) eine egozentrische und 2) eine individualistische Orientierung. Auf dem konventionellen moralischen Niveau sind 3) Gruppenerwartungen und 4) die vorgegebenen staatlichen Gesetze prägend. Auf dem Niveau einer postkonventionellen Moral schließlich spielen 5) die Prinzipien des gesellschaftlichen Zusammenlebens und 6) die Kriterien einer universalistischen, allgemeinen und lernfähigen, reversiblen Moral eine zentrale Rolle.

„Zwar beruht die Legitimität des demokratischen Verfassungsstaates auf Moralstufe 5, gleichwohl verlaufen die wirtschaftlichen Aktivitäten auf der Stufe 2 (Tauschgerechtigkeit), basiert der Interessenpluralismus auf der Stufe 3 (Gruppensolidarität) und funktioniert das Zusammenleben der Gesellschaft nur, wenn alle sich nach Maßgabe der Stufe 4 (Gesetzesgehorsam) verhalten. Es darf im Politikunterricht daher nicht zu einer Abwertung der niederen Stufen kommen. Mit einer gewissen Berechtigung lässt sich sogar umgekehrt an die Moralstufe 6 (Gewissensorientierung) die kritische Frage richten, ob hier nicht das kompromissartige politische Handeln delegitimiert werde.“ (Detjen 1999, S. 262 f.)

Im Bereich des politischen Handelns geht es um die Werte, die sich auf die Ordnung des gesellschaftlichen Zusammenlebens beziehen. Dazu gehören insbesondere Gleichheit, Freiheit, Gerechtigkeit oder Solidarität. Eine nicht nur auf Informationsvermittlung und Wissen, sondern auch auf moralische wie emotionale Dimensionen des politischen Lernens ausgerichtete politische Bildung, der es auch um „Engagement, Verantwortung und Parteinaufnahme für die Demokratie“ (Meyer 1999, S. 260) geht, ist auf eine solche Wertearziehung angewiesen.

### **3.2 Erfahrungs- und Handlungsbezüge politischer Bildung**

Die Zielsetzungen politischer Bildung erfordern es, auf die Erfahrungen von Jugendlichen wie Erwachsenen einzugehen und diese Erfahrungen für kritische Lern- und Bildungsprozesse fruchtbar zu machen. Lerngegenstände der politischen Bildung sollten daher einen Bezug zu Leben und Alltagswelt der Lernenden aufweisen (zur Alltagsorientierung politischer Bildung: Massing 1999c) und von daher einen Zusammenhang zwischen „Betroffenheit und Bedeutsamkeit“ stiften, der Lernmotive erzeugt (Krieger 1988). Subjektive Erfahrungen regen zum

Nachdenken über politische Sachverhalte an (zu dem hier ansetzenden „exemplarischen Lernen“ siehe Grammes 1999a, S. 68). Sie tun das vor allem dann, wenn sie Betroffenheit im Sinne nicht gelungener Bedürfnisbefriedigung mit Bedeutsamkeit verbinden, d. h. wenn die gemachten Erfahrungen von Betroffenheit auch andere betreffen und kollektives Handeln herausfordern (Gagel 1999, S. 29). Politischer Bildung kommt insofern die Aufgabe zu, objektive Dimensionen von Betroffenheit in ihrer politischen Bedeutung für kritische Reflexion zugängig zu machen.

Wahrnehmungen und Erlebnisse erfordern, um bildungswirksam zu werden, eine reflexive Verarbeitung. „Durch Erfahrungen lernen heißt, zurückliegende Erfahrungen zu rekonstruieren und zu reorganisieren und diese mit neuen, eigenen bzw. mit Erfahrungen anderer sowie mit systematischem, begrifflich verdichtetem Wissen funktional in Verbindung zu bringen.“ (Koopman 1999, S. 61) Für die Methodik politischer Bildung führt der Ansatz der Erfahrungsorientierung zur Anwendung eines „entdeckenden, forschenden, kooperativ-kommunikativen, operativen und problemlösenden Lernens“ (Detjen 2000). Die erfahrungsbezogene Methodik der „Erkundung“ sucht systematisch außerschulische Lernorte auf, um erlebnisbezogene Zugänge für die politische Bildung zu schaffen und Perspektiven unterschiedlicher Akteure und Organisationen kennenzulernen. Erkundungen werden im politischen Unterricht vor- und nachbereitet und in größere Erkenntniszusammenhänge eingebettet, da es den politischen Charakter außerschulischer Lernorte zu verstehen gilt (Weißeno 2000).

Die notwendige Erfahrungsorientierung politischer Bildung wurde in der Tradition des amerikanischen Pragmatismus insbesondere von John Dewey (1993) hervorgehoben. Es geht dann vor allem darum, „Strukturen der politischen ‚Makrowelt‘ (z. B. umweltpolitische Strukturen, ‚globales Denken‘) in der von Schülerinnen und Schülern authentisch erfahrbaren sozialen und politischen ‚Microwelt‘ (z. B. in Form umweltpolitischen ‚lokalen Handelns‘) auszumachen und für Lernhandlungsprozesse zu nutzen. Der stadtteilbezogene bzw. kommunalpolitische Bereich bietet dafür besonders fruchtbare Ansatzmöglichkeiten.“ (Koopmann 1999, S. 61) Konzepte wie „Community Education“ (Kuhn 1999) haben vor diesem Hintergrund den Versuch unternommen, systematisch die Schule für den Stadtteil/ die Gemeinde zu öffnen und politischer Lernen als Teilhabe an lokalen und regionalen Entwicklungen zu gestalten. Die Öffnung der Schule in den drei Dimensionen als Lebens- und Erfahrungsraum, als Öffnung des Unterrichts und als Öffnung zum sozialen Umfeld hat die neueren Diskussionen der „Demokratiepädagogik“ stark beeinflusst.

Neben der Erfahrungsorientierung trägt auch die Handlungsorientierung zur politischen Bildung bei. Damit sind direkte Bezüge zu den Erfahrungshorizonten des bürgerschaftlichen Engagements angesprochen. In den Fachdiskussionen der politischen Bildung wird dieses Thema verbunden mit der Diskussion der Zusammenhänge von politischem und sozialem Lernen (Behrmann 1988; Claußen 1996). Handlungsorientierung bezieht sich in der Regel auf äußere Aktivitäten („Tat“), aber auch auf gedankliche Probeaktivitäten und kommunikatives Handeln (Grammes 1999b). Der Ernstcharakter der Lernsituation, die Freiwilligkeit seiner Wahl, die projektspezifische Mobilisierung mit der Möglichkeit exemplarischen Lernens und die Offenheit des Handlungsrepertoires und der Lernhorizonte sprechen für diesen Ansatz.

Die politischen Lernerfahrungen im Engagement, das natürlich auch die Erfahrungen in sozialen Bewegungen einschließt (Forschungsjournal 1996), umfassen in kognitiver Hinsicht etwa das Wissen um die Probleme einzelner Politikfelder und deren inhaltliche Verschränkungen sowie die Kenntnisse über Sachverhalte, Interessen und Machtkonstellationen im Gefolge sozialer Konflikte und politischer Auseinandersetzungen sowie das Know-how über Formen und Wege der Einflussnahme im Umgang mit Öffentlichkeit, Kommune und Staat sowie politischen Akteuren.

Doch es finden im Engagement auch Prozesse der Vergemeinschaftung, der Zielbestimmung und Problemdeutung statt, die auf die zentrale Bedeutung moralischer und affektiver Lernprozesse verweisen. Gegenüber einem in allen sozialen Handlungsfeldern stattfindenden politischen Lernen bezeichnet politische Bildung das „Bemühen um erkenntnisinteressierte Aufarbeitung und gedankliche Vorbereitung praktischer Handlungserfahrungen“. Sie stellt damit „einen intentionalen, systematischen und vorhandene Lernerlebnisse aufgreifenden Spezialfall der kognitiven, emotional und operativ bedeutsamen Befassung mit Politik“ dar (Claußen 1996).

Normativer Bezugspunkt einer Handlungsorientierung politischer Bildung sind die aktiven Bürgerinnen und Bürger und eine aktive Zivilgesellschaft (Klein 2001). Zudem ist mit Konzepten der Handlungsorientierung auch ein ausgeweitetes Verständnis von Politik verbunden, das sich nicht nur auf den Staat bezieht, sondern auch die „Gestaltung der Gesellschaft zumindest im Kleinen“ umfasst. Genau dieses mikropolitische Motiv ist im Freiwilligensurvey für die große Mehrheit aller Engagierten erhoben worden (BMFSFJ 2009, S. 117). Das Verständnis des Politischen löst sich hier also aus den engen Begrenzungen eines institutionalistisch verengten Politikbegriffs und wird um die Konnotationen zivilgesellschaftlicher Politik erweitert. In der Perspektive eines derart erweiterten Politikverständnisses zeigt sich übrigens mit Blick auf die Diskussionen zur

Politikverdrossenheit „eine erstaunliche Bereitschaft Jugendlicher, sich dort zu engagieren, wo dies als sinnvoll empfunden wird, wo sich Kontakte ergeben, wo sie ihr Engagement nach eigenen Bedingungen gestalten können“ (Grammes 1999b, S. 101).

Zu den grundlegenden Voraussetzungen institutionalisierter politischer Bildung gehört die Trennung von Aktion und Reflexion (Lißmann 1988). Sie ist Konsens der traditionellen fachdidaktischen Theorie. Diese Grenzziehung soll eine ideologisch ausgerichtete Instrumentalisierung politischer Bildung verhindern. Für die politische Bildung und ihre Vermittler beinhaltet der Übergang von handlungsorientierten Lernprozessen in reale politische und gesellschaftliche Partizipation die besondere Herausforderung, Distanz zu eigenen politischen Positionen aufrechtzuerhalten und eine kritische Reflexionsfähigkeit weiterhin zu ermöglichen. („Überwältigungsverbot“ im Sinne des „Beutelsbacher Konsenses der politischen Bildung, Sander 1999).

### **3.3 Politische Bildung und bürgerschaftliches Engagement**

Die Kompetenzgewinne im bürgerschaftlichen Engagement stärken Fähigkeiten und Fertigkeiten, die für die demokratische Praxis von erheblicher Bedeutung sind. Dazu zählen etwa das Leiten von Versammlungen, rhetorische oder auch organisatorische Kompetenzen und das damit verbundene Selbstbewusstsein der Akteure (Rauschenbach et al. 2008). Eine politische Bildung, die sich auf die Erfahrungen und Handlungsbezüge des bürgerschaftlichen Engagements bezieht, trägt ihrerseits zur politischen Reflexion der Engagementpraxis systematisch bei.

Die Befassung mit Zielsetzungen, Didaktik und Methodik der politischen Bildung hat deutlich gemacht, dass die Bezüge zum bürgerschaftlichen Engagement auch in der schulischen politischen Bildung stark ausgebildet sind und systematisch fortentwickelt werden müssen. Die „Demokratiepädagogik“ hat in den vergangenen Jahren besonders die Bedeutung einer handlungsorientierten politischen Bildung, die im Raum der Schule selbst ansetzt, hervorgehoben sowie deren positive Folgen für das Demokratiebewusstsein thematisiert (Edelstein 2012; Beutel et al. 2012).

Gerhard Himmelmann weist auf die Schwachstellen einer kognitivistisch verengten politischen Bildung hin, auf deren oftmals zu konstatierende Wirkungslosigkeit und auf den in Lehrkräftebefragungen sichtbar werden Sachverhalt, dass diese im praktischen Unterricht längst sehr vielfältige eigene Wege gehen. „Die Ansätze von Demokratie-Lernen und Demokratiepädagogik bzw. von Demokratieerziehung und Demokratiedidaktik sind geradezu als Produkt der Defizite der

herkömmlichen politischen Bildung zu verstehen bzw. als Antworten auf deren Fehlstellen und Defizite.“ (Himmelmann 2012, S. 119).

Für die Demokratiepädagogik, so ihr Doyen Wolfgang Edelstein, ist es von zentraler Bedeutung, dass Demokratie nicht nur als Sachverhalt, sondern auch als Wert verstanden wird. „Wir müssen junge Menschen durch das Angebot einer demokratisch strukturierten Erfahrungswelt zu Demokraten erziehen.“ (Edelstein 2012, S. 40) Für die Demokratiepädagogik sind „Anerkennung, Überzeugung eigener Wirksamkeit und Verantwortungsbereitschaft ... grundlegende Dispositionen des sozialen Handelns und Tugenden des zivilgesellschaftlichen Engagements, das der Demokratie als Lebensform ihre Kraft und ihren Bestand sichert.“ (ebenda). Eine demokratische Schulqualität und Lernkultur sowie praktisch wirksame Prozesse der Mitbestimmung bieten entsprechende Lernzugänge. Durch Partizipation auch im schulischen Umfeld wird ein demokratischer Habitus erworben, für den zentrale Maximen der Demokratie Geltung beanspruchen können. „Dazu gehören gleichberechtigte Interaktion und faire Kommunikation, Anerkennung und Wertschätzung, Teilhabe, Mitbestimmung und Verantwortungsübernahme.“ (ebenda, S. 48).

Mittlerweile liegt eine Fülle unterschiedlicher demokratiepädagogischer Modelle für den Unterricht vor – für Projektarbeit, demokratische Schulentwicklung und Kooperationen mit außerschulischen Partnern ([www.blk-demokratie.de](http://www.blk-demokratie.de)). Partnerschaften mit Akteuren der Zivilgesellschaft – insbesondere im Rahmen der Ganztagschule – sowie die Chancen bei der Ansprache sog. „bildungsferner Schichten“ (Himmelmann 2012) ergänzen die Möglichkeiten einer politischen Bildung, die systematisch die Erfahrungs- und Handlungsbezüge des bürgerschaftlichen Engagements für politisches Lernen und politische Bildung fruchtbar macht.

Die von der Demokratiepädagogik verfochtene Öffnung der Schule für das Engagement bietet erhebliche Chancen, sich auch mit der außerschulischen politischen Bildung neu zu arrangieren. Diese ist aufgrund der Entwicklung der Ganztagschule und der zeitpolitisch für das Engagement mittlerweile dramatischen Folgen von G8 (und BA im universitären Raum) vor die Herausforderung gestellt, ihren Platz in den „kommunalen Bildungslandschaften“ wie auch ihr Verhältnis zur schulischen politischen Bildung neu auszutarieren. Insbesondere der stärkere Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure in die Bildungsangebote der Ganztagschulen bietet auch neue Chancen, die außerschulische Bildung zu stärken. Diese verfügt ja ihrerseits über intensive Erfahrungen damit und Konzepte dafür, Engagementbezüge bei einer Vielzahl freier Träger für die politische Bildung fruchtbar zu machen. Die Öffnung der schulischen politischen Bildung

für außerschulische Engagementbezüge verweist Schule auf die Akteure und Kompetenzen der außerschulischen politischen Bildung.

Auch aus dem Blickwinkel des Engagements und seiner Trägerstrukturen ist eine didaktische wie methodische Fortentwicklung der politischen Bildung unter Einschluss der Handlungsräume und Erfahrungen des Engagements von strategischem Interesse. Politische Bildung leistet einen bedeutenden Beitrag zur politischen Reflexion von im Engagement gemachten Erfahrungen und trägt damit zu einer Profilierung partizipativer Orientierungen und eines dazu zwingend erforderlichen Problembewusstseins bei. Lernprozesse der Individuen und Fachdiskurse zu Engagement und politischer Bildung sind zudem bedeutende „Gegengifte“ gegen ein instrumentell verengtes Engagementverständnis, das sich auf die soziale Dienstleistungsfunktion des Engagements konzentriert oder gegen ein politisch verkürztes Engagementverständnis, das –wie der erste Engagementbericht der Bundesregierung 2012 – an die Stelle eines partizipativen, auf Freiwilligkeit beruhenden Engagements umstandslos ein Konzept der „Bürgerpflichten“ gesetzt hat (BMFSFJ 2012). Dies wurde in der Fachöffentlichkeit deutlich zurückgewiesen.

Wünschenswert wären gezielte Verschränkungen der schulischen wie außerschulischen politischen Bildung unter Einbezug der Träger- und Netzwerkstrukturen des Engagements wie auch der engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen sowie der Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung. Eine entsprechende praktische Entwicklung wie auch die zugehörige Fachdiskussion stehen freilich noch weithin aus.

Aufschlussreich für den Engagementbezug der politischen Bildung ist die mittlerweile erfolgte Annäherung des Verständnisses von politischer Bildung und „Civic Education“ (Galston 2003; Sliwka 2001). Die moralischen und emotionalen Dimensionen des Lernens werden durch die Erfahrungs- und Handlungsbezüge des politischen Lernens im bürgerschaftlichen Engagement gleichermaßen angesprochen wie die kognitiven Dimensionen. Das Spannungsfeld von handlungsorientiertem sozialen und politischen Lernen und handlungsentlasteter Reflexion in der politischen Bildung erweist sich als fruchtbar und belastbar und gibt Hinweise für künftige Entwicklungschancen der politischen Bildung. Auch die Zielgruppe der sog. „bildungfernen“ Schichten, die zugleich auch als „engagementferne Schichten“ gelten müssen, wäre durch neuen programmatiche wie praktische Impulse der politischen Bildung wie auch der Engagementförderung stärker in den Blick zu nehmen. Niedrigschwellige und auch praktisch relevante Einstige bieten etwa die Koproduktions-Arrangements von Erwerbsarbeit und Engagement bei der Erstellung öffentlicher Güter, die seit langem im sozialen

Bereich, aktuell aber auch im Bereich der Arbeiten gegen den Klimawandel in den Kommunen, Städten und Landkreisen an Relevanz gewinnen.

Erforderlich ist auch eine gemeinsame europäische Entwicklung. Der Europarat hat die Diskussionen um Civic Education in den letzten Jahren systematisch im Rahmen des Programms „Education for Democratic Citizenship and Human Rights“ gefördert (Edler 2012). Die Herausforderungen einer europäischen Bürgerschaft in Zeiten der europäischen Finanzkrise können nur durch enge Bezüge von Engagement und politischer Bildung gemeistert werden und dies gilt auch für die Herausforderungen der Globalisierung.

### **3.4 Steuerungsherausforderungen für kommunale Bildungslandschaften und erforderliche Förderrahmung**

Es ist schon eine Ironie, dass eine demografisch alternde Gesellschaft ihren Mitgliedern immer mehr aktive Zeit für die Gesellschaft in einem „aktiven Alter“ ermöglicht (Generali Zukunftsfoonds 2013), zugleich aber in den formalen Bildungsinstitutionen eine zeitpolitisch überragende Dominanz der auf berufliche Kompetenzvermittlung ziellenden kognitiven Wissensvermittlung bildungspolitisch zementiert wird. Diese entzieht den Prozessen des informellen und non-formalen Wissenserwerbs im Bereich der gesellschaftlichen Erfahrungen den Boden, die gerade für das aktive Mitwirken in der Gesellschaft der Zukunft so wichtig sind. Schon jetzt sehen sich wichtige außerschulische Bildungsorte wie die Jugendverbände durch den dramatischen Rückgang an außerschulischen Betätigungszeiten bei jungen Menschen in ihrer Arbeit bedroht.

Das ist der Ausgangspunkt für alle Versuche, die Öffnung der formalen Bildungsinstitutionen für das Engagement systematisch zu betreiben und eine „Schule der Bürgergesellschaft“ (Hartnuss et al. 2013) zu entwickeln, die die Lernerfahrungen des Engagements ernst nimmt und systematisch fortentwickelt und einbezieht. Auch Unternehmen realisieren übrigens die Bedeutung des Lernfelds Engagement immer stärker: Dafür nutzen sie Programme des „Corporate Volunteerings“, die es ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern systematisch ermöglichen, Engagementerfahrungen zu machen, und sie unterstützen deren bestehendes Engagement.

Neben einer zeitpolitischen Balance, die Lernerfahrungen im Engagement ermöglicht, ist zudem eine kommunalpolitische Steuerung der kommunalen Bildungslandschaften erforderlich, die wesentlich eine Koordination und Vernetzung des gesamten informellen wie formellen Bildungsgeschehens erfordert.

Dabei ist insbesondere auch darauf zu achten, dass soziale Integrationsprozesse niedrigschwellige Zugänge zum Engagement und den dort erfolgenden Lernprozessen ermöglichen. Der Einbezug der unterschiedlichen Bewohnergruppen in die Koproduktion von Bildung erfordert eine ausgeweitete Bürgerbeteiligung und entsprechende Plattformen und Netzwerke in den Kommunen (Olk und Stimpel 2012, S. 141).

Für die bildungspolitische Vernetzung und Koordinierung lokaler Bildungslandschaften braucht es auch Ressourcen, etwa für die engagamentfördernden Infrastruktureinrichtungen als Teil des Netzwerkes für die kommunale Bildungslandschaft. Doch Engagement als integrierter Teil kommunaler Bildungslandschaften bedeutet für die involvierten Akteure der Zivilgesellschaft vor allem die große Chance einer zeitgemäßen, gemeinsamen Verantwortungsübernahme für Bildungsthemen, bei denen das Lernen durch Engagement einen unverzichtbaren Beitrag beizusteuern vermag.

Um dies zu ermöglichen, sind insbesondere auch nachhaltige Strukturförderungen für Infrastrukturen der Engagement- und Partizipationsbegleitung erforderlich, wie sie 2022 in Parlament, Bundesregierung und Zivilgesellschaft im Zusammenhang mit einem von der Ampel-Koalition vereinbarte geplanten Demokratiefördergesetz diskutiert wurden. Doch haben die aktuellen Entwürfe für ein Demokratiefördergesetz deutlich gemacht, dass dort keine Lösung für eine nachhaltige Förderung von Infrastrukturen und Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung (über eine mit den Ländern konsentierte Bundeskompetenz zur Strukturförderung) zu erwarten ist. Es bietet sich daher politisch aktuell an, den Bedarf an nachhaltiger Strukturförderung im Rahmen der von der Ampel-Koalition geplanten Erarbeitung einer „Engagementstrategie des Bundes“ über den Vorschlag eines „Engagementfördergesetzes“ aufzunehmen (siehe den Beitrag von Ansgar Klein zum Demokratiefördergesetz in diesem Band).

---

## Literatur

- Baumert, J. u. a. 2001: PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Deutsches PISA-Konsortium, Opladen.
- Behrmann, Günther C. 1988: Politisches und soziales Lernen. In: Mickel/ Zitzlaff (Hg.), 141–147.
- Benedikter, Roland 2012: Zur Aktualität der Debatte um den „Postmaterialismus“-Begriff. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 25, Heft 3, 8–16.
- Beutel, Wolfgang/ Fauser, Peter/ Rademacher, Helmholz 2012: Demokratiepädagogik. In: Dies. (Hg.): Jahrbuch Demokratiepädagogik 2012: Schwalbach/Ts., 17–38.

- Bleckmann, Peter/ Durdal, Anja (Hg.) 2009: Lokale Bildungslandschaften. Perspektiven für Ganztagsschulen und Kommunen, Wiesbaden.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) 2009: Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009, München 2010.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) 2012: Für eine Kultur der Mitverantwortung. Erster Engagementbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Claußen, Bernhard 1996: Soziales Handeln und politisches Lernen. Zur Bedeutung von Handlungs- und Lebensweltorientierung in den Konzeptionen Politischer Bildung. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 9, Heft 3, 26–39.
- Detjen, Joachim 1999: Werteerziehung. In: Richter, Dagmar/ Weißeno, Georg (Hg.): Lexikon der politischen Bildung, Bd. 1: Didaktik und Schule, Schwalbach/Ts., 261–263.
- Detjen, Joachim 2000: Erfahrungsorientierung. In: Kuhn, Hans-Werner/ Massing, Peter (Hg.) (2000): Lexikon der politischen Bildung, Bd. 3: Methoden und Arbeitstechniken, Schwalbach/Ts., 32–33.
- Dewey, John 1993: Demokratie und Erziehung (engl.1918), hgg. von Oelkers, J., Weinheim-Basel.
- Edelstein, Wolfgang 2012: Demokratie als Praxis und Demokratie als Wert. In: Beutel, Wolfgang/ Fauser, Peter/ Rademacher, Helmholz (Hg.): Jahrbuch Demokratiepädagogik 2012: Schwalbach/Ts., 39–51.
- Edler, Kurt 2012: Eine demokratiepädagogische Partnerschaft im Council of Europe. In: Beutel, Wolfgang/ Fauser, Peter/ Rademacher, Helmholz (Hg.): Jahrbuch Demokratiepädagogik 2012: Schwalbach/Ts., 262–265.
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“/ Deutscher Bundestag 2002: Bericht: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen.
- Flachmeyer, Marcus/ Schulte Hemming, Andreas (Hg.) 2013: Den Schatz der Erfahrungen heben. Kompetenzbilanzen und bürgerschaftliches Engagement (in Kooperation mit dem BBE), Schriftenreihe Praxisbücher, Bd. 1, Münster.
- Fögen, Ines/ Diemer, Tobias/ Edelstein, Wolfgang 2009: Demokratiepädagogik im Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Zur Verankerung Demokratiepädagogischer Konzepte und Ansätze auf der Ebene der Systemsteuerung, Freudenberg-Stiftung in Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für Demokratiepädagogik (DeGeDe), Hamburg – Berlin – Weinheim.
- Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1996: Soziales Handeln und politisches Lernen, Jg. 9, Heft 3, Opladen.
- Gagel, Walter 1999: Betroffenheit und Bedeutsamkeit. In: Richter, Dagmar/ Weißeno, Georg (Hg.): Lexikon der politischen Bildung, Bd. 1: Didaktik und Schule, Schwalbach/Ts., 29–31.
- Galston, Q.A. 2003: Political knowledge, political engagement and civic education. In: Politische Bildung, Jg. 36, Heft 4, 96–114.
- Generali Zukunftsfoonds (Hg.) 2013: Institut für Demokratie Allensbach – General Altersstudie 2013. Wie ältere Menschen leben, denken und sich engagieren, Frankfurt/M.

- Grammes, Tilman 1999a: Exemplarisches Lernen. In: Richter, Dagmar/ Weißeno, Georg (Hg.): Lexikon der politischen Bildung, Bd. 1: Didaktik und Schule, Schwalbach/Ts., 67–68.
- Grammes, Tilman 1999b: Handlungsorientierung. In: Richter, Dagmar/ Weißeno, Georg (Hg.): Lexikon der politischen Bildung, Bd. 1: Didaktik und Schule, Schwalbach/Ts., 99–101.
- Hartnuß, Birger / Hugenroth, Reinhild / Kegel, Thomas (Hg.) 2013: Schule der Bürgerschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen, Bd. 2 der Reihe „Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis“, Schwalbach/Ts.
- Himmelman, Gerhard 2012: Perspektiven des Zusammenwirkens von Politischer Bildung und Demokratiepädagogik. In: Beutel, Wolfgang/ Fauser, Peter/ Rademacher, Helmholz (Hg.): Jahrbuch Demokratiepädagogik 2012: Schwalbach/Ts., 112–124.
- Hufer, Klaus-Peter (Hg.) 2000: Außerschulische Jugend- und Erwachsenenbildung. Lexikon der politischen Bildung, Bd. 2, Schwalbach/Ts.
- Inglehart, Ronald 1989: Kultureller Umbruch. Wertewandel in der westlichen Welt, Frankfurt/M.-New York.
- Klatt, Johanna/ Walter, Franz 2011: Entbehrliche der Bürgerschaft? Sozial Benachteiligte und Engagement, Bielefeld.
- Klein, Ansgar 2001: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung, Opladen.
- Klein, Ansgar 2013: Politische Bildung. In: Hartnuß, Birger / Hugenroth, Reinhild / Kegel, Thomas (Hg.): Schule der Bürgerschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen, Bd. 2 der Reihe „Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis“, 113–124.
- Klein Ansgar/ Hugenroth, Reinhild 2013: Kompetenzbilanz und freiwilliges Engagement: Ein Diskurs im Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) schreitet voran. In: Flachmeyer, Marcus / Schulte Hemming, Andreas (Hg.): Den Schatz der Erfahrungen heben. Kompetenzbilanzen und bürgerschaftliches Engagement (in Kooperation mit dem BBE), Schriftenreihe Praxisbücher, Bd. 1, Münster, 167–173.
- Kohlberg, Lawrence 1987: Moraleische Entwicklung und demokratische Erziehung. In: Lind, G./ Raschert, J. (Hg.): Moraleische Urteilsfähigkeit. Eine Auseinandersetzung mit Lawrence Kohlberg über Moral, Erziehung und Demokratie, Weinheim-Basel, 25–43.
- Koopmann, Klaus 1999: Erfahrungsorientierung. In: Richter, Dagmar/ Weißeno, Georg (Hg.): Lexikon der politischen Bildung, Bd. 1: Didaktik und Schule, Schwalbach/Ts., 60–61.
- Krieger, Rainer 1988: Motivation und Betroffenheit. In: Mickel/Zitzlaff, 176–181.
- Kuhn, Hans-Werner 1999: Community Education. In: Richter, Dagmar/ Weißeno, Georg (Hg.): Lexikon der politischen Bildung, Bd. 1: Didaktik und Schule, Schwalbach/Ts., 40–41.
- Lernen vor Ort (Hg.) 2012: Die Erfassung des lebenslangen Lernens in einem kommunalen Bildungsmonitoring, Bonn.
- Lißmann, Hans-Joachim 1988: Handlungsorientiertes Lernen. In: Mickel/ Zitzlaff, 202–205.
- Massing, Peter 1999a: Politische Urteilsbildung. In: Richter, Dagmar/ Weißeno, Georg (Hg.): Lexikon der politischen Bildung, Bd. 1: Didaktik und Schule, Schwalbach/Ts., 199–201.
- Massing, Peter 1999b: Politische Bildung. In: Richter, Dagmar/ Weißeno, Georg (Hg.): Lexikon der politischen Bildung, Bd. 1: Didaktik und Schule, Schwalbach/Ts., 185–188.

- Massing, Peter 1999c: Alltagsorientierung. In: Richter, Dagmar/ Weißeno, Georg (Hg.): Lexikon der politischen Bildung, Bd. 1: Didaktik und Schule, Schwalbach/Ts., 11–12.
- Meyer, Thomas 1999: Werte. In: Richter, Dagmar/ Weißeno, Georg (Hg.): Lexikon der politischen Bildung, Bd. 1: Didaktik und Schule, Schwalbach/Ts., 259–261.
- Mickel, Wolfgang W./ Zitzlaff, Dietrich (Hg.) 1988: Handbuch zur politischen Bildung, Opladen und Bonn.
- Olk, Thomas/ Klein, Ansgar 2014: Bildung in Freiwilligendiensten. In: Journal für politische Bildung, Heft 2/2014, S. 18–25, Schwalbach/Ts.
- Olk, Thomas/ Stimpel, Thomas 2012: Kommunale Bildungslandschaften vor Ort, Bildungspolitische Reformpotentiale durch Kooperation und Vernetzung formelles und informeller Lernorte. In: vhw FWS 3, Mai-Juni, 135–142.
- Rauschenbach, Thomas/ Düx, Wiebken/ Sass, Erich 2008: Informelles Lernen im Jugendalter: Vernachlässigte Dimensionen der Bildungsdebatte (Beiträge zur Kinder- und Jugendforschung), Weinheim.
- Sander, Wolfgang 1999: Beutelsbacher Konsens. In: Richter, Dagmar/ Weißeno, Georg (Hg.): Lexikon der politischen Bildung, Bd. 1: Didaktik und Schule, Schwalbach/Ts., 31–32.
- Sliwka, Anne 2001: Demokratie lernen und leben: Gutachten und Empfehlungen, Bd. 1. Probleme, Voraussetzungen, Möglichkeiten, Bd. 2. Das anglo-amerikanische Beispiel, Weinheim (Freudenberg Stiftung).
- Weißeno, Georg 2000: Erkundung. In: Kuhn, Hans-Werner/ Massing, Peter (Hg.) 2000: Lexikon der politischen Bildung, Bd. 3: Methoden und Arbeitstechniken, Schwalbach/Ts., 37–38.

**PD Dr. Klein, Ansgar**, 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 Forschungsjournals 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@snafu.de](mailto:ansgar.klein@snafu.de)



---

# Kommunal-zivilgesellschaftliche Bildungspartnerschaften

Sabine Süß

Klimawandel, Pandemie, Krieg, die Krisen der Zeit und der Wandel der Welt zeigen einmal mehr, wie wesentlich ein kritisches Urteilsvermögen der Bürgerinnen und Bürger, solidarisches Handeln und Resilienz des Individuums und der Gesellschaft sind – die Kommune ist der maßgebliche Lern- und Lebensraum und Bildung der Schlüssel dafür. Bildung ist jedoch mehr als Schule. Bildung ist eine lebenslange Gemeinschaftsaufgabe, die sich kontinuierlich den notwendigen Entwicklungsschritten der Gesellschaft anpasst und für die die zivilgesellschaftlich Engagierten unverzichtbar sind.

---

## 1 Kommunale Bildungslandschaften

Seit fast zwei Jahrzehnten wird in der Bundesrepublik auf der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene die Entwicklung von kommunalen Bildungslandschaften vorangetrieben. Dabei entwickeln die kommunale Verwaltung und Politik mit Zivilgesellschaft, Wirtschaft und weiteren vielfältigen Akteuren vor Ort eine ganzheitlich orientierte, bildungsbezogene systematische Zusammenarbeit, die die Bildungskette kohärent abbildet und die strukturellen Grundlagen schafft, und verankern diese nachhaltig, um ressourcenschonend und Synergie schaffend

---

S. Süß (✉)  
Berlin, Deutschland  
E-Mail: [sabine.suess@stiftungen-bildung.de](mailto:sabine.suess@stiftungen-bildung.de)

zum Wohle jedes und jeder Einzelnen die größtmögliche Wirkung und individuelle Bildungserfolge zu erzielen. Konkret bedeutet dies eine gleichberechtigte Kooperation zwischen ungleichen Partnern, die mit gemeinsamer Zielsetzung entlang des kommunalen Handlungsbedarfs ein geeignetes Vorgehen gemeinsam entwickeln, ihre Maßnahmen abstimmen und somit ihre Kompetenzen bündeln.

Dieser Weg ist wie bei jeder Organisationsentwicklung einer, der von allen Beteiligten gewollt und entschieden begangen werden muss und für den die Voraussetzungen zum Teil noch zu schaffen sind. Das sind vorrangig Bewusstheit und Verständnis für die jeweils andere Perspektive: weniger in Zuständigkeitsgrenzen zu denken, dafür die Verantwortungsgemeinschaft in den Vordergrund zu stellen. Der Grundgedanke einer kommunal-zivilgesellschaftlichen Verantwortungsgemeinschaft für Bildung vor Ort, die auch die Wirtschaft einbezieht, erwächst aus der Erkenntnis, dass sich Bildungsentwicklung und persönliche Bildungserfolge ohne das Engagement der Zivilgesellschaft nur begrenzt ermöglichen lassen und systematische koordinierte Kooperationen zwischen lokalen Akteuren aller Couleur das wirkungsvollste Instrument für qualitätsvolle Bildungsergebnisse sind.

In den Jahren der Pandemie wurde durch den Ausfall der vielfältigen Angebote von zivilgesellschaftlichen Akteuren wie Stiftungen, Vereinen, Initiativen und anderen aufgrund der eingeschränkten Begegnungsmöglichkeiten extrem spürbar und sichtbar, welchen unentbehrlichen Beitrag die Engagierten leisten – für die Bildung und den Pflegebereich, für die individuelle Förderung, die Beteiligungskultur und vieles mehr. Alltags- und Zukunftskompetenzen wie Teamfähigkeit und Teamgeist, Resilienz und Kreativität, soziale Kompetenz und kritische Reflexion – all diese Kompetenzen werden durch den freien Entfaltungs- und Erprobungsraum gewährleistet, den zivilgesellschaftliche Akteure aus freien Stücken anbieten.

Bildung als lebenslanges Lernen, das Zusammenspiel formaler, non-formaler und informeller Lernebenen ermöglicht erst die freiheitlich demokratische Gesellschaft, die sich den Zukunftsaufgaben gemeinschaftlich stellen kann. Das setzt jedoch voraus, dass eine chancengerechte Bildung durch den gesamten Lebenslauf hinweg als *das* hohe gesellschaftliche Gut betrachtet wird, das die Grundlage für Teilhabe, Beteiligung und Wirksamkeit jeder und jedes Einzelnen bietet und wesentlich für eine zukunftssichere demokratische Gesellschaft ist.

Über die vergangenen 15 Jahre haben sich in vielen Kommunen dauerhafte Kooperationen zwischen den kommunalen und zivilgesellschaftlichen Ebenen, aber auch mit der Wirtschaft etabliert, basierend auf einer Bewegung, die in der Initiative „Lernen vor Ort“ begründet ist. „Lernen vor Ort“ ist vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) mit Deutschen Stiftungen

von 2009–2014 gemeinsam entwickelt und durchgeführt worden. In 40 Modellkommunen wurde eine Verwaltungsentwicklung in systematischer Kooperation mit Stiftungen als Vertreterinnen der Zivilgesellschaft erprobt, deren Kern ein belastbares, jedoch wandlungsfähiges Gerüst für (Bildungs-,) Entwicklung und Management vor Ort mit dazugehörigen Steuerungsinstrumenten ist.

Dabei ist die zugrunde liegende Struktur, die ein systematisches, kooperatives, an gemeinsamen Zielsetzungen orientiertes Handeln ermöglicht, kein Selbstzweck, sondern das Fundament, um bildungsbezogene Handlungsfelder wie Inklusion, Integration, Demokratiestärkung, Bildung für nachhaltige Entwicklung, digitale Transformation oder kulturelle Bildung und andere im jeweiligen kommunalen und regionalen Kontext bearbeiten zu können. Ebenso bietet die zugrunde liegende Kommunikations-, Steuerungs- und Entscheidungsstruktur eine anpassungsfähige Basis, um auf akute Gefahren und Entwicklungen – wie aktuell auf Krieg und seine Folgen oder die Pandemie und flächendeckende Maßnahmen – schnell und adäquat unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten reagieren zu können.

Beim Etablieren von kommunalen Bildungslandschaften haben sich Instrumente bewährt, mit denen sich die Situation vor Ort analysieren, bewerten und Handlungsfelder priorisieren lassen, wie ein kommunales Bildungsmonitoring, eine differenzierte Bildungsberichterstattung, die Bildungssteuerung auch im politischen Rahmen ermöglicht (zum Beispiel Finanzierung), und ein professionelles Bildungsmanagement, das die unterschiedlichen Kräfte und Ressourcen zusammenführt.

Wie jedoch der Zugang zur Entwicklung von kommunalen Bildungslandschaften geschaffen wird, ist vom Bedarf der jeweiligen Kommune abhängig. Mal wird mit einem problemlösenden Projekt begonnen und die beteiligten Akteure sehen, wie sich gemeinsam Synergien schaffen und Ressourcen bündeln lassen und welcher Strukturen es bedarf. Andere beginnen mit dem Blick auf die Grundlagen für die erfolgreiche Zusammenarbeit und den Strukturschärfungen in der Verwaltung. Beide exemplarische Ansätze jedoch sind Teil eines Bildes.

Die Erfolge von Projekten als Einzelmaßnahmen hängen davon ab, wie gut sie organisch in lokale Entwicklungen und Prozesse eingebettet sind. Damit das gelingen kann, braucht es Strukturen und Zielsetzungen, die als Orientierung und verbindliche Leitplanken dienen. Erst dann lässt sich die Nachhaltigkeit von lokaler Bildungsarbeit verwirklichen.

## **2 Voraussetzungen für das Gelingen eines kooperativen Ansatzes für eine nachhaltige Bildungslandschaft vor Ort**

Bildung ist keine kommunale Pflichtaufgabe. Bildung als eine freiwillige kommunale Leistung bietet somit eine große Chance und individuellen Gestaltungsfreiraum einer lokalen Bildungslandschaft. Für kommunal-zivilgesellschaftliche Bildungspartnerschaften im obigen Sinne braucht es eine offene und wandlungsbereite kommunale Verwaltung und Politik, die Engagement für Bildung als Gewinn und Zukunftssicherung für ihre Kommune betrachtet. Es braucht genauso zivilgesellschaftliche Akteure, die sich einer wesensfremden Partnerschaft mit Kommune, Wirtschaft und Wissenschaft öffnen und dafür Zeit investieren.

Je mehr in der Verwaltung und Politik, in der Wirtschaft ebenso wie in der Öffentlichkeit erkannt wird, dass sich der Aufwand für diese Form der etablierten Zusammenarbeit lohnt, desto größer die Chancen von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, ihre Talente zu entfalten, Kompetenzen zu entwickeln und die Gesellschaft mitzugestalten. Angesichts des globalen Wandels in Bezug auf Klima, natürliche Ressourcen und Gesellschaftsordnung und der lokalen Auswirkungen und Problemstellungen in einem allumfassenden komplexen Transformationsprozess ist es nur zwangsläufig und zukunftssichernd, die unterschiedlichen Verantwortungsträger – staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche – und die verschiedenen Handlungsebenen zusammenzuführen und koordiniert vorzugehen.

Doppelstrukturen, Intransparenz, Überbürokratie und andere, einem zielgerichteten Handeln oftmals zuwiderlaufende Mechanismen vergangener Zeiten müssen zugunsten eines verschränkten agilen Vorgehens und Handelns aufgelöst werden. Das setzt jedoch eine Haltungänderung und einen Wertewandel voraus, der nicht mehr die Stärke im Festhalten an hierarchischen Abläufen sieht, sondern neue Wege des Zusammenspiels unterschiedlicher Stärken der Akteursgruppen erprobt und etabliert. Das bedeutet aber auch, die Grundfesten einer eingetübteten Bürokratie durchlässiger zu gestalten, Macht zu teilen und dafür Platz, Raum und Instrumente zu schaffen.

Ziel ist es, ungleiche Partner in gemeinsamer Verantwortung trotz geteilter Zuständigkeit als resiliente Gemeinschaft zusammenzuführen, die die Zukunft entlang akuter, mittelfristiger und langfristiger Anforderungen gestalten können. Hier gilt es ein neues Verständnis von kooperativer kommunaler Governance zu etablieren, das sich an gemeinsamer Verantwortung und gleichwertiger Handlung

orientiert. Denn in der Kommune werden gesellschaftliche und individuelle Probleme gelöst und damit die relevanten Lösungskompetenzen für gesellschaftliche Aufgaben entwickelt.

---

### **3      Die ‚neue‘ Zivilgesellschaft – lokal, agil, verantwortungsbereit**

Die Zivilgesellschaft zeichnet sich durch eine enorme Heterogenität aus. Große, an bürokratischen Organisationssystemen orientierte zivilgesellschaftliche Einheiten wie Kirche, Wohlfahrt, Feuerwehr und andere Organisationen mit Bund-, Landes- und kommunalen Strukturen sind schon seit langem im kommunalen Verwaltungsaltag verankert. Hier besteht nicht selten auch ein Abhängigkeitsverhältnis, das einer wirkungsvolleren Gestaltung der eigenen Aktivitäten im Weg stehen kann.

Wird im Allgemeinen von *der* Zivilgesellschaft gesprochen, werden zumeist diese Akteursgruppen der Zivilgesellschaft gemeint. Neben den hochorganisierten zivilgesellschaftlichen Organisationen gibt es aber noch wesentlich mehr zivilgesellschaftliche Engagierte, Stiftungen, Vereine, Initiative mit einer Vielfalt an Angeboten und Aktivitäten – im Bildungsbereich von außerschulischen Lernorten bis zur Einzelbetreuung als Mentoren oder Coaches –, die aus freien Stücken und nach eigener Maßgabe sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen und entsprechend handeln. Sie sind in der Kommune zu Hause und engagiert, sie kennen sich dort gut aus: Sie identifizieren Handlungsbedarf und planen Maßnahmen, sie haben besondere Kontakte in die Bürgerschaft, sie können Botschaften aufnehmen und vermitteln. Sie sind als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren und Ermöglicherinnen und Ermöglichter in viele Richtungen aktiv. Auf der kommunalen Ebene bereichern sie die Bildungsentwicklung durch ihr vielfältiges Wissen, Kreativität und ihre Flexibilität, auf akuten Bedarf schnell und unbürokratisch zu reagieren. Überregional geben sie ihr Erfahrungswissen weiter und bringen Erkenntnisse anderer Akteure in ihre eigene Kommune ein.

Die Akteure dieser ‚neuen‘ Zivilgesellschaft, obwohl schon immer vorhanden, aber politisch wenig beachtet, sind aus der überregionalen Perspektive häufig schwer zu identifizieren und noch weniger zu adressieren. Für diese große, im Kleinen mächtige Akteursgruppe gibt es weder formalisierte Strukturen noch ein Selbstverständnis als (auch) politisch relevante Akteure. Auch bei diesem großen Anteil Engagierter dieser als Akteursgruppe weitgehend unbeachteten Zivilgesellschaft besteht Bedarf eines veränderten Selbstverständnisses und lokaler Strukturen, die die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure mit

dem Anspruch unterstützen, gleichermaßen wichtige Beiträge zum Beispiel zur Bildungsentwicklung vor Ort zu leisten.

In vielen Programmdesigns der Bundes- und Länderministerien gibt es seit etlichen Jahren den Anspruch, zivilgesellschaftliche Akteure in lokale Entwicklungen einzubeziehen. Ein Modellvorhaben jagt das andere. Jedoch scheitern diese Ansätze am Mangel nachhaltiger Strukturen wie auch daran, dass Engagierte gerne kategorisiert und bei Bedarf ‚eingesetzt‘ werden. Engagierte, ob hauptamtlich oder neben- und ehrenamtlich, sind in Handlungsfeldern aktiv, die ihre Lebenswelt widerspiegeln, getrieben oftmals von Fragestellungen wie: Welche Aufgabe ist zu lösen, was kann ich tun, wo findet mein Beitrag Resonanz? Ebenso stehen aber hier die Fragen nach der Motivation im Raum: Was macht mir Freude, worin möchte ich mich erproben, wo sehe ich mein Potential gut genutzt? Diese Grundlagen für das persönliche Engagement oder auch die Kriterien für Engagemententscheidungen von Einzelorganisationen muss man kennen und verstehen, um die Bedingungen zu kennen, unter denen die Engagierten ihre Zeit, ihr Können, ihre Verbindungen und anderes beitragen, und um zu verstehen, wie sie langfristig unterstützt werden können.

Die Akteure der ‚neuen‘ Zivilgesellschaft sind oftmals intrinsisch motiviert und folgen einem sensiblen Wertekompass. Will man sie in Strukturen integrieren, sind Maßnahmen hilfreich, die für administrative Entlastung sorgen, lokale Transparenz des Bedarfs, der Angebote und vor allem lokale Knotenpunkte schaffen, die als zentrale Anlaufstellen für all diese Bedarfe dienen können. Lokale Bildungsbüros in der kommunalen Verwaltung könnten diese erweiterte Aufgabe übernehmen, oder aber Stabsstellen beim Landrat oder Bürgermeister, wo die Fäden zusammenlaufen, wenn Bildung im obigen Sinne verstanden Chefsache ist. Eine der Engagementbereitschaft und der Wirkung des Engagements angemessene Beteiligung an lokaler Entwicklung bedeutet, Hindernisse dafür aus dem Weg zu räumen, um Spiel- und Möglichkeitsräume zu erweitern und Beteiligung nicht als eine Gunst oder Belohnung zu betrachten.

Eine strukturierte vertikale und horizontale Zusammenarbeit in der und mit der Zivilgesellschaft in der Kommune (nicht nur) in Bezug auf die Bildungsentwicklung vor Ort kann sich von formlosen Runden Tischen bis zu formalen Verbünden oder anderen verbindlichen Konstruktionen zeigen – je nach Situation vor Ort – und bildet die Bandbreite des Lebenslangen Lernens ab. Ein solcher Zusammenschluss erhöht die Sichtbarkeit und erleichtert die Ansprechbarkeit der Beteiligten. Das ist eine erste Grundlage für kommunal-zivilgesellschaftliche Bildungspartnerschaften, die über sporadische Zusammenarbeit hinausgehen wollen. Auf Seiten der Kommune ist es vorteilhaft, wenn die Kooperation mit dieser zivilgesellschaftlichen Gruppe selbstverständlich integriert ist in die strategischen

---

Planungsabläufe der lokalen Bildungsentwicklung und für die Gestaltung der entsprechenden Maßnahmen.

Eine vertrauensvolle, in der gemeinsamen Zusammenarbeit vor Ort vernetzte und verankerte Bildungspartnerschaft eröffnet für Kommunen wie Zivilgesellschaft eine mittel- bis langfristige Planungssicherheit und einen Handlungsspielraum, der Lösungen nicht nur für den tagesaktuellen Handlungsbedarf generiert. Ein gemeinsames Handeln hat das Potential, für alle Bürgerinnen und Bürger das Bildungsniveau und die Bildungsqualität zu steigern und in der Folge die wirtschaftliche Stabilität der Kommune zu sichern. Und nicht weniger bedeutend: Ein solidarisches Miteinander fördert das Verständnis füreinander und stärkt damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Professor Dieter Euler, Universität St. Gallen, einer der wissenschaftlichen Begleitforscher der Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement des BMBF (dem Folgeprogramm der Initiative „Lernen vor Ort“) hat es mit der Antwort auf die Frage „Warum sind Innovationen im Bildungsbereich in der Kommune nötig?“ zusammenfassend auf den Punkt gebracht: „Die gesellschaftlichen Herausforderungen (wie beschleunigte technologische Entwicklung und ihre Folgen zum Beispiel für die Berufsbildung), die in Kommunen bei absehbarer Ressourcenknappheit gelöst werden müssen, können nicht ressortintern gelöst werden und erfordern eine übergreifende Zusammenarbeit. Die Partizipation der Zivilgesellschaft ist eine qualitative Verbesserung der Bildungsarbeit.“ (Professor Dieter Euler, Protokollmitschrift, 27. Januar 2021).

Die Grundstrukturen, die durch die kommunalen Bildungslandschaften geschaffen werden, sind – wenn sie den Handlungsnotwendigkeiten entsprechend offen und anpassungsfähig gestaltet werden – ein belastbares Fundament für eine sich verändernde Gesellschaft und die Anforderungen an die Gemeinschaft vor Ort. Mit dieser Zielsetzung verbunden ist die ‚neue‘ Zivilgesellschaft ein unverzichtbarer kreativer, verlässlicher und großzügiger Partner für die Sicherung demokratischer Werte und gesellschaftlicher Resilienz.

---

## Literatur

- Bleckmann, Peter/ Durdal, Anja (Hg.) 2009: Lokale Bildungslandschaften. Perspektiven für Ganztagschulen und Kommunen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bleckmann, Peter/ Schmidt, Volker (Hg.) 2011: Bildungslandschaften – Mehr Chancen für alle. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2021: Arbeitspapier der AG »Bildung und Engagement im gesellschaftlichen Raum«: Zivilgesellschaft als zentraler Akteur in der deutschen Bildungslandschaft. Arbeitspapiere Nr. 13.
- Hübner, Kerstin 2016: Die Rolle der Zivilgesellschaft: Ansprüche an Bildungskooperationen und -netzwerke/-landschaften. In: Fuchs, Max/ Braun, Tom (Hg.): Politische Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Implementierung. Grundlagen, Analysen, Kritik. Band 3: Politische Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Implementierung. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Järvinen, Hanna/ Sendzik, Norbert/ Bos, Wilfried 2014: Bildungslandschaften – Eine Antwort auf den demografischen Wandel? In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Bildungsforschung 2020 – Herausforderungen und Perspektiven. Dokumentation der Tagung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 29.-30. März 2012, S. 336–354.
- De Haan, Gerhard/ Bormann, Inka/ Kolleck, Nina/ Kulin, Sabrina/ Schwippert, Knut (Hg.) 2016: Traditionen, Zukünfte und Wandel in Bildungsnetzwerken. Münster, New York: Waxmann (Netzwerke im Bildungsbereich, Band 8).
- Minderop, Dorothea 2014: Kommunen auf dem Weg zur Bildungslandschaft. Ein Handbuch für kommunale Akteure. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Mack, Wolfgang 2020: Bildungslandschaften. In: Bollweg, Petra/ Buchna, Jennifer / Coelen, Thomas/ Otto, Hans-Uwe (Hg.): Handbuch Ganztagsbildung. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, S. 1311–1322.
- Olk, Thomas/ Schmachtel, Stefanie (Hg.) 2017: Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Stolz, Heinz-Jürgen 2011: Lokale Bildungslandschaften – Systemisch-pädagogische Perspektiven. In: Geiling, Wolfgang (Hg.): Kooperationsmodelle zwischen sozialer Arbeit und Schule. Ressourcen entdecken - Bildungschancen gestalten. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, S. 44–55.
- Süß, Sabine, Stiftungsverbund Lernen vor Ort (Hg.) 2015: Bildung ist Gemeinschaftsaufgabe. Stiftungen und ihr Beitrag zu einem Kommunalen Bildungsmanagement. Berlin: Bundesverband Deutscher Stiftungen.
- Transferagentur Mitteldeutschland für Kommunales Bildungsmanagement 2023: TransMit: Bildungspartnerin Zivilgesellschaft – was kann Kommune für sie tun? (17.02.2023, online) <https://www.transferagentur-mitteldeutschland.de/aktuelles/beitraege/bildungspartnerin-zivilgesellschaft-was-kann-kommune-fuer-sie-tun> (abgerufen: 21.04.2023)

**Süß, Sabine (Berlin):** Studium der Germanistik, Philosophie und Publizistik an der Freien Universität Berlin; Vorstand des Stiftungen für Bildung e.V., Trägerverein des Netzwerkes Stiftungen und Bildung (Gründung 2020). 2007 bis 2012 geschäftsführender Vorstand und Vorstandsvorsitzende der Schader-Stiftung, Darmstadt. 2013 bis 2015 Geschäftsführung des nationalen Stiftungsverbundes Lernen vor Ort unter dem Dach des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen. Seit 2015 Leitung der Koordinierungsstelle Netzwerk Stiftungen und Bildung.

E-Mail: [sabine.suess@stiftungen-bildung.de](mailto:sabine.suess@stiftungen-bildung.de)