



## Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung in Zeiten des Rechtspopulismus

*Roland Roth*

Noch vor wenigen Jahren schien der Weg zu »mehr Demokratie« geebnet und weitere Fortschritte unaufhaltsam. Dialogische und direkte Formen der Beteiligung erfreuten (und erfreuen) sich zunehmender Wertschätzung. Doch die Stimmungslage hat sich inzwischen eingetrübt. Der EU-Austritt Großbritanniens (Brexit) und das anstehende Verfassungsreferendum über Erdogans Präsidialregime haben direktdemokratische Verfahren wieder einmal in Misskredit gebracht. Aber auch Kommunale Leitlinien zur Bürgerbeteiligung, neue Jugendforen und andere Beteiligungsformate, für die sich das Netzwerk Bürgerbeteiligung seit seiner Gründung einsetzt, erscheinen eher einflussarm und ohnmächtig gemessen an den Herausforderungen, die der Vormarsch rechtspopulistischer Kräfte gerade auch in Ost und West mit sich bringt. Schließlich geht es den Trumps und Le Pens, den Orbans und Kaczynskis nicht nur um »weniger Demokratie«, sondern um das Schleifen von Gewaltenteilung, Minderheitenschutz und kritischer Öffentlichkeit – Institutionen, die für funktionierende liberale Demokratien zentral sind. Dieser antidemokratische Angriff lässt auf den ersten Blick viele Initiativen der letzten Jahre für eine starke Demokratie eigentümlich »alt« aussehen. Selbst der »Kernbestand« liberaler Demokratien ist unter Druck geraten. Besonders die direktdemokratischen Stärkungsversuche sehen sich nun dem Verdacht ausgesetzt, ungewollt das Geschäft von Demokratiefeinden zu besorgen. Schließlich ist die »Alternative für Deutschland« die einzige Partei, die im Bundestagswahlkampf Volksentscheide an die Spitze ihrer Agenda gesetzt hat. Dieser Beitrag macht einige Vorschläge, wie auf diesen politischen Gegenwind und auf »falsche Freunde« reagiert werden könnte.

Ausgangspunkt ist ein Konzept »Vielfältiger Demokratie«, wonach wir gegenwärtig ein Neben-, Mit- und auch Gegeneinander von fünf unterschiedlichen Demokratieformen erleben (repräsentative Demokratie, direktdemokratische Formen, dialogische Bürgerbeteiligung, Protest/soziale Bewegungen und bürgerschaftliches Engagement – s. Roth 2016). Selbstverständlich dominieren in unserer Gesellschaft Formen der repräsentativen Demokratie (Parlamente, Parteien, Verbände etc.). Dies gilt selbst für die Schweiz, die etwa die Hälfte aller direktdemokratischen Entscheidungen weltweit beisteuert. Etwa 97 Prozent aller Schweizer Initiativen und Referenden bestätigen parlamentarische Vorgaben oder stehen damit im Einklang (Freitag/Vatter 2017). Aber die repräsentativen Institutionen haben ihre Monopolstellung verloren und leiden an »Auszehrungserscheinungen«. Dazu zählen die sinkende Wahlbeteiligung, die politische Ausgrenzung sozial benachteiligter Gruppen, eine abnehmende Zahl von Parteimitgliedern, die unzulängliche Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt, die nachlassende Legitimationskraft der parlamentarisch gefällten Beschlüsse und systematisch verzerrte Parlamentsentscheidung zu Lasten schwächerer sozialer Gruppen (Merkel/Ritzi 2017; Elsässer u.a. 2016). Nicht nur die Geschichte der Energiewende, sondern auch die jüngste Willkommenskultur für Geflüchtete machen deutlich, welche Gestaltungskraft politischer Protest und bürgerschaftliches Engagement als demokratische Formen der Einmischung »von unten« entfalten können.

Jede der demokratischen Formen hat ihre eigenen Qualitäts- und Legitimationsprobleme, die sie zunächst innerhalb ihres jeweiligen Rahmens lösen muss. Es gibt schlechte Bürgerbeteiligung, die als folgenlose Symbolpo-



litik erlebt wird. Manches freiwillige Engagement sollte es besser nicht geben, wenn z.B. NPD-Funktionäre Hüpfburgen aufstellen, um auf Kinderfesten für ihre antidemokratische Agenda zu werben. Politische Dauer-mobilisierungen vom Typus »Pegida« sind sicherlich kein Beitrag zur demokratischen Kultur. Dass Parteien, Parlamente und Abstimmungen die bevorzugten politischen Arenen rechtspopulistischer Kräfte sind, liegt nicht erst seit dem Wahlerfolg Donald Trumps auf der Hand.

Um den antidemokratischen Tendenzen etwas entgegen zu setzen, wird es jedoch verstärkt auf ein verbessertes und vor allem demokratieförderndes Zusammenspiel der verschiedenen Beteiligungsformen ankommen. Im Konflikt um »Stuttgart 21«, der schließlich mit einem Volksentscheid vorläufig »befriedet« wurde, waren die angesprochenen Demokratieformen präsent, aber nicht produktiv aufeinander bezogen. Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit in einer dominant repräsentativen Demokratie direkte und dialogorientierte Verfahren als Korrektiv und Ergänzung zu einem demokratischen Qualitätszuwachs beitragen:

1. Das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen demokratischen Formen darf nicht »kannibalisierend« sein. Es muss vielmehr 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, zeigt die wachsende Zahl von kommunalen Leitlinien zur Bürgerbeteiligung, die das Verhältnis von dialogischen und repräsentativen Verfahren regeln oder die Verknüpfung von allgemeinen Wahlen mit Sachentscheiden festlegen.

2. 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. Aber es ist auch bedauerlich, wenn z.B. die wichtige Arbeit von »Mehr Demokratie e.V.« schon durch die Namensgebung (korrekter wäre »Mehr direkte Demokratie e.V.«) in öffentlichen Debatten und von wissenschaftlichen Beobachter/innen mit dem Missverständnis belastet wird, »mehr Demokratie« könne es nur durch mehr Abstimmungen und Sachvoten geben. Diese Gleichsetzung ist aus mehreren Gründen falsch:

- Direkte Demokratie ist nicht per se die überlegene Form der Demokratie oder gar die »eigentliche« Demokratie, sondern ihre demokratische Qualität hängt vom institutionellen Design, einer informierten Bürgerschaft, einem intaktem Menschenrechts- und Minderheitenschutz und anderem mehr ab.
- Direkt demokratische Verfahren können in repräsentativen wie – auch in autoritären – politischen Systemen einen subsidiären Korrektivstatus einnehmen oder als zusätzliche Legitimationsquelle dienen, ohne den begrenzt demokratischen Charakter des institutionellen Gesamtgefüges infrage zu stellen. In moderater parlamentarischer Form haben wir ja in Deutschland das »Bayern-Paradox«: Eine zum Rechtspopulismus neigende, fest etablierte Regierungspartei mit notorisch schwacher parlamentarischer Opposition koexistiert seit Jahrzehnten mit den deutschlandweit am besten zugänglichen und am intensivsten genutzten Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene (mehr als 40 Prozent aller kommunalen Bürgerbegehren der Nachkriegszeit fanden in Bayern statt – Bürgerbegehrensbericht 2014).



- Direkte Demokratie kann mit autoritären Herrschaftsidealen verbunden werden, wie es gegenwärtig von Pegida bis AfD oder von Orban bis Marine Le Pen geschieht, die z.B. einen Volksentscheid über den Austritt aus der EU angekündigt hat, falls sie dazu die Macht hat. Die Anrufung des »Volkswillens« in einer homogen phantasierten völkischen Gemeinschaft (gegen die »Systempolitik«, die EU, Zuwanderung etc.) ist sowohl mit plebiszitären wie mit parteipolitisch-parlamentarischen Mitteln möglich.
- Mit den Wahlgesetzen teilt auch das direktdemokratische Instrumentarium (von der schwächsten Form des Einwohnerbegehrens einmal abgesehen) aktuell eine unzeitgemäße und demokratisch nur schwer zu legitimierende Beschränkung, nur für »Staatsbürger/innen« zugänglich zu sein und damit größere Gruppen der Bevölkerung (junge Menschen, Drittstaaten-Ausländer/innen) auszuschließen.

Dass auch Akteure in sozialen Bewegungen, Bürgerinitiativen und Beteiligungsforen stets in Gefahr sind, sich als die eigentlichen Sachwalter des Volkswillens, einer »Demokratie von unten«, eines nachhaltigen Gemeinwesens oder zukünftiger Generationen zu phantasieren, soll nicht unerwähnt bleiben. Gefordert ist stets die Bereitschaft zur Selbstkorrektur und zur Einsicht in den notwendig begrenzten Beitrag, den einzelne Handlungsformen zur demokratischen Kultur beisteuern können.

3. 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. 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 gänzlich aufzugeben? Sicherlich ist die Verwirklichung von Artikel 28 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 das dickste Brett, an dem es zu bohren gilt: »Jede [und jede] hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.«

4. Auch in Zeiten von Pegida und Identitärer Bewegung ist es unabdingbar, neben den drei »verfassten« Formen politischer Beteiligung auch die »unverfassten« Formen im Blick zu behalten. 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 (Guggenberger/Offe 1984). Die Geschichte des Atomkonflikts in Deutschland gibt dafür ein eindrucksvolles Beispiel, denn oft waren es lokale Minderheiten, die durch Blockaden die Umsetzung von Standortentscheidungen (von Wyhl bis Wackersdorf) verhindert und damit die Energiefrage offen gehalten haben.

5. Wie schon zuvor die NPD hat nun auch die AfD direkte Demokratie als Mobilisierungsthema entdeckt. Ihre bisherigen »Erfolge« mit Bürgerbegehren (z.B. gegen Flüchtlingsunterkünfte) sind allerdings mehr als beschei-



den. Ihre jüngsten Wahlergebnisse machen es aber wahrscheinlich, dass die AfD in Zukunft mit entsprechenden Kampagnen für Volksabstimmungen und Bürgerentscheide zumindest auf lokaler Ebene Erfolge erzielen könnte. Dazu tragen nicht nur die »völkischen« Orientierungen in der eigenen Klientel bei, sondern auch die offen zur Schau gestellte Verachtung der übrigen »Parlaments- und Systemparteien«. Brisanter sind aber die Chancen, die sich für die AfD aus der politischen Entfremdung der unteren Bildungs- und Sozialmilieus sowie von abgehängten Regionen, aber auch aus einem radikalisierten, zum »Kulturkampf« bereiten Mittelstand ergeben.

6. Da die AfD und ihr Umfeld erwartbar direkt-demokratische Instrumente nutzen werden, um ihre autoritären und antidemokratischen Zielsetzungen voranzubringen, liegt der Reflex nahe, den weiteren Ausbau von Sachvoten von der politischen Agenda zu nehmen. Diese defensive Logik überzeugt nicht, weil sonst auch die Forderung nach einer Begrenzung parlamentarischer Demokratie zu unterstützen wäre – schließlich ist die AfD (von Pegida einmal abgesehen) wesentlich durch Wahlen (und nicht durch Abstimmungen) angewachsen. Gerade mit Blick auf die abgehängten und politisch distanzierten Milieus ist es stattdessen sinnvoll und notwendig, Hürden abzusenken und demokratische Gestaltungsmöglichkeiten auszubauen, um autoritären Reflexen zu begegnen. Vieles spricht für diese offensive Lösung. Erfolgreiche rechtspopulistische Initiativen werden eine Ausnahme bleiben. Rechtspopulistische Bürgerbegehren erhöhen vermutlich das gesellschaftliche Konfliktniveau, aber sie können auch ein Weg zu einer demokratischen Konfliktkultur sein. Rechtspopulistische Akteure mobilisieren seit Jahren in allen europäischen Ländern entlang einer neuen globalisierungsbedingten Konfliktlinie (Öffnen vs. Schließen des Nationalstaats). Diese wird nicht verschwinden, sondern muss zivilisiert werden, indem die legitimen Interessen derer auf die politische Agenda gesetzt werden, die sich durch ökonomische und kulturelle Globalisierungsprozesse wie die verstärkten Fluchtbewegungen bedroht sehen oder reale Nachteile (z.B. auf Wohnungs- und Arbeitsmärkten) erfahren.

7. 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 dem globalen Süden. 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). Warum nicht – wie zum Beispiel in Taiwan – in der Verfassung die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens festschreiben, bei anstehenden Bürgerentscheiden faire und gehaltvolle Pro- und Kontra-Debatten zur besten Sendezeit mit jeweils von den Gegnern und Befürwortern ausgewählten Repräsentanten schaffen? 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 einiger Bildungsurlaubsgesetze), das 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 und rechtspopulistischen Kräften bieten können.



## Literatur

---

- Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin 2016: Systematisch verzerrte Entscheidungen? Die Responsivität der deutschen Politik von 1998 bis 2015. Berlin: BMAS
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian 2017: Mythen und Wahrheiten zur direkten Demokratie. In: Croissant, A. u.a. (Hrsg.): Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 37-51
- Guggenberger, Bernd/Offe., Claus (Hrsg.) 1984: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hrsg.) 2017: Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden: Springer VS
- Roth, Roland 2016: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. In: Glaab, Manuela (Hrsg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Wiesbaden: Springer VS, S. 367-388
- Scholten, Heike/Kamps, Klaus (Hrsg.) 2014: Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie. Wiesbaden: Springer VS

## Autor

---

**Prof. Dr. Roland Roth** lehrte zuletzt Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er arbeitete als Research Fellow an der University of California in Santa Cruz (UCSC) und am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) sowie als Gastprofessor an der Universität Wien. Roland Roth ist Mitbegründer des »Komitees für Grundrechte und Demokratie« (Köln) und war sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«. Er ist tätig in verschiedenen wissenschaftlichen Beiräten von Stiftungen zu den Themen Demokratieentwicklung, Kinder- und Jugendbeteiligung, Integration und Rechtsextremismus. Er ist Mitglied der Vorbereitungsgruppe des Netzwerks Bürgerbeteiligung.

## Kontakt

Prof. Dr. Roland Roth

Hochschule Magdeburg-Stendal

E-Mail: [roland.roth@hs-magdeburg.de](mailto:roland.roth@hs-magdeburg.de)

Website: [www.desi-sozialforschung-berlin.de](http://www.desi-sozialforschung-berlin.de); [www.protestinstitut.eu](http://www.protestinstitut.eu)

## Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67 • 53119 Bonn

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