

Sabine Achour,  
Thomas Gill (Hg.)

**Politik**  
und Bildung

# Partizipation und politische Teilhabe mit allen: Auftrag politischer Bildung

**Vom Klassenrat zum zivilen Ungehorsam**



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

Sabine Achour, Thomas Gill (Hg.)

Partizipation und politische  
Teilhabe mit allen:  
Auftrag politischer Bildung

Vom Klassenrat zum Zivilen Ungehorsam



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© WOCHENSCHAU Verlag  
Dr. Kurt Debus GmbH  
Frankfurt/M. 2023

[www.wochenschau-verlag.de](http://www.wochenschau-verlag.de)

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Umschlagentwurf: Ohl Design  
Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier  
Gesamtherstellung: Wochenschau Verlag  
ISBN 978-3-7344-1542-5 (Buch)  
E-Book ISBN 978-3-7566-1542-1 (PDF)  
DOI <https://doi.org/10.46499/1934>

# INHALT

**SABINE ACHOUR, THOMAS GILL**

Einleitung ..... 7

## I. Grundlagen

**ROLAND ROTH**

Partizipation in der repräsentativen Demokratie – revisited ..... 15

**PETER MASSING**

Demokratie und politische Bildung

Entwicklung und Stand einer Debatte ..... 26

## II. Schule

**SABINE ACHOUR**

Soziale Ungleichheit politischer Teilhabe:

Wie Schule das Phänomen reproduziert ..... 39

**GABI ELVERICH**

Demokratische Schulentwicklung und Politische Bildung ..... 53

**DETLEF PECH**

Unbekannt – Politische Bildung und Grundschule ..... 66

**STEVE KENNER**

Schulen als Bildungs-, Sozialisations- und Erfahrungsräume  
für Transformation und nachhaltige Entwicklung?

(Frustrations-)Erfahrungen politisch engagierter Jugendlicher ..... 76

**ALEXANDER WOHNIG**

Von der Förderung politischen Wissens und politischer  
Einstellungen zur politischen Handlungsfähigkeit?

Eine Infragestellung des linearen Weges politischer Bildung ..... 87

### III. Kinder- und Jugendbildung

**KATRIN REIMER-GORDINSKAYA**

Möglichkeiten und Grenzen politischer Bildung in  
Kindertageseinrichtungen – Entwicklungspsychologische und  
kindheitswissenschaftliche Perspektiven im Dialog . . . . . 101

**INA BIELENBERG**

Zum Wechselverhältnis von politischer Teilhabe und  
politischer Bildung . . . . . 119

**JANA RINGER**

Beteiligung und Politische Bildung in der Offenen Jugendarbeit . . . . . 127

**HEIKE RADVAN**

Der NSU-Komplex  
Verantwortung(übernahme) Sozialer Arbeit? . . . . . 134

**ROSA BRACKER, WIBKE RIEKMANN**

Demokratie und politische Bildung in der Jugendverbandsarbeit . . . . . 145

**MIRJAM BLUMENTHAL**

Politische Kinder- und Jugendbildung in Auseinandersetzung mit  
Rechtsextremismus am Beispiel der SJD-Die Falken Neukölln . . . . . 156

### IV. Politische Teilhabe in der postmigrantischen Gesellschaft

**SEYRAN BOSTANCI**

Partizipation und Inklusion in einer postmigrantischen Gesellschaft . . . . 169

**DENIZ NERGIZ**

Integrations(bei)räte in Deutschland: Politische Teilhabe  
und Teilnahme in der Kommune . . . . . 181

**TERESITA CANNELLA, LUCILLA LEPRATTI**

BeVisible – Menschen und ihre politischen Interessen  
sichtbar werden lassen . . . . . 190

**TANNAZ FALAKNAZ, ANNA STAHL-CZECHOWSKA**

„Und deshalb glaube ich, dass wir es zusammen schaffen können.“  
Über Mentoring-Programme zur Stärkung politischer Teilhabe von  
Frauen mit Migrationsgeschichte . . . . . 198

<b>FILIZ KEKÜLLÜOĞLU, LENA STEENBUCK</b> Politische Teilhabe von Geflüchteten: Das „Modul politische Teilhabe“ . . . . .	210
--	-----

## **V. Aufsuchende politische Bildung**

<b>RAIKO HANNEMANN, NELE RATHKE, HEINZ STAPF-FINÉ</b> Ungleiche Teilhabechancen im Spätkapitalismus – die Bedeutung prekärer Lebenslagen für Demokratieentwicklung und aufsuchende politische Bildung Überlegungen auf Basis empirischer Forschungen im Osten Berlins . . . .	219
---	-----

<b>NELE RATHKE, ANNETTE WALLENTIN</b> Wie weit weg ist Politik? Aufsuchende politische Bildung als Chance Ein Praxisbericht . . . . .	231
---	-----

<b>ANN-SOFIE SUSEN</b> Mitreden und mitmischen: Diskursive Beteiligung im lokalen Raum Ein Beispiel aus der Praxis . . . . .	241
--	-----

## **VI. Blick in die Zukunft**

<b>THOMAS GILL</b> Solidarität in Zeiten der Differenz – Perspektiven der politischen Bildung . . . . .	253
---	-----

<b>PAULINA FRÖHLICH</b> Klimaneutralität und die Große Transformation. Politische Bildung muss zum Handeln ermutigen und befähigen . . . . .	264
--	-----

<b>ARNE BUSSE, ANDRÉ NAGEL</b> Digitale Teilhabe und politische Bildung . . . . .	271
--	-----

<b>DANIELA KOLBE</b> Politische Bildung durch die politische Brille gesehen . . . . .	280
Autor*innen . . . . .	286



## Einleitung

Partizipation in der Demokratie basiert auf Grundlagen, die zugleich Ziel und Selbstverständnis politischer Bildung sind: Subjektorientierung, freie Urteilsbildung, Handlungsfähigkeit, Kritikfähigkeit, Indoktrinationsverbot, Konflikt- und Kontroversitätsorientierung. In autoritären Gesellschaften existieren zur Absicherung des politischen Status quo zwar Formen der Staatsbürgerkunde, der politischen Erziehung oder der Indoktrination, aber keine emanzipatorischen politischen Bildungsangebote. Demokratie und politische Bildung sind wechselseitig aufeinander angewiesen. Die Grundlage der einen ist die Zielperspektive der anderen: Eine demokratisch gesinnte Bevölkerung, der demokratische Haltungen und Verhaltensweisen, demokratische Strukturen und demokratische Einstellungen persönliches Bedürfnis ist. Eine Bevölkerung, die durch ihre Partizipation Demokratie mitgestaltet, weiterentwickelt und für sie entsteht.

Was bedeutet es angesichts dieser gegenseitigen Angewiesenheit für die politische Bildung, wenn sich die Formen demokratischer Herrschaft in einem rasanten Wandel befinden?

So sind nach 1990 in den verschiedenen Landesverfassungen Formen der direkten Demokratie wie Bürgerbegehren und Volksentscheide verankert worden und inzwischen auch vielfach etabliert. Zeitgleich begann ein Prozess, in dessen Zuge das Wahlalter abgesenkt wird, zunächst auf kommunaler Ebene, inzwischen aber auch bezogen auf die Wahlen von Landesparlamenten und des EU-Parlaments. Auf Bundesebene allerdings sind solche Formen der Ausweitung von demokratischen Rechten im Grundgesetz bis auf weiteres nicht absehbar.

Aber gerade auch unterhalb der Verfassungsebene sind vielfältige Veränderungen erfolgt. Die letzten Jahrzehnte waren gekennzeichnet durch die Einführung neuer Formen der Bürger:innenbeteiligung bzw. Partizipation insbesondere auf kommunaler Ebene (siehe den Aufsatz von Roth in diesem Buch). Gerade in den letzten Jahren wurden Teilhabegremien wie z.B. „Behinderten“- und Migrationsbeiräte (siehe Aufsatz von Nergiz) mit zusätzlichen Mitwirkungsrechten und eigenen Ressourcen ausgestattet. Zugleich sind vielfältige Beteiligungsverfahren zum Beispiel in Form von Bürgerfonds oder durch Anhörung- und Mitwirkungsmöglichkeiten entstanden. Die Repräsentanz dieser

Gremien reicht von der Ernennung, über die Wahl oder die Delegation bis hin zu Losverfahren. Deren Chancen hinsichtlich Bürger:innenerwartungen und Grenzen in Bezug auf (fehlende) institutionelle Absicherung sind umstritten und politisch umkämpft.

Eine wichtige normative Grundlage für die Entwicklung hin zu mehr Demokratie und Partizipation stellt die Entwicklung des internationalen Menschenrechts dar. Die Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Beate Rudolf, hat bereits vor einigen Jahren nachgewiesen, dass sich über die Menschenrechtskonventionen der letzten Jahrzehnte sukzessive ein Recht auf Teilhabe herausgebildet hat, welches auch die Sphäre der Politik umfasst (Rudolf 2017). Diese Entwicklung berührt in besonderem Maße die Frage der politischen Teilhabe von denjenigen, denen aufgrund fehlender deutscher Staatsbürgerschaft zentrale politische Rechte wie das allgemeine Wahlrecht verweigert werden. Dabei geht das Politikverständnis der Menschenrechte über den Staat hinaus und nimmt ebenso die zivilgesellschaftliche Ebene mit in den Blick. Auch hier lassen sich mit der Norm der Menschenrechte eklatante Partizipationsdefizite kritisieren – und auch verändern (siehe den Beitrag von Cannella und Lepratti).

Viele Kinder und Jugendliche erfahren zunehmend Möglichkeiten demokratischer Alltagsgestaltung bzw. Mit- und Selbstbestimmung in ihren Familien, ganz im Gegensatz zum sozialen Nahraum in der Kommune oder in der Schule (Bertelsmann 2005) – trotz einer im Vergleich mit den letzten Jahrzehnten zunehmenden Bedeutung normativer demokratischer Vorgaben, welche sich schuladministrativ zum Beispiel in Orientierungsrahmen niederschlagen (vgl. bspw. Achour et al. 2020). Die Folgen dieser politischen Dissonanz sind bisher nur unzureichend erforscht. Offensichtlich ist aber, dass sich im Zuge der grundlegenden Veränderung ihrer Lebenswelten – auch durch die Digitalisierung (s. Beitrag Busse und Nagel) – eine neue Politisierung angesichts existenzieller Herausforderungen Bahn gebrochen hat. Nach einem Jahrzehnt der Krisen (Finanzen, Wirtschaft, Klima, Flucht, Corona, Krieg) ist eine Generation herangewachsen, der sich grundlegende Fragen an Politik, Gesellschaft und deren Zukunft stellen, auf die sie Antworten sucht. So verwundert es kaum, dass sich die junge Generation Sorgen um ihre Zukunft macht, aber zugleich auch politisch mitwirken will (Vodafone Stiftung 2022). Die Bedeutung politischer Bildung für das Aufwachsen in demokratischen Gesellschaften wird auch von der Politik wahrgenommen. So fokussierte der 16. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung den Schwerpunkt politische Bildung (BMFSFJ 2020).

Die in den Sozialwissenschaften schon länger diskutierte soziale Ungleichheit und Spaltung der Gesellschaft zeigt zunehmend auch Folgen für die politische Teilhabe. Spätestens seit der Bundestagswahl 2013 (Schäfer 2013) ist bekannt, dass der Rückgang der Wahlbeteiligung ganz wesentlich sozial begründet ist. Soziale Abkopplungsprozesse führen zunehmend stärker auch zu politischen Abkoppelungsprozessen. Von sozialer Ungleichheit betroffene Menschen haben die Hoffnung verloren, dass ihre Interessen und Anliegen im politischen Betrieb noch Berücksichtigung finden. Dies gilt für partizipative Formen der Demokratie noch erheblich stärker für die Teilnahme an Wahlen. Diesem Prozess als politische Bildung und Demokratie konstruktiv entgegenzutreten, ist eine große Herausforderung, da die Menschen – anders als oft diskutiert – nicht lediglich desinteressiert sind, sondern für sich die Entscheidung zum politischen Selbstausschluss aufgrund langjähriger Erfahrungen des Fremdausschlusses getroffen haben. Eklatant ist dabei, dass Ausgrenzungen von schulischer politischer Bildung – als Grundlage für Demokratie und Partizipation – Kinder und Jugendliche, die soziokulturell benachteiligt sind, oft schon frühzeitig trifft, weil die Gliederung des Schulsystems Angebote politischer Bildung sozial ungleich verteilt (Ahour in diesem Band, Achour/Wagner 2019).

Verhältnisse der sozialen Ungleichheit werden dabei insgesamt immer komplexer, horizontale Formen der Ungleichheit wie Diskriminierung und Ausgrenzung und vertikale Formen wie Ausbeutung sind auf vielfältige Weise miteinander verschränkt und erschweren Prozesse der Solidarisierung (siehe den Artikel von Gill). Dies ist in den letzten Jahren insbesondere bezogen auf Rassismus und Sexismus diskutiert worden, trifft aber auch auf andere Formen von Diskriminierung zu.

Phänomene wie der Rechtspopulismus, neu-rechte Attacken auf den demokratischen Diskurs, auf gesellschaftliche Akteure und Institutionen sowie der Rechtsterrorismus fordern nicht nur das plurale Verständnis von Demokratie mit Minderheitenschutz, Sozialstaatsverständnis, Gleichheitsprinzip etc. heraus, sondern bedrohen auch Menschenwürde und Menschenleben, insbesondere auch derjenigen, die sich für Demokratie und Zivilgesellschaft einsetzen. Diese Tendenzen des Autoritarismus haben sich im letzten Jahrzehnt auf sehr vielfältige Weise gezeigt, was erwarten lässt, dass es ihnen auch in Zukunft gelingen wird, aktuelle politische Herausforderungen für ihre Propaganda zu nutzen. Neben der direkten Bedrohung von Menschen wird so aus politischem Meinungsstreit zwischen politischen Gegner:innen gezielt politische Feindschaft mit dem Versuch der Delegitimation – und wie zu befürchten ist – auch der (politischen) Vernichtung (siehe die Beiträge von Radvan und Blumenthal).

Wir gehen in diesem Band den verschiedenen Veränderungstendenzen und Entwicklungen von Demokratie und Partizipation nach und haben Akteur\*innen aus den verschiedenen Praxisfeldern der politischen Bildung, aus Wissenschaft und Politik eingeladen, Aspekte der Gesamtentwicklung in den Blick zu nehmen. Dabei werden auch Projekte und Praxiserfahrungen vorgestellt, die für die politische Bildung neue Bereiche erschließen und erste exemplarische Einblicke ermöglichen. Wir hoffen, dass diese Anregung geben für eine Erweiterung und Vertiefung der Praxis und zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung, Konzeptionalisierung und Forschung motivieren.

Eine Fragestellung, die bei vielen Beiträgen implizit oder explizit eine Rolle spielt, ist das Verhältnis von politischer Bildung zu politischem Handeln, welches zunehmend in der Disziplin diskutiert wird (vgl. Achour/Gill 2020; Kenner, Wohnig und Bielenberg in diesem Band). Die Kontroversen und Konflikte in Politik und Gesellschaft nehmen zu. Wir sind aufgefordert, Position zu beziehen oder gar handelnd einzugreifen. Die klassische Vorstellung, dass die Bildungsprozesse dem Handeln vorgelagert sind, wird von den gesellschaftlichen Entwicklungen überholt. Und zugleich wird eben dies im Sinne von demokratischer Beteiligung in pädagogischen Kontexten auch verstärkt gefordert. Politische Bildung scheint aufgefordert, neu über ihr Verhältnis zum partizipatorischen Handeln in der Demokratie nachzudenken. Wir hoffen, mit dem Band dazu beizutragen.

## **Zum Aufbau des Bandes**

Zu Beginn stecken Roland Roth und Peter Massing den konzeptionellen Rahmen ab. Roland Roth analysiert die demokratischen Innovationen hin zu mehr Partizipation, wie sie sich in den letzten zwei Jahrzehnten herausgebildet haben, und stellt dabei die Erfolge, die Leerstellen und die Gegenbewegungen heraus. Peter Massing benennt die Wendepunkte der langen Debatte um Demokratie und politische Bildung in der Geschichte der Bundesrepublik und plädiert dafür, dass die politische Bildung eines gehaltvollen Demokratiekonzepts als Referenzpunktes bedarf.

Im Folgenden werden klassische und auch eher neue Handlungsfelder der politischen Bildung in den Blick genommen.

Für das Feld Schule (Kap. 2) wird der Fokus auf Fragen sozialer Ungleichheit und ungleicher Zugänge zur politischen Bildung (Achour) aufgegriffen. Neben den Möglichkeiten, politisches Handeln im Rahmen demokratischer

Schulentwicklung zu fördern (Elverich), richtet Detlev Pech den Fokus diesbezüglich konkret auf Chancen und Barrieren in der Grundschule. Alexander Wohnig plädiert für mehr Handeln als Zugang zu politischen Lernprozessen und Steve Kenner verdeutlicht dies exemplarisch für politische Bildungsprozesse im Rahmen der Bildung für Nachhaltige Entwicklung.

Im Kapitel zur Kinder- und Jugendbildung (Kap. 3) geht Katrin Reimer-Gordinskaya theoriegeleitet aus entwicklungspsychologischer und kindheitswissenschaftlicher Perspektiven der Frage der politischen Bildung mit Kindern nach. Ausgehend von den Diskussionen des 16. Kinder- und Jugendberichts der Bundesregierung, in dessen Berichtskommission sie stellvertretende Vorsitzende war, reflektiert Ina Bielenberg den Zusammenhang von politischen Teilhabeerfahrungen und politischer Bildung aus der Perspektive der außerschulischen politischen Jugendbildung. Jana Ringer nimmt das Handlungsfeld der Offenen Jugendarbeit in den Blick und Rosa Bracker und Wibke Riekmann die Jugendverbandsarbeit. Der Herausforderung Rechtsextremismus widmen sich Heike Radvan und Mirjam Blumenthal.

Unter der Analysekategorie „postmigrantische Gesellschaft“ werden im Kapitel 4 von Seyran Bostancı Partizipation und Inklusion diskutiert. Deniz Nergiz nimmt die Bedeutung der Integrations(bei)räte in den Blick, Teresita Cannella/Lucilla Lepratit und Filiz Keküllüoğlu/Lena Steenbuck stellen Projekte vor, die sich an Menschen mit Fluchterfahrung richten. Tannaz Falaknaz und Anna Stahl-Czechowska gehen auf die Chance von Mentoring-Programmen ein zur Stärkung politischer Teilhabe von Frauen mit Migrationsgeschichte.

Die „Aufsuchende politische Bildung“ hat in den letzten Jahren als Handlungsfeld an Bedeutung gewonnen und wird in Kapitel 5 betrachtet. Hanneemann, Rathke, Stapf-Finé stellen die Ergebnisse ihrer Forschungen zu Demokratieentwicklung und aufsuchenden Ansätzen im Osten Berlins vor. Nele Rathke und Annette Wallentin steuern einen Praxisbericht zur aufsuchenden politischen Bildung im Sozialraum bei und Ann-Sofie Susen zur Bedeutung diskursiver Beteiligung im lokalen Raum.

Abschließend werfen in Kapitel 6 einige Beiträge einen Blick in die Zukunft – angesichts gesellschaftspolitischer Entwicklungen und Herausforderungen: Thomas Gill widmet sich der Bedeutung von Solidarität in Zeiten der Differenz, Paulina Fröhlich fragt nach der Bedeutung von politischer Bildung angesichts der Großen Transformation, Arne Busse und André Nagel analysieren die Herausforderung der digitalen Teilhabe und die ehemalige Bundestagsabgeordnete Daniela Kolbe schaut auf die politische Bildung durch die politische Brille.

Wir haben es der Entscheidung der Autor\*innen überlassen, in welcher Form sie „Gendern“.

## Literatur

- ACHOUR**, Sabine/Buresch, Elke/Eikel, Angelika/Reitschuster, Reinhold/Schröder, Eva/Töreki, Christian (2020): Orientierungs- und Handlungsrahmen für das übergreifende Thema Demokratiebildung. [https://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/fileadmin/bbb/themen/Demokratiebildung/Schulentwicklung\\_Demokratie/2020\\_12\\_15\\_OHR\\_Demokratiebildung.pdf](https://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/fileadmin/bbb/themen/Demokratiebildung/Schulentwicklung_Demokratie/2020_12_15_OHR_Demokratiebildung.pdf).
- ACHOUR**, Sabine/Gill, Thomas (2020): Back to the roots. Politisches Handeln nicht nur als Ziel, sondern als Weg. In: Henkel, N./Bade, G./Reef, B. (Hg.): Politische Bildung: vielfältig – kontrovers – global. Festschrift für Bernd Overwien. Frankfurt/M.: Wochenschau Verlag.
- ACHOUR**, Sabine/Wagner, Susanne (2019): „Wer hat, dem wird gegeben.“ Politische Bildung an Schulen. Bestandsaufnahme, Rückschlüsse und Handlungsempfehlungen. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- BERTELSMANN** Stiftung (Hg.) (2005): Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland. Ergebnisse einer Strukturdatenerhebung in 564 Städten und Gemeinden. Gütersloh.
- BUNDESMINISTERIUM** für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2020). 16. Kinder- und Jugendbericht Förderung demokratischer Bildung im Kindes- und Jugendalter (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/16-kinder-und-jugendbericht-162238?view=>, zuletzt aufgerufen am 26.3.2022).
- RUDOLF**, Beate (2017). Teilhabe als Menschenrecht – eine grundlegende Betrachtung. In: Elke Diehl (Hg.) Teilhabe für alle? Lebensrealitäten zwischen Diskriminierung und Partizipation. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. S. 13–43.
- SCHÄFER**, Armin (2013): Wahlbeteiligung und Nichtwähler. In: APuZ 48–49/2023, S. 39–46  
Online: [https://www.armin-schaefer.de/wp-content/uploads/2014/05/APuZ\\_Schaefer.pdf](https://www.armin-schaefer.de/wp-content/uploads/2014/05/APuZ_Schaefer.pdf), (zuletzt abgerufen: 24.5.2022).
- VODAFONE** Stiftung (Hg.) (2022): Hört uns zu. Wie junge Menschen die Politik in Deutschland und die Vertretung ihrer Interessen wahrnehmen. Eine Befragung im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland. Düsseldorf. Verfügbar unter: [https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2022/04/Jugendstudie-2022\\_Vodafone-Stiftung.pdf](https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2022/04/Jugendstudie-2022_Vodafone-Stiftung.pdf) (zuletzt aufgerufen am: 9.6.2022).

# I. Grundlagen



# Partizipation in der repräsentativen Demokratie – revisited

## 1. Westliche Demokratien unter Druck

Partizipation gehört zu den Grundpfeilern von Demokratien. Nur durch die möglichst umfassende und uneingeschränkte Beteiligung von Bürger:innen sind politische Gleichheit, Volkssouveränität und verantwortliches Regieren denkbar. Auch wenn sich Umfang und Formen politischer Beteiligung in Demokratien verändern, liegt in der Garantie und Ausgestaltung politischer Beteiligungsrechte ein zentraler Unterschied zu autoritären Regimen aller Art. Deren Wesensmerkmal ist, wie alltäglich von Myanmar, Hongkong bis Weißrussland beobachtet werden kann, die Unterbindung und Unterdrückung unabhängiger und selbstbestimmter politischer Artikulation. Hier liegt der Unterschied zu inszenierten und restriktiven Formen der Beteiligung, auf die auch autoritäre Regime zuweilen nicht verzichten wollen (Rodan 2018; Gueorguiev 2021).

Für eine kurze Zeit nach dem Ende der Militärdiktaturen in Lateinamerika, dem Zusammenbruch des Ostblocks und noch einmal mit der „Arabellion“ schien es so, als bewegten sich die Nationalstaaten weltweit – mit wenigen Ausnahmen wie Nordkorea und Cuba – in Richtung westliche Demokratien, schließlich waren diese Umbrüche wesentlich von einer demokratisch aktiven Zivilgesellschaft hervorgebracht worden.

Seither haben sich die Hoffnungen auf ein „demokratisches Zeitalter“ deutlich eingetrübt. Demokratiekrise und autoritäre Rückbildungen prägen die internationale Debatte (Schäfer/Zürn 2021). Dies gilt nicht nur für die „neuen“ Demokratien und Transformationsgesellschaften, sondern auch für die etablierten westlichen Demokratien, in denen rechtspopulistische und demokratiefeindliche Initiativen und Parteien an Boden gewonnen und zuweilen Regierungen übernommen haben.

Wie sehr Demokratien unter Druck geraten sind, lässt sich am virtuellen Demokratie-Gipfel ablesen, zu dem US-Präsident Joe Biden Anfang Dezember 2021 rund 110 Staaten eingeladen hatte. Es ging um nicht weniger als den Kampf gegen den Vormarsch autoritärer Herrschaftssysteme und die Förderung der Menschenrechte. Besonders die Liste der Staaten, die nicht eingeladen wa-

ren, ist lang und aufschlussreich, gehören doch viele Verbündete des Westens dazu. In den USA musste sich Biden vorhalten lassen, mit seiner Konferenz angesichts der befürchteten Rückkehr von Donald Trump als Präsident Augenschere 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 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 ist lang. Weit oben stehen wachsende gesellschaftliche Ungleichheiten und negative Globalisierungsfolgen, vom Klimawandel über unkontrollierte Migrationsströme bis zur jüngsten Pandemie. Sie zersetzen, so die Vermutung, die sozialen Grundlagen repräsentativer Politik, höhlen die Repräsentationskraft von Parteien und Verbänden aus, steigern die soziale Selektivität der Parlamente und führen zu Legitimations- und Akzeptanzverlusten der demokratischen Entscheidungsprozesse (Mair 2013). In vielen Ländern wurde zuletzt die Corona-Pandemie dazu genutzt, autoritäre Rückbildungen zu beschleunigen und die demokratische Qualität des Regierens abzusenken (IDEA 2021). Gleichzeitig hat sich in der Bevölkerung vieler Länder der Wunsch nach mehr und wirksamer Beteiligung verstärkt und die Erwartungen an eine politische Partizipation über die repräsentativen Formen hinaus sind gestiegen.

## 2. Vielfältige politische Beteiligung

Demokratische politische Beteiligung findet heute in sechs Bereichen statt:

- (1) Dabei steht die repräsentative Demokratie nach wie vor im Zentrum. Volkssouveränität wird im Grundgesetz wesentlich als Zusammenspiel von Wahlen, Parlamenten und politischen Parteien auf allen föderalen Ebenen gefasst. Zu diesem repräsentativen Gefüge gehört in Deutschland traditionell ein System mitgliederstarker intermediärer Interessenorganisationen. Aber diese repräsentativen Demokratieformen haben ihren Alleinvertretungsanspruch schon länger verloren.
- (2) Ein wachsender direktdemokratischer Bereich mit Bürger:innenbegehren, Bürger:innenentscheiden und Volksabstimmungen ist in den Kommunen und Ländern hinzugekommen. Abstimmungen und Sachentscheide spielen

auch bei Bürger:innenhaushalten und Bürgerfonds eine Rolle. Heute sorgen in vielen Politikfeldern Fonds und Budgets dafür, dass Menschen die Erfahrung machen können, selbst etwas – ohne parlamentarische Vermittlung und Repräsentation – direkt entscheiden zu können (Roth 2020).

- (3) Ein dritter Demokratiebereich hat in den letzten Jahren erheblich zugelegt. Die konsultative Beteiligung von Bürger:innen ist vor allem auf kommunaler Ebene gefragt. Dabei geht es in der Regel um die Expertise der Bürgerschaft für die eigenen Lebensumstände. Diese Beteiligung ist dialogisch bzw. deliberativ angelegt und kann verbindliche Entscheidungen in Parlamenten nur vorbereiten. Aber stets schwingt auch die Erwartung mit, gehört zu werden. Wo dies geschieht, ist mit besseren, weniger kostspieligen und breiter akzeptierten Entscheidungen zu rechnen (Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium 2014).
- (4) Wo dies nicht oder nicht erfolgreich geschieht, ist verstärkt mit Protesten, Bürger:inneninitiativen und sozialen Bewegungen zu rechnen. Längst ist dieser Bewegungssektor zu einem eigenen Bereich demokratischen Handelns geworden (Langebach 2021). Seit einigen Jahrzehnten engagieren sich hier regelmäßig mehr Menschen als im Bereich repräsentativer Politik. Die eigene Meinung gelegentlich auf Demonstrationen zum Ausdruck zu bringen, gehört heute für viele Menschen zum normalen Handlungsrepertoire.
- (5) Ähnlichen Zuspruch erfährt auch das freiwillige Engagement. Nahezu 40 % der über 14-Jährigen engagieren sich freiwillig oder ehrenamtlich. Vereine, Bürger:innenstiftungen und Verbände bieten dafür einen organisatorischen Rahmen, aber es wächst auch das spontane und ungebundene Engagement (Simonson u.a. 2021). Gemeinsam ist diesem bunten Spektrum freiwillig Engagierter überwiegend, dass sie im Kleinen etwas gestalten wollen und damit das Gemeinwesen prägen.
- (6) Längst haben sich auch viele Institutionen des Alltags für demokratische Mitgestaltung geöffnet. Dies beginnt in den Familien, die überwiegend zu „Verhandlungsfamilien“ geworden sind, in denen alle Mitglieder 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 Alltagsdemokratie gänzlich entziehen kann (Dzur 2019).

### 3. Zur Praxis demokratischer Innovationen

Im Kontrast und als Gegenbewegung zu den skizzierten autoritären Tendenzen lassen sich in den letzten Jahrzehnten eine Fülle von demokratischen Innovationen beobachten, die um den Globus wandern und die Möglichkeiten politischer Beteiligung erheblich erweitert haben. Ein prominentes Beispiel sind Bürger:innenhaushalte, die erstmals 1989 im brasilianischen Porto Alegre erprobt wurden und dann als „participatory budgeting“, unterstützt von Weltbank, zahlreichen Stiftungen und wissenschaftlichen Einrichtungen (Moróro 2014), in unterschiedlichen Varianten ihren Weg um die Welt angetreten haben (Dias 2018). Aktuell haben besonders „Bürger:innenräte“ Konjunktur, wo zufällig und möglichst repräsentativ ausgewählte Personen zusammenkommen, um wissenschaftlich informierte Bürger:innengutachten zu politischen Streitfragen zu erarbeiten (OECD 2020).

Dies sind lediglich Leuchttürme einer vielfältiger gewordenen Beteiligungslandschaft. Die aktuelle Zahl der direkten und beratenden Partizipationsformate schwankt weltweit je nach Qualitätsstandard zwischen 180<sup>1</sup> und mehr als 343<sup>2</sup> – ein Beteiligungskompass der Bertelsmann-Stiftung versammelt 83 unterschiedliche Methoden<sup>3</sup>. Auch an inzwischen mehrbändigen Praxishandbüchern herrscht kein Mangel (Sommer 2015; Patze-Diordiychuk u.a. 2017).

Im Zentrum dieser demokratischen Innovationen, die zum Teil auf ältere Konzepte und historische Vorläufer zurückgreifen, steht die Ausweitung der politischen Partizipation. Auch wenn hier nicht der Raum für eine eingehende Zwischenbilanz besteht, lassen sich einige Kennzeichen dieser Entwicklung festhalten:

- (1) Mit Blick auf die Kerninstitutionen repräsentativer Demokratie lassen sich auf Bundesebene kaum beteiligungsorientierte Neuerungen erkennen. Wahlen, Parlamente und Parteien passen sich nur sehr zögerlich an veränderte gesellschaftliche Bedingungen und gestiegene Beteiligungserwartungen an. Das gilt für das Wahlrecht, das noch immer einen beachtlichen Teil der nichtdeutschen Bevölkerung ausschließt. Auch das Wahlalter wird für junge Menschen nur zögerlich abgesenkt. Die Debattenkultur in den Parlamenten bleibt wenig attraktiv und die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse lässt nach wie vor zu wünschen übrig. Auch die Mit-

---

1 Quelle: [www.ncdd.org](http://www.ncdd.org), Zugriff am 19.4.2022.

2 Quelle: <https://participedia.net>, Zugriff am 19.4.2022.

3 Quelle: [www.beteiligungskompass.org](http://www.beteiligungskompass.org), Zugriff am 19.4.2022.

gliedschaftsangebote der politischen Parteien scheinen, von den Newcomern (Bündnisgrüne und AfD) einmal abgesehen, wenig attraktiv, hat sich doch der Anteil der Parteimitglieder an der mitgliedsfähigen Bevölkerung in den letzten drei Jahrzehnten nahezu halbiert. Dass die konsultativen und direktdemokratischen Neuerungen, die nur sehr zögerlich auf Bundesebene zum Einsatz kommen, an diesem Beharrungsvermögen etwas ändern werden, zeichnet sich gegenwärtig nicht ab.

- (2) Das Gros der demokratischen Innovationen konzentriert sich auf konsultative und – in deutlich geringerem Umfang – direktdemokratische Verfahren. Die Beteiligung der Bürger:innen dient in der Regel der Entscheidungsvorbereitung. Erweitert wird der Handlungsspielraum nur dort, wo Parlamente begrenzte Budgets für bestimmte Aufgaben freigeben, über deren konkrete Verwendung dann in Beteiligungsprozessen entschieden werden kann. Direktdemokratische Verfahren wie Bürger:innen- und Volksentscheide sind zwar in Kommunen und auf Landesebene ausgeweitet und erleichtert worden, aber mit Ausnahme von Bayern prägen sie bislang nicht den kommunalpolitischen Alltag. Carole Pateman (2012), eine der prägenden Theoretikerinnen der Beteiligungsdebatte, hat schon früh darauf aufmerksam gemacht, dass es gegenwärtig meist um partizipative Ergänzungen repräsentativer Demokratien geht und nicht um eine „partizipative Demokratie“, die das politische Gewicht repräsentativer Verfahren reduziert.

Dennoch ist der demokratische Nutzen für die Beteiligten vielfältig. Sie lassen sich auf geregelte politische Debatten und Lernprozesse ein. Selten kommen die Meinungen der Beteiligten aus solchen Debatten heraus, wie sie eingebracht wurden. Auch ein vollständiger Meinungswandel kann nach allen Erfahrungen nicht ausgeschlossen werden. Gleichzeitig bieten konsultative Formate die Chance, bestimmte Themen und Bewertungen in den Politikprozess einzubringen, was bei Wahlen in der Regel nicht möglich ist. Repräsentative Politik kann durch solche Beteiligungsprozesse klüger werden und mit mehr Akzeptanz für ihre Entscheidung rechnen. Wenn solche Beteiligungserfahrungen nicht eine seltene Episode bleiben, kann das Vertrauen in die eigene politische Wirksamkeit in der Bürger:innenschaft und in das demokratische Regieren gestärkt werden.

- (3) Der Ausbau partizipativer Angebote konzentriert sich bisher weitgehend auf die kommunale Ebene und einige wenige Bundesländer. Dabei sticht Baden-Württemberg mit seiner Dekade der „Politik des Gehörtwerdens“ seit 2011 besonders hervor. Das Land bietet sicherlich keine Blaupause, aber

doch eine Fülle von nachahmenswerten Anregungen. Dazu gehören eine verpflichtende frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten des Landes (inklusive Verwaltungsvorschrift und Planungsleitfaden), lokale Bürger:innendialoge bei umstrittenen Planungsprojekten, Nachbarschaftsgespräche zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts im Kontext der Fluchtzuwanderung, Bürger:innenforen zum Umgang mit der Coronapandemie, die Kommentierung von Gesetzesentwürfen im Internet, die Gründung einer gesellschaftlich breit getragenen „Allianz für Beteiligung“. Zu dieser Praxis liegen zahlreiche Evaluationen vor, die zeigen, dass eine intensive und verpflichtende Beteiligungspolitik die Zufriedenheit in der Bürger:innenschaft deutlich erhöht und das Vertrauen in die Politik merklich steigert (Brettschneider 2021; Eith/Meier 2021). Die oft vorgebrachten Befürchtungen, dass mehr Bürger:innenbeteiligung notwendig zu Blockaden und zeitlichen Verzögerungen führt, werden durch die Erfahrungen in Baden-Württemberg nicht bestätigt (Ziekow u.a. 2020).

- (4) 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 Bürger:innennähe trifft auf eine Einwohner:innenschaft, die sich vor Ort zunehmend als kompetent wahrnimmt und einmischt. Das vermutlich hervorstechendste Kennzeichen der aktuellen Phase kommunaler Bürger:innenbeteiligung 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 Bürger:innen erwarten können, dass wichtige lokale bzw. lokal wirksame Entscheidungen nur mit Bürger:innenbeteiligung gefällt werden. Es geht um einen Weg aus einer weit verbreiteten Misstrauenskultur zwischen (Teilen der) Bürger:innenschaft 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<sup>4</sup>, eine wachsende Zahl von Partizipationsbeauftragten in der Verwaltung und die Vermittlung von Beteiligungskompetenzen in der Verwaltungsbildung.

---

4 Quelle: [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de), Zugriff am 19.4.2022.

Neu ist auch die Zuarbeit von Unternehmen. Von der Immobilienwirtschaft bis zur Energiebranche scheint heute selbstverständlich, dass ohne frühzeitige Bürger:innenbeteiligung 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 „Bürger:innenkommune“. Dabei geht es um die Verknüpfung von Bürger:innenbeteiligung, freiwilligem Engagement und kollaborative Netzwerke von Zivilgesellschaft, lokaler Wirtschaft und Kommunalverwaltung (Roß/Roth 2018).

Wie eine Evaluation der Heidelberger Erfahrungen zeigt, können Kommunen mit Beteiligungsleitlinien die Zufriedenheit mit der Stadtpolitik deutlich steigern (Vetter u.a. 2018). Über den aktuellen Umfang und das Profil der lokalen Bürger:innenbeteiligung ist insgesamt wenig bekannt. Eine Datenbank für 865 Kommunen in Baden-Württemberg hat für den Zeitraum von Juli 2017 bis März 2019 durchschnittlich ein Beteiligungsereignis pro Jahr ermittelt, die zur Hälfte in größere Beteiligungsprozesse eingebettet sind. Die Unterschiede zwischen den Kommunen sind jedoch enorm – Städte wie Tübingen 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, aber Infrastrukturvorhaben dominieren. Entscheidend für den Ausbau der lokalen Beteiligungskultur sind der politische Wille und die institutionelle Verankerung, während die ökonomische Situation der Kommune oder die parteipolitische Färbung des Gemeinderats nachrangig sind (Huesmann 2021).

#### 4. Drei Zukunftsszenarien

Ein Trend in Richtung mehr Bürger:innenbeteiligung ist unübersehbar und entspricht den Mehrheitswünschen in der Bevölkerung (Gehne u.a. 2019). Gleichwohl steckt die Entwicklung einer institutionell abgesicherten Beteiligungskultur noch in den Anfängen. Vor allem auf Bundesebene sind partizipatorische Angebote noch eine seltene Ausnahme – von der hier ausgeklammerten Ebene der Europäischen Union ganz abgesehen. Offen ist zudem, ob die partizipato-

rischen Zugewinne ausreichen, eine soziale und ökonomische Ungleichheitsdynamik zu korrigieren, die das politische Gleichheitsversprechen der Demokratie zunehmend aushöhlt. Wahlbeteiligung, Repräsentation in Parlamenten und die dort getroffenen Entscheidungen haben inzwischen auch in Deutschland eine soziale Schieflage, die das Vertrauen in die repräsentative Demokratie insgesamt beschädigen (Elsässer 2018; Elsässer u.a. 2018). Das anspruchsvolle Profil zahlreicher Beteiligungsformate birgt die Gefahr, vorhandene Schieflagen in der politischen Partizipation noch zu verstärken (Roth 2016). Es geht also nicht nur um mehr, sondern vor allem um eine inklusivere Bürger:innenbeteiligung.

Vor diesem spannungsreichen Hintergrund lassen sich im internationalen Kontext drei unterschiedliche Richtungen identifizieren, in der sich die Auseinandersetzung um eine partizipative Ergänzung und Erneuerung der repräsentativen Demokratie entwickelt.

- (1) Eine Richtung, die in diesem Beitrag stark gemacht wird, sucht nach produktiven Verknüpfungen der partizipativen Aufbrüche in „invited“ und „invented spaces“ mit der repräsentativen Entscheidungspraxis. Ihr Arbeitstitel lautet „Vielfältige Demokratie“. Gemeinsamer Nenner dieser vielfältigen Experimente ist eine Vitalisierung repräsentativer Demokratie durch starkes bürger:innenschaftliches Engagement und breite Bürger:innenbeteiligung. Dazu gehört die wechselseitige Anerkennung der verschiedenen Formen der Beteiligung, die Öffnung staatlicher Verwaltung für zivilgesellschaftliche Initiativen und die Bereitschaft zur kooperativen Problembearbeitungen, wie sie z.B. in der Aufnahme von Geflüchteten und in der Integrationspolitik insgesamt erprobt worden sind. Ohne eine Stärkung der kommunalen Ebene wird diese neue Vielfalt kaum Entfaltungschancen haben.
- (2) Es gibt starke Gegenbewegungen, die partizipatorische Ansprüche für eine autoritäre Politik kanalisieren. Besondere Resonanz haben im letzten Jahrzehnt in liberalen Demokratien und darüber hinaus rechtspopulistische Parteien und Politikunternehmer erzielt. Sie nutzen die Schwächen repräsentativen Regierens und die Unzufriedenheit mit ihren Ergebnissen für autoritäre Politikkonzepte. Ihr gemeinsamer Nenner kann auf die Kontrastformel „weniger Demokratie wagen“ gebracht werden. Die Zeit starker Männer (und einiger weniger Frauen) scheint zurück. Die Schwäche repräsentativer Formate stärkt identifikatorische und autoritäre Politikkonzepte. Populistische Führerschaft hat Konjunktur und sie bedient sich der parlamentarischen Möglichkeiten. Neben dem Wahlzettel sind – zumindest vor dem Machterwerb – Plebiszite ein bevorzugtes Beteiligungsinstrument, das als direkter Ausdruck des „Volkswillens“ gepriesen wird. Rechtspopu-

listische Politik mobilisiert Ressentiments, bietet einfache Lösungen und Unterordnung. Mit ihrer Anrufung des „Volkswillens“ geht die Absage an politische Urteilskraft, Vielfalt und Partizipation einher.

Am Beispiel AfD lässt sich zeigen, dass rechtspopulistische Politik auf politische Polarisierungen und Feindbilder setzt: zunächst war es der Euro, dann die Geflüchteten inklusive Islam, dann die Klima- und Corona-Leugnung, inklusive Widerstand gegen die darauf bezogenen staatlichen Maßnahmen.

Dieses durchaus erfolgreiche Nachfolgemodell liberaler Demokratien – ob hier noch von Demokratie gesprochen werden kann, ist mehr als fraglich – enthält ein paradoxes Angebot: Es verspricht Teilhabe ohne eigene Beteiligung, Mitwirkung und gleichzeitig autoritäre Führung. Das Versprechen einer weitgehend homogenen Bevölkerung, die sich gegen immer neue äußere und innere Gegner wehren muss, die Rückkehr in eine Welt, die es nie gegeben hat, kann letztlich nur mit Gewalt und Ausgrenzung umgesetzt werden, auch wenn es zunächst im parlamentarischen Rahmen vorgebracht wird. Gleichzeitig führt es zu massiven demokratischen Substanzverlusten. Mobilisiert werden starke Gefühle (Wut, Abgehängtsein, „Bürger:innen zweiter Klasse“ und andere Stimmungen), die durch eine aktivierte Gefolgschaft verstärkt werden.

(3) Der aktuell stärkste Trend in Deutschland weist in Richtung „realexistierende Demokratie“ (Schmitter 2019). Aus dem Spannungsverhältnis von gestiegenen Beteiligungsansprüchen einerseits und schwächelnden repräsentativen Institutionen andererseits zieht eine prominente und einflussreiche Strömung „realistischer Demokratietheorie“ (Achen/Bartels 2016) die Konsequenz, doch besser zu einer „Democracy without Participation“ (Parvin 2018) zurückzukehren. Repräsentative Politik sollte sich zurückhalten und keine unerfüllbaren Partizipationsversprechen machen, die nur zu Enttäuschung und Wut beitragen können. Notwendig sei stattdessen die Stärkung repräsentativer Politik in Zeiten schwächelnder Parteien. Dies kann vor allem durch konsultative bzw. beratende Formen etwa durch eine kleine Auswahl von Zufallsbürger:innen geschehen, wie z.B. in Mini-Publics, Planungszellen, Bürger:innenräten, Bürger:innen-Dialogen oder Zukunftsforen. Gestärkt durch dieses Bürger:innenwissen der Ausgelosten ist eine Revitalisierung der professionellen „Elitendemokratie“ denkbar, ohne an den institutionellen Grundmustern repräsentativer Demokratie zu rütteln.

Die in der Bevölkerung verbreiteten Beteiligungsansprüche erfahren in diesem Demokratiemodell einerseits Anerkennung, denn Zufallsbürger:innen sind ge-

fragt und im Prinzip kann jede und jeder einmal durch Lottogluck dazu gehören. Andererseits droht eine doppelte Begrenzung. Zum einen geht es ausschließlich um konsultative Beteiligungsformen von einigen wenigen Zufallsbürger:innen. Eine Beteiligung der Vielen ist nicht vorgesehen. Zum anderen haben die neuen Beteiligungsangebote ausschließlich beratende Funktion. Sie abstrahieren von Eigeninteressen und Betroffenheiten. Direkte Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten werden ausgeklammert.

## Literatur

- ACHEN**, Christopher H./Bartels, Larry M. (2016): *Democracy For Realists*. Princeton: Princeton University Press.
- ACKERMANN**, Kathrin u.a. (2021): Beteiligungspolitik unter Grün-Schwarz: Kontinuität und Wandel. In: Hörisch, Felix/Wurster, Stefan (Hg.): *Kiwi im Südwesten. Eine Bilanz der zweiten Regierung Kretschmann (2016–2021)*. Wiesbaden: Springer VS. S. 405–446.
- BERTELSMANN** Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.) (2014): *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BRETTSCHEIDER**, Frank (2021): *Bürgerbeteiligung aus Sicht der Bürger\*innen in Baden-Württemberg*. Stuttgart: Universität Hohenheim.
- DIAS**, Nelson (Hg.) (2018): *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Lissabon: Epepeia Records.
- DZUR**, Albert W. (2019): *Democracy Inside. Participatory Innovation in Unlikely Places*. Oxford.
- EITH**, Ulrich/Meier, Jacqueline (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.
- ELSÄSSER**, Lea u.a. (2018): *Government of the People, by the Elite, for the Rich*. MPIfG Discussion Paper 18/5. Köln: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- GEHNE**, David H. u.a. (2019): *Gute Beteiligung stärkt die lokale Demokratie. Kommunalpolitik aus Sicht der Bevölkerung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- GUEORGUIEV**, Dimitar D. (2021): *Retrofitting Leninism. Participation without Democracy in China*. Oxford: Oxford University Press Inc.
- HUESMANN**, Christian u.a. (2021): *Einblicke in die Bürgerbeteiligungslandschaft Baden-Württemberg. 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.
- LANGEBACH**, Martin (Hg.) (2021): *Protest. Deutschland 1949–2020*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- LESSIG**, Lawrence (2021): Why the US Is a Failed Democratic State. In: The New York Review of Books, Dec. 10, 2021. Online verfügbar unter: <https://www.nybooks.com/daily/2021/12/10/why-the-us-is-a-failed-democratic-state/> (Zugriff am 19.4.2022).
- MAIR**, Peter (2013): Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy. London: Verso.
- MORÓRÓ**, Rogerio Rodrigues 2014: Der demokratische Mythos Porto Alegre. Widersprüche und Wirklichkeit eines partizipativen „Planungsmodells“. Wiesbaden: Springer VS.
- OECD** (2020): Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave. Paris.
- PARVIN**, Phil (2018): Democracy Without Participation: A New Politics for a Disengaged Era. In: Res Publica (24), S. 31–52.
- PATEMAN**, Carole (2012): Participatory Democracy Revisited. In: Perspectives on Politics (10) 1, S. 7–19.
- PATZE-DIORDIYCHUK**, Peter u.a. (Hg.) (2017): Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung. München: oekom.
- RODAN**, Garry (2018): Participation without Democracy. Containing Conflict in Southeast Asia. Ithaca: Cornell University Press.
- ROSS**, Paul-Stefan/Roth, Roland (2018): „Bürgerkommune“. In: Klie, Thomas/Klie, Anna Wiebke (Hg.): Engagement und Zivilgesellschaft. Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht. Wiesbaden: Springer VS. S. 163–268.
- ROTH**, Roland (2016): Mehr Beteiligung bedeutet weniger Demokratie. Ein unlösbares politisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte? In: Glaab, Manuela (Hg.): Politik mit den Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer VS. S. 59–74.
- ROTH**, Roland (2020): Bürgerhaushalte, Bürgerbudgets und Beteiligungsfonds als Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene. In: Direkte Demokratie. Chancen, Risiken, Herausforderungen. Bonn: Stiftung Mitarbeit. S. 121–156.
- SCHÄFER**, Armin/Zürn, Michael (2021): Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus. Berlin: Suhrkamp.
- SCHMITTER**, Philippe C. (2019): ‚Real-Existing‘ Democracy and Its Discontents: Sources, Conditions, Causes, Symptoms, and Prospects. In: Chinese Political Science Review, 4, S. 149–163.
- SIMONSON**, Julia u.a. (Hg.) (2021): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2019. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- SOMMER**, Jörg (Hg.) (2015): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Berlin: Berliner Institut für Partizipation.
- VETTER**, Angelika u.a. (2018): Gesamtbericht der Evaluation der Bürgerbeteiligung in Heidelberg. Heidelberg.
- ZIEKOW**, Jan u.a. (2020): Evaluierung der Verwaltungsvorschrift „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und des damit zusammenhängenden „Leitfadens für eine neue Planungskultur“ des Landes Baden-Württemberg (Abschlussbericht). Speyer.

## Demokratie und politische Bildung

### Entwicklung und Stand einer Debatte

Demokratie und politische Bildung hängen eng zusammen. Die Notwendigkeit politischer Bildung wurde von Anfang an damit begründet, dass ihre wichtigste Aufgabe darin besteht, die freiheitlich demokratische Ordnung zu sichern und zu bewahren. Zudem setze die Demokratie als politisches System Bürgerinnen und Bürger voraus, die an der Gestaltung des politischen Lebens tätig Anteil nehmen. Die Frage, wie diese an die Demokratie, ihre Werte und die damit verknüpften Verantwortlichkeiten herangeführt werden können, bildete einen Schwerpunkt in der politischen Bildung und wurde unterschiedlich beantwortet. Im Folgenden wird die Entwicklung dieser Debatte nachgezeichnet sowie ihr aktueller Stand vor dem Hintergrund politikwissenschaftlicher Demokratie-modelle erörtert.

### Normative Grundlagen der politischen Bildung

Politische Bildung und Politikdidaktik sind unvermeidlich normativ. Sie finden ihre normative Grundlegung vor allem und in doppelter Weise in der Demokratie. Zum einen in einem Konzept der Demokratie, die diese als politische Ordnung versteht, zum anderen in den Voraussetzungen, die die Stabilität und die Weiterentwicklung dieser Ordnung garantieren sollen, also den mündigen Bürgerinnen und Bürgern. Diese normativen Grundlagen können bei keiner sinnvollen Analyse und Bewertung von politischer Bildung außer Acht gelassen werden.

Demokratie als doppelter normativer Bezugspunkt der politischen Bildung verknüpft also zum einen das Individuum sowie seine für die Demokratie notwendigen Einstellungen und Qualifikationen und zum anderen die Demokratie als politische Ordnung, ihre Strukturen und Prozesse sowie ihre Wertgrundlagen. Bezogen auf die politische Ordnung der Demokratie geht es politischer Bildung darum, einen Beitrag zu leisten, um diese zu verstehen, zu sichern und zu bewahren und weiterzuentwickeln. Bezogen auf die Bürgerin und den Bür-

ger, die an der Gestaltung der Politik und Gesellschaft tätig Anteil nehmen sollen, geht es politischer Bildung darum, auch vom Individuum her, die Stabilität der Demokratie zu sichern. Beide normativen Bezugspunkte, Individuum und politische Ordnung gehören zusammen und sind in der politischen Bildung immer vorhanden. In der Entwicklung der politischen Bildung erhielten sie zwar unterschiedliche Gewichtungen und die beiden Bezugspunkte selbst, wurden verschieden gefasst, beschrieben und definiert, aber beide blieben von zentraler Bedeutung.

## **Das Demokratieverständnis der pädagogisch orientierten politischen Bildung**

In den 1950er Jahren stand in der überwiegend pädagogisch orientierten politischen Bildung eine utopische Idealvorstellung von Demokratie als politischer Ordnung im Zentrum, die mit der Verfassungswirklichkeit wenig zu tun hatte. Demokratie bedeutete schlicht Volksherrschaft. In der Demokratie herrsche per definitionem das Volk; das Volk seien alle; folglich müssten alle auch in der Lage sein, die Probleme zu verstehen und mitzuentcheiden, denen der Staat gegenüberstehe. Diese Vorstellung hatte auch Folgen für den zweiten normativen Bezugspunkt, für das Leitbild der Bürgerinnen und Bürger. Entsprechend der Idealvorstellung von Demokratie war dieses Leitbild normativ überhöht. Joachim Detjen beschreibt es kritisch als „enthusiastisch-idealistisch“ (Detjen 2000, 21). Vertreter dieser politischen Pädagogik forderten, dass politische Bildung jedermann zur aktiven Teilnahme am politischen Geschehen und an der politischen Verantwortung anleite damit er politisch mündig seinen Anteil an den politischen Aufgaben im Staat übernehme (u.a. Weniger 1952, 316; Spranger, 1963, 47). Sie ließ jedoch die Bürgerinnen und Bürger bei entscheidenden Fragen im Stich, z.B. wo man verantwortlich handeln kann und wie man es tun soll. Die Orientierung an einer utopischen Idealvorstellung von Demokratie und eines normativ überfrachteten Leitbildes von Bürgerinnen und Bürgern ging einher mit dem Verzicht auf die Entwicklung einer realistischen Demokratiekonzeption und einer Rezeption politikwissenschaftlich fundierter Demokratiemodelle.

Dies erscheint im Nachhinein umso unverständlicher als die Politikwissenschaft sich in ihren Anfängen ausdrücklich als Demokratiewissenschaft verstand und ihre wichtigste Aufgabe in der politischen Bildung sah. Darüber hinaus wiesen die Politikwissenschaftler der damaligen Zeit immer wieder kritisch auf die Fehlverständnisse von Demokratie in der politischen Pädagogik hin. Vor

allem Kurt Sontheimer betonte gegenüber der politischen Pädagogik, dass die existierende Demokratie repräsentativ verfasst sei. Die Wirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger seien daher beschränkt. Weil dies so sei könne der Aufruf zur partizipatorischen Aktivität Illusionen nähren, die, ganz entgegen der Absichten, bei Enttäuschungen in eine besonders negative Einstellung zur Demokratie umschlagen könnten (Sontheimer 1963, 176 f.).

## **Politikwissenschaftliche Demokratiekonzepte in der politischen Bildung**

Erst in den 1970er Jahren als die Politische Pädagogik in der politischen Bildung in den Hintergrund geriet und die Politikwissenschaft ins Zentrum rückte, kam es verstärkt zu Versuchen den normativen Bezugspunkt der politischen Bildung, die Demokratie in ihrer Komplexität, systematischer und realistischer zu fassen.

Von den zahlreichen Demokratiepositionen, die sich mittlerweile in der Politikwissenschaft entwickelt hatten (vgl. von Alemann 1975) finden sich in den zentralen Konzeptionen der politischen Bildung allerdings nur drei in unterschiedlichen Ausprägungen wieder. Dazu gehören: Linksliberale Demokratiekonzepte, Radikal-demokratische sowie pluralistische Demokratiekonzepte.

In linksliberalen Demokratiekonzepten geht es um die maximale Mitwirkung aller Bürgerinnen und Bürger, um den Abbau von Fremdbestimmung und Herrschaft und um fortschreitende Demokratisierung. Entsprechend sind die zentralen normativen Bezugspunkte dieser Konzeptionen politischer Bildung nicht in erster Linie „die politische Ordnung, sondern „das Individuum“. Politische Bildung zielt bei diesen Autoren auf Selbstbestimmung und Mitbestimmung des Menschen. Sie will junge Menschen befähigen, gesellschaftliche Realität und sich selbst in ihr zu erkennen, um sie zu beurteilen und im Bedarfsfall zu verändern (vgl. Fischer 1971, 60). Auch in der „Didaktik der politischen Bildung“ von Hermann Giesecke ist der zentrale normative Bezugspunkt das Individuum in seiner Rolle als Bürgerin oder Bürger und nicht so sehr das politische System. Demokratie ist demnach eine politische Verfassung, deren wichtigster Zweck es ist, die Mündigkeit, Emanzipation und Aufklärung der wirklichen Menschen weiterzutreiben. (vgl. Giesecke 1972, 139)

Der inhaltliche (materiale) Kern von Wolfgang Hilligens Demokratiemodell und damit sein zentraler normativer Bezugspunkt findet sich in den drei Optionen, die in komprimierter Form sein Demokratiekonzept markieren (Hilligen 1975, 7). Die Optionen beziehen sich auf die Unantastbarkeit der Men-