

„Für eine demokratische Zivilgesellschaft!“ – Aktuelle Herausforderungen und Perspektiven

Roland Roth

Landesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros NRW - Jahresfachtagung „Demokratie in Gefahr – Ältere als Risiko oder Rückgrat?“ am 21. Mai 2019 in Düsseldorf

Allgemein akzeptiert ist die Aussage, dass bürgerschaftliches Engagement die Demokratie stärkt und zum sozialen Zusammenhalt beiträgt. Wenn wir die Daten des letzten Freiwilligensurveys von 2014 (Simonson u.a. 2016), die Darstellung der Organisationsentwicklung im ZiViZ-Bericht 2017 (Priemer u.a. 2017) und das beeindruckende Engagement für Geflüchtete seit dem Sommer 2015 betrachten, dann dürfte es eigentlich keinen Anlass zur Sorge geben. Die Zahlen verweisen zumindest auf Stabilität, teilweise gibt es sogar auf enorme Steigerungsraten.

Doch dieses positive Bild ist trügerisch. Wir haben ganz offensichtlich Grund zur Sorge. Unsere Demokratie scheint aktuell ebenso gefährdet wie der soziale Zusammenhalt. Beide Herausforderungen sind längst in öffentlichen Debatten präsent und das Thema Ihrer Tagung ist dafür ein weiterer Beleg. Über Art und Ausmaß dieser Herausforderungen herrscht Streit. Das gilt auch für die Rolle der Zivilgesellschaft für die Zukunft der Demokratie und des sozialen Zusammenhalts. Ich werde vor allem auf die Demokratiefrage eingehen, aber auch abschließend einige Anregungen zum sozialen Zusammenhalt anbieten.

1. Demokratische Herausforderungen

Es häufen sich weltweit die Anzeichen für einen rapiden Zerfall des dominanten liberalen Demokratiemodells der Nachkriegszeit. In Deutschland beruhte es - wie in einigen anderen westeuropäischen Ländern - auf einem vergleichsweise stabilen System intermediärer Interessenvermittlung durch Parteien, Verbände und Gewerkschaften. Auch die Interessenorganisationen von Älteren sind Teil dieses intermediären Gefüges. Über den Wahntag hinaus sollte es sicherstellen, dass der Abstand zwischen den Interessen der (organisierten) Bürgerschaft und den politischen Entscheidungsträgern nicht allzu groß wird. Dieser Abstand ist inzwischen tendenziell zur Abtrennung einer kleinen professionell betriebenen, elitären politischen Sphäre, die über Wahlen, Parteien und Verbände nur noch locker mit dem Rest der Gesellschaft verknüpft ist. Solche Erosionserscheinungen hat der Politologe Peter Mair (2013) als „hollowing-out“, als Aushöhlen beschrieben. Die Institutionen bestehen noch, aber sie haben an Integrationskraft verloren. Sinkende Mitgliedschaften sind ein Ausdruck dieser Entwicklung. Daneben sind neue Organisationen entstanden, BaS und BAGSO gehören dazu, die nicht oder nur sehr eingeschränkt Teil des intermediären Gefüges sind. Wenn heute von Krisen der Demokratie die Rede ist, dann geht es vor allem um diese Zerfallserscheinungen des repräsentativ ausgerichteten Nachkriegsmodells, die Colin Crouch zur Postdemokratie-These verdichtet hat (2008). Danach bestimmen starke ökonomische Interessen das politische Geschehen auf der Hinterbühne, während Parteien und Parlamente ein vordergründiges Theater ohne Gestaltungskraft aufführen.

Solche Negativbilder skizzieren zwar wichtige Entwicklungstendenzen, aber sie blenden positive Gegentendenzen aus. Dazu gehören zum Beispiel gewachsene politische Beteiligungsansprüche in wachsenden Teilen der Bevölkerung. Verschiedene Befragungen der letzten Jahre machen klar, dass eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung Politik nicht länger als Zuschauersport betrachtet, sondern selbst mitbestimmen will. Mehr als zwei Drittel der Kinder wachsen heute – sehr im Unterschied zu den 1950er Jahren - in Verhandlungsfamilien auf. Die Zahl der demokratischen Innovationen hat deutlich zugenommen – von demokratischen Kita-Verfassungen über Schülerhaushalte bis hin zu kommunalen Beteiligungsleitlinien. Es gibt einen deutlichen Trend in Richtung Verbindlichkeit und Institutionalisierung, wenn heute von Bürgerbeteiligung gesprochen wird. Insgesamt sind die demokratischen Ansprüche an den politischen Prozess, aber auch an alltägliche Institutionen und Beziehungsverhältnisse deutlich gestiegen. Theoretiker der Postdemokratie tendieren dazu, diesen Teil der jüngsten Entwicklungen zu übersehen oder als Mogelpackung und pure Simulation abzuwerten.

2. Alternative Demokratiemodelle

„Realexistierende Demokratie“¹ – konsultativ erweitert

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

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

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

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

Rechtspopulistische „Demokratie“

Die Schwäche repräsentativer Formate stärkt identifikatorische und autoritäre Politikkonzepte. Populistische Führerschaft hat Konjunktur. Die Zeit starker Männer (und einiger weniger starker Frauen) ist zurück. Das gilt für solch unterschiedliche politische Führungspersonen wie Macron, Kurz, Trump oder Salvini, aber auch für die Führungspersonen rechtspopulistischer Gruppierungen wie der „Alternative für Deutschland“. Sie setzen auf „direkte“ Kommunikation über die sogenannten „sozialen“, korrekter „asozialen“ Medien, wie der twitternde Trump und sein italienischer Wiedergänger. Sie bevorzugen – zumindest so lange sie nicht an der Macht sind - Plebiszite, die als direkter Ausdruck des „Volkswillens“ gepriesen werden. Rechtspopulistische Politik mobilisiert Ressentiments, bietet einfache Lösungen und Unterordnung. Mit der Anrufung des „Volkswillens“ geht die Absage an politische Urteilskraft und Partizipation einher. Sie setzt auf politische Polarisierungen und Feindbilder: zunächst war es der Euro, dann die Flüchtlinge, heute wieder stärker die EU. Dieses aktuell erfolgreichste Nachfolgemodell liberaler Demokratien – ob hier noch von Demokratie gesprochen werden kann, wäre zu prüfen – enthält ein paradoxes Angebot: Es verspricht Teilhabe ohne eigene Beteiligung, Mitwirkung und gleichzeitig autoritäre Führung. Das Versprechen einer weitgehend homogenen Bevölkerung, die sich gegen immer neue äußere und innere Gegner wehren muss, einer Rückkehr in eine Welt, die es nie gegeben hat, kann letztlich nur mit Gewalt und Ausgrenzung umgesetzt werden, auch wenn es zunächst im parlamentarischen Rahmen vorgebracht wird. Auch dieses Modell hat viele offene Flanken. Es macht z.B. kein überzeugendes Angebot für partizipationsorientierte Mittelschichten und vor allem enthält es massive demokratische Substanzverluste.

Vielfältige Demokratie

Aber es gibt auch eine progressive demokratische Antwort auf das schwächelnde Nachkriegsmodell liberaler Demokratien. Sie setzt auf mehr Demokratie und nimmt dabei Impulse auf, die bereits in vielen gesellschaftlichen Bereichen spürbar sind. Das Leitbild ist eine „vielfältige Demokratie“, die sich auf mehrere Säulen stützen kann. In der Regel wird dabei auf drei Säulen verwiesen (s. Allianz Vielfältige Demokratie), die aus meiner Sicht um drei weitere Säulen (hier 4.-6.) ergänzt werden sollte:

1. *Formen der repräsentativen Demokratie* und ihrer Institutionen (Wahlen, Parteien, Parlamente, das etablierte System intermediärer Interessenvermittlung etc.). Sie erfahren noch immer hohe, wenn auch sinkende Wertschätzung und produzieren weit mehr als 90 Prozent aller Entscheidungen – selbst in Ländern wie der Schweiz mit einer starken Tradition direktdemokratischer Verfahren. Aber sie können heute keinen Alleinvertretungsanspruch in Sachen Demokratie mehr geltend machen. Zudem hat

deren Legitimationskraft deutlich gelitten. So werden z.B. zentrale Infrastrukturentscheidungen (siehe die jüngste Absage der Gebietsreformen in Brandenburg und Thüringen) heute oft nur noch akzeptiert, wenn zusätzliche Formen der Bürgerbeteiligung angeboten werden.

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

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

Dass die repräsentative Arena umkämpft ist, zeigen nicht zuletzt die Wahlerfolge der AfD. Gegenwärtig gibt es wenig Reformbereitschaft in eigener Sache, wie das traurige Schicksal der Forderung nach einer Demokratie-Enquete im Deutschen Bundestag zeigt. Selbst das im Koalitionsvertrag festgehaltene Versprechen auf eine Demokratie-Kommission wurde (bislang) nicht eingelöst.

2. Direktdemokratische Formen, die auf verbindliche Entscheidungen zielen (Sachvoten), wie z.B. Bürgerbegehren, Bürgerentscheide, aber auch bestimmte Versionen des Bürgerhaushalts, wenn die Bürgerschaft über die Verwendung von Budgets bzw. Teilen davon (mit-)entscheiden kann. Solche direkten Formen erfreuen sich in der Bürgerschaft insgesamt großer Wertschätzung, während die repräsentativen Entscheidungsträger deutlich zurückhaltender sind (vgl. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg 2014). Seit der Vereinigung hat ein deutlicher Ausbau direkt-demokratischer Format auf kommunaler und auf Landesebene stattgefunden. Allerdings ist das Gesamtaufkommen noch immer sehr bescheiden. So verzeichnet der Bürgerbegehrensbericht 2018 von 1956 bis Ende 2017 die stolze Zahl von 7.503 kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, die überwiegend von den Bewohnern initiiert wurden. 3.796 Begehren führten zu einem Bürgerentscheid. Mehr als die Hälfte aller Verfahren fand jedoch nach 2003 statt. Allerdings ist die räumliche Verteilung aufgrund der länderspezifischen Ausgestaltung dieses Instruments sehr ungleich. Nahezu 40 Prozent aller Verfahren fand in Bayern statt. Auch die Entwicklungsdynamik zeigt nicht nur nach oben. Während 2015 noch 348 Verfahren eingeleitet wurden, gab es 2017 nur 278 neue Verfahren.

Wie die Praxis in der Schweiz zeigt, wird nicht nur das Gros der politischen Entscheidungen weiterhin repräsentativ gefällt, sondern die politischen Parteien spielen auch bei Abstimmungen eine zentrale Rolle. Direktdemokratische Verfahren können Parlamente korrigieren, aber nicht ersetzen. Es ist sicherlich potentiell ein demokratischer Zugewinn, wenn wichtige Sachentscheide in die Hände des Souveräns zurückgeholt werden können. Bisherige Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass die damit verbundenen Ängste (Ausgabenflut, Unverantwortlichkeit, Beute von Minderheiten etc.) weithin unbegründet sind. Allerdings sind mit der Ausbreitung der Internetkommunikation neue Herausforderungen verbunden. Entscheidend ist vielmehr die demokratische Qualität der Abstimmungen selbst. Umfassende Informationen,

Transparenz, die deliberative Qualität der Kampagnen, Menschenrechts- und Minderheitenschutz sind einige der Qualitätskriterien.

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

3. *Dialogorientierte, deliberative Beteiligungsformen*, die von der öffentlichen Hand, gelegentlich auch von privaten Vorhabenträgern von oben angeboten werden und bislang in eingeschränkter Form auch rechtlich fixiert sind. Es geht dabei um Anregungen, neuen Ideen und mögliche Prioritäten in der Entscheidungsvorbereitung. Sie sind bei den Beteiligten häufig mit großen Erwartungen verbunden, was die verbesserte Qualität der Entscheidungen, deren größere Interessenberücksichtigung und deren Akzeptanz betrifft.

Hochgerechnet von kommunalen Daten auf die Einwohnerzahl Deutschlands (was sicherlich fragwürdig ist) können wir bundesweit mit rund 10.000 kommunalen Beteiligungsverfahren pro Jahr rechnen. Hinzu kommen die Beteiligungsprozesse, die vom Bund und jeweiligen Bundesländern angestoßen werden. In der Summe wäre dies also eine durchaus eindrucksvolle Zahl. Da es dazu keine systematisierten Daten gibt, handelt es sich um eine Blackbox.

Das vermutlich hervorstechendste Kennzeichen der aktuellen Phase von dialogorientierter 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 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 vor allem kommunale Beteiligungssatzungen und –leitlinien (www.netzwerk-buergerbeteiligung.de), Partizipationsbeauftragte in der Verwaltung, lokale Handbücher Bürgerbeteiligung (so für die Universitätsstadt Tübingen 2016) und verbesserte rechtliche Regelungen (Verwaltungsrichtlinien zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen, die Absenkung der Hürden für direktdemokratische Beteiligungsformen und neue Transparenzgesetze).

Neu ist die Zuarbeit von Unternehmen. Von der Immobilienwirtschaft bis zur Energiebranche scheint heute selbstverständlich, dass ohne frühzeitige Bürgerbeteiligung keine größeren Vorhaben durchsetzbar sind. Begleitet wird diese Entwicklung auch von wichtigen Berufsverbänden. So hat der Verein deutscher Ingenieure (VDI) 2014 zwei einschlägige Richtlinien für seine Mitglieder erarbeitet (VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ und VDI 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten“).

In der Summe ist jedoch festzuhalten, dass die dialogorientierte Beteiligungspraxis noch in ihren – durchaus vielversprechenden – Anfängen befindet. Ob die thematische Verbreiterung und die weitere regionale und vertikale Ausweitung gelingen werden, ist

gegenwärtig offen. Immerhin gibt es die „Politik des Gehörtwerdens“ in Baden-Württemberg, die in den letzten Jahren zahlreiche demokratische Innovationen hervorgebracht hat (Bürgerbeteiligung an Gesetzesentwürfen, verbindliche Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben des Landes, exemplarische Dialogverfahren bei Bürgerentscheiden etc.). Auch in einigen Bundesministerien, vor allem im Umweltministerium haben dialogische Beteiligungsverfahren Fuß gefasst.

4. *Alltägliche demokratische Kultur in Institutionen.* Zu den weniger beachteten Entwicklungen gehört die Ausbreitung einer alltäglichen Beteiligungskultur in öffentlichen und privaten Einrichtungen, Stiftungen und Organisationen. Es fängt in den Familien an, die heute weit stärker als früher auf Verständigung und Mitsprache setzen („Verhandlungsfamilien“) und setzt sich in Kitas fort. Eine Mehrheit der Bundesländer hat inzwischen die Mitsprache und Mitwirkung von Kindern gesetzlich verankert (vgl. DKHW 2019: 36ff.). Im Kindertagesförderungsgesetz von Berlin heißt es zum Beispiel: „Bei der Gestaltung des Alltags in der Tageseinrichtung sind den Kindern ihrem Entwicklungsstand entsprechende Mitwirkungsmöglichkeiten zu eröffnen“ (§ 1 Abs. 5 KitaFÖG). Einige Kommunen genehmigen den Betrieb von Kitas nur, wenn ein entsprechendes Beteiligungskonzept vorliegt. In kinderfreundlichen Kommunen, die sich die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention auf die Fahnen geschrieben haben, ist es selbstverständlich, Kinder (das sind im Sinne der Konvention junge Menschen unter 18 Jahren) an der Planung von Spielplätzen, Schulen, Verkehrswegen oder dem Angebot des ÖPNV zu beteiligen. Ähnliche demokratische Öffnungen lassen sich in Stiftungen (z.B. durch Kinderbeiräte), Schulen, Jugendeinrichtungen aber auch durch Quartiersräte in Gebieten der sozialen Stadt oder durch Heimbeiräte in Alten- und Pflegeeinrichtungen beobachten. Ziel ist ein lebendiger demokratischer Alltag, an dem alle Beteiligten und Betroffenen mitwirken können. Wie internationale Beispiele zeigen, ist vor diesem Anspruch keine Institution sicher. Dies gilt selbst für den Strafvollzug (vgl. Dzur 2019). Diese partizipatorische Wende hat auch die beteiligten Professionen verändert und zu einem, wenn auch zögerlichen Abschied von expertokratischen Machtansprüchen beigetragen (vgl. Bang/Sörensen 1999; Flinders/Wood 2018).

5. *Proteste, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen* sind als der eigentliche Motor auf dem Wege zu einer neuen demokratischen Beteiligungskultur anzusehen. Schon seit einigen Jahrzehnten engagieren sich in den meisten westlichen Demokratien mehr Menschen „unkonventionell“ in Protesten und sozialen Bewegungen als in politischen Parteien. Mit ihrem Widerspruch, ihren Experimenten und Gegenentwürfen fordern sie von unten mehr Beteiligung ein, setzen neue Themen auf die Agenda, entwickeln Alternativen und erproben soziale Innovationen. Der Beitrag der „Grauen Panther“ zu Zeiten von Trude Unruh und der Proteste von „Runzigen Radikalen“ für die Verbreitung eines neuen Bildes vom Alter als einer aktiven und möglichst selbstbestimmten Lebensphase dürfte zum Beispiel erheblich gewesen sein.

Da dies in wachsender Zahl seit mehreren Jahrzehnten der Fall ist, können wir davon ausgehen, dass diese Beteiligungsoption in der Bürgerschaft gut verankert ist. Auch in diesem Demokratiefeld darf nicht übersehen werden, dass auch die antidemokratische Nutzung von Protest deutlich zugenommen hat – erinnert sei an die zahlreichen Protestmobilisierungen gegen Flüchtlingsunterkünfte oder die Provokationspraxis der „Identitären“ und von „Pegida“. Protest hat schon vor geraumer Zeit den Nimbus eingebüßt, eine ausschließlich progressive Demokratieform zu sein. Umso mehr kommt es darauf an, Demokratiestandards an die Praxis sozialer Bewegungen und die Demokratieerträglichkeit ihrer Themen anzulegen. Die weltweite Resonanz von

„Fridays for Future“ macht aber deutlich, dass Protestpolitik auch in der nachwachsenden Generation gut verankert ist.

6. *Bürgerschaftliches Engagement* ist nicht nur ein wichtiger Beitrag zum sozialen Zusammenhalt, sondern trägt in vielfältigen Formen zur Gestaltung des Gemeinwesens bei und dadurch ein demokratisches Mandat wahrnimmt. „Im Kleinen etwas gestalten können“ lautet seit Jahren der größte gemeinsame Nenner, wenn es um die Motivation und die Ansprüche der Engagierten von heute geht. Solche politischen Gestaltungsansprüche werden ignoriert, wenn freiwilliges Engagement nur als vorpolitische Aktivität in der Sphäre der Zivilgesellschaft angesiedelt wird. Am deutlichsten wird der politische Impuls des freiwilligen Engagements bei den zahlreichen Themenanwälten, die in Form von Nichtregierungsorganisationen den politischen Raum bevölkern. Sie tragen erheblich dazu bei, dass Regierungshandeln einer öffentlichen Kontrolle ausgesetzt wird. Transparency International, Lobby Control oder Abgeordneten-Watch haben sich z.B. große Verdienste in der Entwicklung zu einer „Monitory Democracy“ (Keane 2009) erworben, die demokratische Verantwortlichkeit von den Regierenden einklagt.

Eine „Sternstunde“ und „Reifeprüfung“ des bürgerschaftlichen Engagements war sicherlich die breite Unterstützung von Geflüchteten, die 2015/16 in großer Zahl nach Deutschland kamen. In zwei Anfang und Ende 2016 durchgeführten Befragungen von Kommunen sehen die lokal Verantwortlichen im starken freiwilligen Engagement der Bevölkerung die zentrale Ressource für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. Dies betonen nahezu 90 Prozent aller befragten Kommunen (Gesemann/Roth 2016). Drei von vier Kommunen verweisen zudem auf aktive Willkommens- bzw. Flüchtlingsinitiativen und heben die Offenheit und das Engagement ihrer Vereine hervor. Diese Aussagen widersprechen populären Einschätzungen, wonach das spontane Engagement des Herbsts 2015 abgeebbt und in Enttäuschung umgeschlagen sei. Offensichtlich ging es vielen Engagierten nicht nur um schnelle Nothilfe, sondern sie zeigen auch Bereitschaft zum dauerhaften Engagement. Das überraschend intensive und anhaltende freiwillige Engagement zeigt zudem, dass die Befunde der Freiwilligensurveys zu einer generell angewachsenen Bereitschaft zum Engagement in Bevölkerung belastbar sind. Bei entsprechenden Herausforderungen engagieren sich offensichtlich Menschen, die bisher keinen Anlass oder keine Gelegenheit für sich gesehen haben. Und sie tun dies nicht in erster Linie aus geselligen, beruflichen oder gemeinschaftlichen Motiven im Nahbereich, denn Engagement für Flüchtlinge setzt Empathie und Verständnis für „Fremde“, d.h. für Menschen aus fernen Kulturen und Ländern voraus.

Trotz der unerwarteten Stärke und Gestaltungskraft der Zivilgesellschaft sind Tendenzen zur Depolitisierung, Instrumentalisierung und Ökonomisierung des bürgerschaftlichen Engagements unübersehbar. Das gilt vor allem für die Bereiche Pflege und Nachbarschaftshilfe, aber auch in vielen Tafelinitiativen, wo es etwas geschieht, was angeblich immer vermieden werden sollte: freiwilliges Engagement wird zum Lückenbüßer und Ausfallbürgen (Roß/Roth 2019).

Exkurs: Ältere Menschen und vielfältige Demokratie

Ältere Menschen nutzen sehr selbstverständlich die beschriebenen Formen vielfältiger Demokratie. Leider gibt es für viele Bereiche keine genaueren Informationen über die

altersspezifische Beteiligung. Das Schwergewicht der verfügbaren Daten liegt im Bereich der repräsentativen Politik. Hierzu einige ausgewählte Befunde:

- Das Älterwerden unserer Gesellschaft hat vielfältige Konsequenzen. Von 1949 bis 2009 ist der Anteil der Wahlberechtigten an der Bevölkerung von $\frac{2}{3}$ auf $\frac{3}{4}$ angestiegen. 35% der Wählerinnen und Wähler war 2009 60 Jahre und älter. „Was die Beteiligung an Wahlen angeht, lässt sich im Allgemeinen feststellen, dass diese bei älteren Wählergruppen seit den 1970er Jahren höher liegt als bei jüngeren“ (Falter/Gehring 1998: 467; zitiert nach d'Antonio/Munimus 2017: 310).

„Die etablierten Parteien, allen voran die Großparteien CDU und SPD, altern stärker und schneller als die deutsche Bevölkerung. Während das Durchschnittsalter der Bevölkerung bei 46,1 Jahren liegt, war ein Parteimitglied bei CDU und SPD im Schnitt 59 Jahre alt“ (ebd. 315). Die CDU/CSU hat in der Nachkriegsgeschichte überproportional von den älteren WählerInnen profitiert. Im Jahr 2009 haben durchschnittlich 33,8% für die Unionsparteien gestimmt, bei den über 60-Jährigen lag der Anteil bei 42,4%.

- Der Anteil der Älteren und der Jüngeren in der Bevölkerung sowie in der Mitgliederstruktur spiegelt sich jedoch nicht in den politischen Machtpositionen wider (d'Antonio/Munimus 2017: 319). Im Bundestag sind Ältere unterrepräsentiert ($\frac{1}{4}$ in der Bevölkerung, aber nur 16% der Abgeordneten im Bundestag sind über 60 Jahre). Frauen sind im Bundestag in allen Altersgruppen unterrepräsentiert, besonders stark jedoch bei den Älteren. So lag 2009 der Anteil von Frauen über 60 Jahre unter 20%, bei einem Bevölkerungsanteil von 33%. „Für Politik als Beruf gibt es augenscheinlich gläserne Decken und Böden im Sinne von Altersunter- und -obergrenzen. Die Mehrheit der älteren Parteimitglieder hat offensichtlich kaum Interesse an einer zweiten beruflichen Karriere als Berufspolitikerinnen und -politiker“ (ebd. 320). „Der Handlungsradius der älteren Mitglieder konzentriert sich auf der Ortsebene. ... Mit ihrem Parteiengagement verbindet die überwiegende Mehrheit in erster Linie das Bedürfnis nach biografischer Kontinuität und weniger den Wunsch proaktiver Machtausübung“ (ebd. 321).

- „Zwar verfolgen die älteren Parteimitglieder keine eigenen Machtambitionen, als präsenste Mehrheit bei der Kandidatenauswahl und in Nominierungsversammlungen kommt ihnen jedoch große Bedeutung zu. Mandats- und Amtsträgerinnen und -träger sind an ihre lokale Parteibasis rückgekoppelt und müssen für sich und ihre (erneute) Kandidatur werben... In diesem Sinne verfügen die über 60-jährigen Parteimitglieder aufgrund ihrer großen Zahl über eine „antizipierte Macht“, die sich durch einen vorauseilenden Gehorsam der meist jüngeren Funktionäre ausdrückt (d'Antonio/Munimus 2017: 321 ff.). Das Älterwerden der Wählerschaft kommt konservativen Parteien zugute. Ob dies auch für deren Entscheidungen bedürfte eigener Untersuchungen.

- Entgegen öffentlicher Wahrnehmungen wirkt dieser konservative Bias (bislang) auch als Barriere gegen rechtspopulistische Neigungen. „Die AfD hat eine wachsende Anhängerinnenschaft, die sie aktuell oft unter jungen Menschen, Männern und in den östlichen Bundesländern gewinnt“ (Kroh/Fetz 2016: 715). Die Daten zur Anhängerschaft (2016) bezogen auf die Wahlberechtigten: männlich – 6%, weiblich – 3%; unter 30 Jahre – 10%, über 60 Jahre – 3%; West 3% – Ost 11%. Bei einer Wahlabsicht von insgesamt 11% lag sie bei den unter 35 Jährigen bei 17%, bei den über 60 Jährigen bei 9%. Es sind also nicht die älteren Menschen, die in einem besonderen Maße zum Aufstieg der AfD beigetragen haben.

Die Engagementquoten der 65- bis 85-Jährigen sind insgesamt hoch. In den 2000er Jahren sind sie deutlich angestiegen. Im Jahr 2012 lag sie bei 45% und ist bis 2016 etwas abgesunken (42%). Ein genauer Blick zeigt ein differenziertes Bild der Engagementquoten im Alter. Die 65-69 Jährigen sind zu 47% engagiert, bei den 70-74 Jährigen sind es 44% und bei den 75-79 Jährigen noch 42%. Erst bei den 80-85-Jährigen sinkt der Anteil der Engagierten auf 30% ab (vgl. Generali 2017). Zu den zentrale Engagementmotiven der Älteren zählen Mitverantwortung (für die aktive Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten), innere Verpflichtung und Sorge für die Mitmenschen. In den letzten Jahrzehnten haben sich eindrucksvolle Netzwerke der engagierten Älteren entwickelt, die auf Selbstorganisation beruhen (z.B. BaS und BAGSO). Zu ihren großen Themen gehört nicht nur die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements Älterer, von „caring communities“ und Nachbarschaften, sondern auch die Qualität von Einrichtungen für die ältere Generation. Die Beteiligung und Mitsprache der BewohnerInnen in Altentreffs, Heimen, Pflegestationen und Hospizen gehört heute sehr selbstverständlich zu diesen Qualitätsmerkmalen.

3. Wie kann vielfältige Demokratie gelingen?

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

- a. Das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen demokratischen Formen darf nicht »kannibalisierend« sein. Es muss vielmehr sondern anerkennend, »entspannt« und institutionell gut geregelt sein. Besonders die Protagonisten der dominierenden repräsentativen Institutionen tun sich schwer, den demokratischen Mehrwert der anderen Beteiligungsformate zu respektieren. Dass dies durchaus möglich ist, zeigen die wachsende Zahl von kommunalen Leitlinien zur Bürgerbeteiligung, aber auch die verbindliche Beteiligungspraxis in einigen Bundesländern und die Ansätze in einigen Bundesministerien.
- b. Keine der Formen sollte als die »einzig wahre« Form der Demokratie beschworen und beworben werden. Es ist leicht zu zeigen, dass alle Formen demokratischen Regierens Stärken und Schwächen haben. Die Debatte über mehr Demokratie hat lange darunter gelitten, dass repräsentative Formen als die einzig angemessene Variante beschworen und alle anderen Varianten der politischen Partizipation als „systemwidrig“ ins Abseits gedrängt wurden.
- c. Jede der demokratischen Formen muss sich darin bewähren, wie weit es ihr mit ihren Mitteln gelingt, zentrale demokratische Defizite zu verringern. Dies gilt an erster Stelle für die zunehmende soziale Selektivität aller Beteiligungsformate. Soziale Ungleichheiten sind ein übergreifendes Problem all dieser Elemente vielfältiger

Demokratie – und in der Kombination steigt sogar die Gefahr wachsender politischer Ungleichheit. Aber es gibt auch politische Formen, die „stille“ Gruppen erreichen können (Bürgerhaushalte, bei denen es um materielle Entscheidungen und nicht nur um Vorschläge geht, Fonds und Budgets etc.).

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

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

f. Es geht nicht nur um »mehr«, sondern vor allem um mehr »gute« Demokratie. Dies gilt für alle demokratischen Formate. Bürgerhaushalte z.B. sind eine wunderbare und weitreichende demokratische Idee aus Brasilien, ihre Umsetzung in Deutschland degradiert sie allzu häufig zu einem unverbindlichen kommunalen Vorschlags- und Eingabewesen. Qualitätsansprüche müssen auch bei der Ausgestaltung direkter Demokratie geltend gemacht werden. Ein Knackpunkt ist die dialogische Qualität in der Vorbereitung und Mobilisierung für Referenden (Scholten/Kamps 2014). Es gilt, Bürgerentscheide im Dialog zu gestalten (Allianz 2018). Warum nicht – wie zum Beispiel in Taiwan – in der Verfassung die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens festzuschreiben, bei anstehenden Bürgerentscheiden faire und gehaltvolle pro und kontra-Debatten zur besten Sendezeit mit jeweils von den Gegnern und Befürwortern ausgewählten Repräsentanten einzurichten? Wie steht es um die öffentliche Kostenübernahme bei Abstimmungskampagnen ähnlich der Wahlkampfkostenerstattung, damit solche Kampagnen nicht zur Beute von ressourcenstarken Interessengruppen werden? Warum nicht ein Beteiligungsurlaubs- bzw. Beteiligungsfreistellungsgesetz (analog zu einigen Bildungsurlaubs-gesetzen der Länder), dass auch jenen Menschen die Chance zur Mitwirkung an anspruchsvollen Beteiligungsformaten eröffnet, die nicht über die nötige Zeit und die erforderliche ökonomische Absicherung verfügen? Mehr Unbescheidenheit ist gefordert, wenn es um die Verbesserung der Qualität der verschiedenen Formen politischer Beteiligung geht.

Sonst werden sie kein starkes Gegengewicht zu illiberalen Tendenzen und rechtspopulistischen Kräften bieten können.

g. Aktive Bürgerschaft verbreiten. Bisher ist vielfältige Demokratie ein Minderheitenprojekt, das nur durch seine aktive Unterstützung in breiten Teilen der Bevölkerung eine Chance hat. Dies bedeutet gesteigerte Ansprüche an politische Bildung und gelebte Demokratieerfahrungen (zum Beispiel in Kitas oder Kinder- und Jugendparlamenten). Ziel muss es sein, Demokratie als Lebensform zu etablieren. Aber es verlangt auch nach größerer ökonomischer und sozialer Gleichheit, denn offensichtlich haben fast alle Formen der politischen Beteiligung einen Mittelschichtsbauch, sind eine Sache der Bessergebildeten, oft auch eine privilegierte Angelegenheit der Reichen und Superreichen, wie das Beispiel der Wahlkampfspenden verdeutlicht (Achen/Bartels 2016: 325).

4. Vor welchen gesellschaftlichen Herausforderungen steht die demokratische Entwicklung?

Die Problemlage türmen sich auf. Mit Blick auf die Arbeitsgruppen der Tagung sollen Anmerkungen zu einigen dieser Schwerpunkte genügen:

Soziale und politische Ungleichheit. „Eines der Hauptprobleme unserer auf dem zentralen Prinzip der politischen Gleichheit aufruhenden Demokratien ist die kaum gebrochene Übersetzung der sozioökonomischen Ungleichheit in politische Ungleichheit“ (Merkel 2015: 116). Soziale Ungleichheiten und Armut sind als Themen gesellschaftlich anerkannt und überall präsent. Selbst das Weltwirtschaftsforum in Davos sieht in den weltweit wachsenden sozialen Ungleichheiten inzwischen ein gefährliches Wachstumshemmnis.

Die wachsende soziale Ungleichheit beschädigt in erster Linie und sehr nachhaltig die Formen repräsentativer Demokratie. Die Beteiligung an allgemeinen Wahlen ist auf längere Sicht nicht nur rückläufig, sondern sie ist auch sozial exklusiver geworden. Die heute zumeist größte Partei der Nichtwähler besteht überproportional aus bildungs- und beteiligungsfernen, sozial eher marginalisierten Bevölkerungsgruppen. Die Zusammensetzung der Mitglieder von Parteien und Parlamenten weist eine deutlich soziale Schieflage auf. Neuere Studien haben gezeigt, dass sich die ungleiche Repräsentation massiv auf die politische Agenda und die getroffenen politischen Entscheidungen auswirkt (Elsässer u.a. 2017 & 2018). Für das untere soziale Drittel der Wählerschaft kann von Repräsentation kaum geredet werden. Dies hat Konsequenzen für das Demokratievertrauen generell und die Legitimation von politischen Entscheidungen.

Soziale Ungleichheit wirkt sich auf alle Formen der gesellschaftlichen und politischen Beteiligung aus. Der Zweite Engagementbericht der Bundesregierung verweist z.B. auf eine Allensbach-Studie von 2013 nach der 38% der Arbeiter, aber 52% der beruflich Höhergestellten engagiert sind. Liegt das Haushaltsnettoeinkommen unter 1.750 € dann liegt das Engagement bei 36%, ab 3.000 € Haushaltsnettoeinkommen liegt es bei 52% (BMFSFJ 2017: 196). Ähnliche Aussagen enthält der letzte Freiwilligensurvey mit Daten von 2014: „Personen, die ihre finanzielle Lage als sehr gut einschätzen, engagieren sich mit 50,0 Prozent zu einem fast doppelt so hohen Anteil wie Personen, die ihre finanzielle Lage als sehr schlecht einschätzen (26,9 Prozent)“ (Simonson u.a. 2017: 439).

Armut und sozialer Zusammenhalt. Ein Bremer Forschungsteam hat ein empirisch erprobtes Analysekonzept entwickelt, das sozialen Zusammenhalt in drei Bereichen (soziale Beziehungen, Verbundenheit, Gemeinwohlorientierung) mit insgesamt neun Dimensionen (Soziale Netze, Vertrauen in Mitmenschen, Akzeptanz von Diversität/Identifikation, Vertrauen in Institutionen, Gerechtigkeitsempfinden/Solidarität und Hilfsbereitschaft, Anerkennung sozialer Regeln, gesellschaftliche Teilhabe) konzipiert. Nach internationalen Vergleichen und Regionalstudien hat die Forschungsgruppe jüngst eine umfassende Studie zum sozialen Zusammenhalt in Deutschland mit einigen spannenden Ergebnissen vorgelegt:

- Mit wachsender Armut sinkt der soziale Zusammenhalt. Armut und Armutsgefährdung stehen an erster Stelle, wenn es um die Beschädigung des sozialen Miteinanders geht. Maßnahmen, die gesellschaftliche Teilhabe fördern, sollten deshalb Priorität haben, wenn es um die Stärkung des sozialen Zusammenhalts geht.
- Zu den besonderen Herausforderungen gehört die in den letzten beiden Jahrzehnten verstärkte sozialräumliche Segregation. Stadtquartiere entmischen sich zunehmend, wie sie kürzlich durch eine WZB-Studie bestätigt wurden (vgl. Helbig/Jähnen 2018).
- Instrukтив sind auch die Befunde zur Bedeutung von Zuwanderung: „Eine Vielfalt an Lebensstilen, Kulturen und Religionen macht die Herstellung von Zusammenhalt in der Gesellschaft anspruchsvoller, aber sie ist grundsätzlich kein Hindernis für ein gelingendes Miteinander. Offenbar dient die Einübung in Vielfalt dem Abbau von Fremdheitserfahrungen und Ängsten. Das jedenfalls legt die Tatsache nahe, dass die Akzeptanz von Diversität dort höher ist, wo viele Migrant*innen leben“ (Arant u.a. 2017: 13).
- Engagement kann ein wichtiger Beitrag zum sozialen Miteinander sein. „Aber nicht alle haben die gleichen Chancen, sich in die Gesellschaft einzubringen. Engagement ist von sozioökonomischen Ressourcen abhängig – man muss es sich also leisten können. Die Engagementbereitschaft ist aber auch davon abhängig, wie sehr man sich als Teil der Gesellschaft sieht, Respekt und Anerkennung erfährt“ (Arant u.a. 2017: 14). Die Forschungsgruppe empfiehlt deshalb eine Stärkung und Erneuerung der lokalen Engagementstrukturen. Sie müssen „inklusive und flexibler werden, damit auch die gesellschaftlichen Gruppen angesprochen werden, die das traditionelle Ehrenamt bislang nicht erreicht hat. Grundsätzlich sollten Verwaltung und Politik das bürgerschaftliche Engagement noch ernster nehmen als gestaltende Kraft auf Augenhöhe und nicht als Lückenbüßer für fehlende Mittel der öffentlichen Hand“ (Arant u.a. 2017: 14).

Generationenverhältnisse. Das Verhältnis zwischen den Generationen scheint aktuell kein bedeutendes gesellschaftliches Thema zu sein. Gemessen an den scharfen Generationenkonflikten zwischen Alt und Jung in den 1960er Jahren scheint sich diese Konfliktlinie entschärft zu haben. Jugendliche geben weit überwiegend an, ein gutes oder sehr gutes Verhältnis zu ihren Eltern zu haben. Auch deren Erziehungsstil findet weitgehend Zustimmung, wie die letzte Shell-Jugendstudie berichtet (Albert u.a. 2015: 52ff.). Dieser Trend hält schon länger an und wird auch durch einige Altersstudien bestätigt (z.B. Generali Zukunftsfonds 2012). Ein neuer Generationenkonflikt sei nicht zu erwarten, so die fast einhellige Meinung in der empirischen Sozialforschung (Mahne u.a. 2017). Dennoch lohnt ein genauer Blick. Zunächst fällt auf, dass es einen deutlichen Unterschied gibt, wie Ältere einerseits ihre eigenen Enkelkinder einschätzen und andererseits Jugendliche und junge Erwachsene insgesamt. Die eigenen Enkelkinder werden dabei deutlich besser bewertet, wenn es etwa um Hilfsbereitschaft und Höflichkeit, aber auch um Leistungsbereitschaft und Verantwortlichkeit geht, während

die junge Generation generell als hedonistisch und egoistisch eingestuft wird: „Die kritische Sicht der 65- bis 85-Jährigen bezieht sich in der Regel auf ‚die‘ jüngere Generation insgesamt, während die eigenen Enkel in der Regel sehr positiv beurteilt werden“ (Generali Zukunftsfonds 2012: 234, 236). Diese deutlichen Unterschiede zwischen dem Fern- und dem Nahbild der jungen Generation wird durch Kontaktmangel begünstigt. Der Kontakt zu den eigenen Enkeln ist in Regel intensiv, aber die meisten über 65-Jährigen haben nur selten Kontakt zu jungen Menschen außerhalb der eigenen Familie: „Nur gut jeder Vierte hat zumindest mehrmals im Monat zu Unter-30-Jährigen außerhalb der Familie Kontakt“ (Generali Zukunftsfonds 2012: 235). Negative Jugendbilder, die nicht durch Alltagserfahrungen korrigiert werden, sind ein Problem für die nachwachsende Generation und die Gesellschaft insgesamt. Sie senken z.B. das Vertrauen und die Bereitschaft, Verantwortung an Jüngere abzugeben. Gleichzeitig sind sie eine Herausforderung für den kleinen (in der Familie) und den großen (gesamtgesellschaftlichen) Generationenvertrag. Der Deutsche Alterssurvey macht das Dilemma deutlich. Der Aussage „Die Älteren kümmern sich zu wenig um die Zukunft der Jüngeren“ stimmen 2014 rund 40 Prozent der 40- bis 69-Jährigen zu, erst bei den über 70-Jährigen wächst die Zustimmung auf 45 Prozent. Die gegenteilige Aussage „Die Jüngeren kümmern sich zu wenig um die Bedürfnisse der Älteren“ findet mehr als 60 Prozent Zustimmung bei allen Altersgruppen zwischen 40 und 85 Jahren (Franke/Simonson 2017: 350).

Generell sind solche generationenspezifischen Zuschreibungen in Ostdeutschland etwas schwächer ausgeprägt. Menschen mit niedriger Bildung signalisieren in beiden Dimensionen größere Zustimmung. Unabhängig von den regionalen und sozialen Unterschieden bieten vorliegende Alters- und Jugendstudien Anlass, in Generationen übergreifende Projekte zu investieren. Distanzen sind vorhanden, können aber im Prinzip durch Begegnungen und intergenerationelle Alltagserfahrungen verringert werden: „Anscheinend können also Erfahrungen mit anderen Generationen die Einschätzung des Generationenverhältnisses verbessern, vorausgesetzt es handelt sich um eine enge Beziehung. Wenn es das Ziel ist, das Verhältnis von Alt und Jung zu stärken, dann sollte der intergenerationale Austausch (auch außerhalb der Familie) gefördert werden, da dieser die Einstellungen gegenüber den anderen Generationen positiv beeinflusst“ (Franke/Simonson 2017: 357).

Integration. „Integration findet vor Ort statt.“ Auch wenn dieser Satz schon etwas Patina angesetzt hat, ist er dennoch wahr. Das gleiche gilt für Zusammenleben und Zusammenhalt, zwei zentrale Begriffe, in denen viele Sorgen und Hoffnungen gebündelt werden, die uns aktuell umtreiben. Stets sind es die Städte, Landkreise und Gemeinden, die sich darum bemühen müssen, ein gedeihliches Zusammenleben von in der Regel sehr unterschiedlichen Menschen zu gestalten. In Zeiten verstärkter Migration, wachsender Ungleichheiten, neuer und alter Wohnungsnot und einer starken Tendenz zur sozialräumlichen Segregation zwischen Regionen, aber auch innerhalb von Städten und Gemeinden wird es zunehmend schwieriger, den Verfassungsauftrag gleichwertiger Lebensbedingungen zwischen den Regionen und Landkreisen, aber auch innerhalb der Städte und Gemeinden zu erfüllen. Dazu gehört auch die Stärkung lokaler Willkommenspolitik durch „welcome center“, besondere institutionelle Angebote in Ankunftsstadtteilen und -quartieren, wie z.B. ein „Haus der Integration“, „Treffpunkt Neuland“, „Haus der Kulturen“, die neue Nachbarschaften fördern sollen. Der gemeinsame Nenner erfolgreicher kommunaler Integrationspolitik lautet: nur mit aktiver Beteiligung der Zivilgesellschaft und vor allem der Geflüchteten selbst kann sie gelingen.

Auf der Agenda steht die Gestaltung des lokalen Gemeinwesens. Städte sind zu Laboratorien geworden, die erproben, wie Vielfalt gelebt und gestaltet werden kann. An Visionen fehlt es nicht. Im angelsächsischen Raum ist das Leitbild und die Selbstverpflichtung als „sanctuary city“ oder „welcoming city“ von einiger politischer Bedeutung. Kommunen können auch hierzulande MigrantInnen und Geflüchteten – im Rahmen ihrer oft noch unausgeschöpften Möglichkeiten - lokale Bürgerrechte zugestehen und sie ausgestalten, wie dies ein Verbund europäischer Zufluchtsstädte praktisch deutlich macht. Ohne Engagement und Protestmobilisierungen wird es solche erweiterten lokalen Bürgerrechte nicht geben.

Alltägliche Begegnungen und Dialoge sind für den gesellschaftlichen Zusammenhalt wichtiger denn je, aber sie sind ein knappes Gut. Die Schaffung von Dialogangeboten, von Begegnungsorten und Beteiligungsmöglichkeiten sind zu einer dringlichen Aufgabe geworden, die mit überschaubarem Aufwand angepackt werden kann. Dialogformate aller Art erleben in jüngerer Zeit einen beachtlichen Aufschwung. So gibt es auch zahlreiche Ansätze, Geflüchtete mit Einheimischen zusammenzubringen.

Exemplarisch sind solche Initiativen wie „Salz & Suppe“ in Stuttgart mit der Absicht „Beim Essen das Zusammenleben in der Stadt verbessern“, die Flüchtlingsdialoge in Baden-Württemberg oder die Nachbarschaftsgespräche „Zusammenleben – aber wie?“ in Pforzheim. International werden Begegnungsformate längst in Handbüchern aufbereitet, wie etwa der Guide von „Welcoming Refugees Michigan“ mit der Überschrift „Building Immigrant Friendly Communities“ oder „Building Meaningful Contact“ (vgl. die Netzseite von Welcoming America). Niedrigschwellige Formate, die auf gleicher Augenhöhe an Alltagsbedürfnisse und geteilte Qualifikationen anknüpfen (Kochen, gemeinsames Essen, Picknicks, Singen im Park etc., die z.B. von vielen Bürgerstiftungen angeboten werden,) gelten als besonders verständigungsfördernd und sind im Sinne der Kontakthypothese ein unkompliziertes Präventionsprogramm gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Intergenerationelle Ansätze sind in Sachen Integration besonders gefragt. Die zahlreichen Patenschaften für Geflüchtete, an denen sich viele Ältere beteiligt haben, sind ein wichtiges Format, um im alltäglichen Kontakt sozialen Zusammenhang in einer heterogener werdenden Gesellschaft herzustellen. Dauerhafte Effekte sind vor allem durch institutionelle Öffnungen der Zuwanderungsgesellschaft erzielen. Dazu können Patenschaften und Unterstützerkreise von Schulklassen, Kitagruppen, Belegschaften, Vereinen etc. erheblich beitragen. Aber auf Dauer wird es darauf ankommen, wieweit sich die regulären Institutionen für die neue Vielfalt öffnen. Lokalen Seniorengruppen und –einrichtungen kommt bei all diesen Aktivitäten eine wichtige Rolle zu. Dieser Prozess der Normalisierung wird ohne das Engagement der Zugewanderten nicht gelingen. Die Proteste unter dem #unteilbar haben diese Möglichkeit ins öffentliche Bewusstsein gerückt.

5. Zwei Leitplanken für demokratisches Engagement

a. Demokratisch-menschenrechtliche Standards geltend machen. Das Gegeneinander der eingangs skizzierten Demokratieszenarien erfordert normative Orientierungsmarken. Nicht alle Alternativen sind gleichermaßen demokratisch. Wir verfügen über anspruchsvolle und praktisch erprobte Qualitätskataloge, die helfen können, aktuelle politische Entwicklungen auf ihre demokratische Substanz hin zu überprüfen. Das gilt z. B. für den Qualitätskatalog von IDEA (vgl. Beetham u. a. 2008). Dabei spielen Kinder- und Menschenrechte eine wichtige Rolle. Menschenrechte können dabei als „letzte

Utopie“ (Moyn 2010) gelten, die sich durch ihre herrschaftliche Verformung noch nicht blamiert haben und die Orientierung in unsicheren Zeiten bieten können. An einige Besonderheiten dieser „Utopie“ ist zu erinnern:

- Menschenrechte sind Utopie, weil der Abstand zwischen den menschenrechtlichen Normen und den gesellschaftlicher Verhältnissen überall mehr oder weniger erheblich ist.
- Menschenrechte taugen deshalb noch immer und immer wieder als kritischer Maßstab für die bestehenden Verhältnisse. Sie sind nirgendwo voll verwirklicht, aber es lassen sich deutliche Unterschiede im Ausmaß ihrer Geltung feststellen.
- Menschenrechte sind eine pragmatische, innerweltliche Utopie. Sie erfordern weder einen „neuen“ Menschen, noch vertrauen sie auf eine kommende Gesellschaftsordnung, die menschenrechtlich alles richten wird. Menschenrechte bieten Orientierung im Hier und Jetzt, und sie bieten die Möglichkeit zu graduellen Fortschritten.
- Menschenrechte gelten bereits, d.h. es handelt sich - seit der Unterzeichnung der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 und den vielen Folgeverträgen - um Normen, die staatliches Handeln, Rechtssetzung und Rechtsprechung binden sollen und eingeklagt werden können.
- Menschenrechte binden nicht nur staatliches Handeln, sondern sie bieten verbindliche Orientierungen für den Alltag, für den zivilisierten Umgang von Menschen untereinander. Menschenrechtsverletzungen werden nicht nur von Staaten begangen, sondern sie sind in Form von Diskriminierungen, Rassismus, Hass, Gewalt im Alltag präsent. Die „Zivilität“ einer Gesellschaft lässt sich nicht zuletzt daran messen, ob sie zur Selbstkorrektur fähig ist und Menschenrechtsverletzungen eindämmen kann.

b. Vertrauen in die demokratische Gestaltungskraft stärken. Demokratie und besonders vielfältige Demokratie lebt davon, dass Alltagserfahrungen dazu beitragen, die gemeinsame Gestaltungskraft zu stärken. In allen Institutionen des Alltags (Familien, Kitas, Schulen usw.) braucht es Beteiligungsangebote, die das Vertrauen in die eigene Urteilskraft und in demokratische Aushandlungsprozesse insgesamt stärken. Besonders attraktiv sind wirkungsorientierte Formate wie Schülerhaushalte, Budgets und Fonds. Sie stellen einen Vertrauensvorschuss dar, bieten Gestaltungsmittel und damit die Chance, Verantwortung zu übernehmen und Selbstwirksamkeit zu erfahren. Unverzichtbar sind zudem alltagsnahe Dialogformate. Angesichts wachsender digitaler und medialer Überformung und Entwirklichung sind reale Begegnungen und Dialoge „offline“ wichtiger denn je (vgl. Turkle 2015). Zur Beteiligung gehört auch der Mut zu Konflikten. Hier liegt ein wichtiger Effekt demokratischer Lernprozesse, die gegen die betrügerische Illusion homogener Interessenlagen in einer fiktiven Volksgemeinschaft immunisieren. Alle Erweiterungen und Reformen der sechs Säulen vielfältiger Demokratie haben sich darin zu bewähren, dass sie dazu beitragen, das Vertrauen in die gemeinsame Gestaltungskraft angesichts wachsender Vielfalt zu stärken.

Literatur

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

Albert, Mathias u.a. 2015: Jugend 2015. 17. Shell Jugendstudie. Frankfurt/M: Fischer
Allianz für Beteiligung (Hg.) 2018: Mitmachen und Entscheiden. Bürgerentscheide im Dialog gestalten. Stuttgart

Arant, Regina/Dragolov, Georgi/Boehnke, Klaus 2017: Sozialer Zusammenhalt in Deutschland 2017. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Beetham, David/Carvalho, Edzia/Landman, Todd/Weir, Stuart 2008: Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide. Stockholm: IDEA

BMFSFJ 2017: Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: BMFSFJ

DKHW (Deutsches Kinderhilfswerk) 2019: Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. 3. Aufl. Berlin: DKHW

Crouch, Colin 2008: Postdemokratie. Frankfurt/M: Suhrkamp

d'Antonio, Oliver/Munimus, Bettina 2017: Parteien und die Altenrepublik Deutschland. In: Wiesendahl, Elmar (Hg.): Parteien und soziale Ungleichheit. Wiesbaden: Springer VS, 303-329

Dzur, Albert W. 2019: Democracy Inside. Participatory Innovation in Unlikely Places. Oxford: Oxford UP

Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin 2017: „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft (27) 161-180

Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin 2018: Government of the People, by the Elite, for the Rich. Köln: MPIfG Discussion Paper 18/5

Flinders, Matthew/Wood, Matthew 2018: Nexus Politics. Conceptualizing How Everyday Political Engagement Matters. In: Democratic Theory (5) 2, 56-81

Franke, Janna/Simonson, Julia 2017: Also, als wir jung waren... Die Einschätzung des Verhältnisses von Alt und Jung. In: Mahne u.a., 345-358

Generali Deutschland AG (Hg.) 2017: Generali Altersstudie 2017. Wiesbaden: Springer VS

Gesemann, Frank/Roth, Roland 2017: Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung

Helbig, Marcel/Jähnen, Stefanie 2018: Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. Berlin: WZB

Kaube, Jürgen (2018): Right or wrong, my Protestwahl. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. Juni 2018, S. 1.

Kroh, Martin/Fetz, Karolina 2016: Das Profil der AfD-AnhängerInnen hat sich seit Gründung der Partei deutlich verändert, in: Wochenbericht des DIW Berlin, 34, 711-719.

Mahne, Katharina u.a. (Hg.) 2017: Altern im Wandel. Zwei Jahrzehnte Deutscher Alterssurvey (DEAS). Wiesbaden: Springer VS

Mair, Peter 2013: Ruling the Void. The Hollowing-Out of Western Democracies. London: Verso

Merkel, Wolfgang. 2015: Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. Frankfurt/M: Hans-Böckler-Stiftung

Moyn, Samuel 2010: The Last Utopia. Human Rights in History. Cambridge: The Belknap Press

Norris, Pippa/Inglehart, Ronald 2019 : Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism. Cambridge : Cambridge UP

Keane, John 2009: The Life and Death of Democracy. London.

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

Priemer, Jana/Krimmer, Holger/Labigne, Anael 2017: Vielfalt verstehen. Zusammenhalt stärken. ZiviZ-Survey 2017. Essen: Edition Stifterverband

Roß, Paul-Stefan/Roth, Roland 2019: Soziale Arbeit und bürgerschaftliches Engagement: gegeneinander – nebeneinander – miteinander? Soziale Arbeit kontrovers 20. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge/Lambertus Verlag

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

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

Simonson, Julia/Vogel, Claudia/Tesch-Römer, Clemens (Hg.) 2017: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Wiesbaden: Springer VS

Turkle, Sherry 2015: Reclaiming Conversation. The Power of Talk in a Digital Age. New York: