

Standpunkt

Bürgerdemokratie statt Bürgerbeteiligung

Clemens Oswald

Ob Bürgerbeteiligung einen Neustart gut gebrauchen kann? Selbstverständlich, genau jetzt! Als Jurist und Journalist plädiere ich für eine neue Strategie mit »poliertem« Selbstverständnis, mehr Verbindlichkeit und einem ansprechenderen Auftritt.

Die neue Strategie fängt beim Namen an: »Bürgerbeteiligung« – maximal »unsinnlich« für Journalist/innen, die Worte, die mit -ung enden, möglichst meiden. Das ist aber nicht alles: Wollen wir Bürger/innen allen Ernstes im Wortsinne bloß »beteiligt« werden? Oder sollten wir alle als Souverän nicht ganz im Gegenteil einen Anspruch, ja ein Grundrecht (!) auf Partizipation an den politischen Angelegenheiten haben? Warum sollten wir uns als Bürger/innen und erst recht engagierte Abonnent/innen dieses eNewsletters auf Dauer mit einer repräsentativen Demokratie zufriedengeben, bei der Wahlen als *das* demokratische Partizipationsrecht niedergelegt sind. Es kommt hinzu, dass sich die Parteien faktisch anmaßen, die »politische Willensbildung des Volkes« zu steuern, obwohl sie laut Art. 21 I S. 1 GG daran nur »mitwirken« sollen. Ist es nicht auch eine geradezu schräge Situation, dass seit der ersten Erprobung von losbasierten Planungszellen und anderen Beteiligungsverfahren in den 70er Jahren immer noch allein die Behörden entscheiden, ob »beteiligt« wird oder nicht und dass die überwältigende Zahl von Verfahren immer noch völlig unverbindlich und informell abläuft? Wo ist der Fortschritt?

Ja, es gibt immer mehr kommunale Leitlinien für die Bürgerbeteiligung, bundesweit mittlerweile fast 90 Stück, wenn man diejenigen einbezieht, die aktuell in der Entwicklung sind. Vor zehn Jahren waren es gerade mal eine Handvoll. Die Bürgerbeteiligung« etabliert sich vielerorts als wohlklingendes Querschnittsthema. Doch ist das Thema Bürgerbeteiligung eben immer noch verbreitet nicht formell auf der Agenda, und wenn, dann immer mit demselben Schwerpunkt: Regelmäßig sind die Behörden die maßgeblichen Akteure, als ob der Staat der Souverän wäre. Beispiel: das neue Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung (DBG) in Baden-Württemberg (1), also dem Land, wo die »Bürgerbeteiligung« durch Institutionalisierung einer Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung am weitesten fortgeschritten ist. Was einige als großen Schritt nach vorn feiern mögen, zeigt in allen Formulierungen, welch geringer Stellenwert trotzdem der Bürgerin und dem Bürger an sich weiter beigemessen wird. Die dialogische Bürgerbeteiligung ist laut DBG »ein informeller Teil des Verwaltungshandelns« (§ 1 II). Die Bürger/innen dürfen dabei – in erster Linie als Losbürger/innen – ihre Meinungen sagen, dienen aber ganz ausdrücklich den Behörden als bloßer Informationsfaktor. Es gilt von Behördenseite, ihre Bedürfnisse »zu erkunden« (§ 1 I S. 1), um eine bessere behördliche Entscheidung treffen zu können. Die Durchführung jeglicher Verfahren liegt dabei »im Ermessen« der Behörden (§ 2). Es besteht von Bürgersseite »kein Anspruch« auf die Durchführung (§ 2 II). Die resultierenden Berichte sind »nicht bindend« (§ 1 I S.2). Es bleibt also rein rechtlich trotz Gesetzesrang der Bürgerbeteiligung beim »Rumdümpeln« im Vagen und völlig Unverbindlichen. Trotz wachsenden Willens der Bürger/innen, an den kleinen wie großen politischen Angelegenheiten direkt teilhaben zu wollen, der sich in Umfragen widerspiegelt, kann bis heute niemand eine Behörde belangen, die eine »Beteiligung« nicht durchführt. Daran ändert nichts, dass in vereinzelt Kommunen wie Detmold (2) und Schwerte (3) Bürger/innen

Themen aus behördlich zur Verfügung gestellten Vorhabenlisten Beteiligungsverfahren anregen können, was zu einer Pflicht von Verwaltungen und/oder Politik führt, Beteiligungen zu erwägen. Letzteres ist zwar ein begrüßenswerter Schritt hin zu mehr Verbindlichkeit, aber bundesweit eine Ausnahme und kann nicht zufriedenstellen, ist »zu kurz gehüpft«. Festzuhalten ist: Im tradierten Beteiligungs-System dominieren die Parteien und die Verwaltungen. Es geht nur langsam voran.

Vor diesem Hintergrund einer »Mauer der Exekutive« braucht es meines Erachtens eines neuen Selbstverständnisses mit neuen Begrifflichkeiten und es bedarf einer neuen Verbindlichkeit, die mehr als bisher mutig eingefordert werden sollte. Volkssouveränität ist doch eigentlich Bürgersouveränität – warum sagen wir das nicht? Wir gehen als einzelne mündige Bürger/innen zur Wahl und geben nicht »als Volk« unsere Stimmen ab. Es gilt hier, den Bürgergedanken weit über das Wahlrecht und sogar die – bundesweit ohnehin theoretisch gebliebene – Möglichkeit von Abstimmungen (Art. 20 II S. 2 GG) hinaus zu fassen. Es gilt, ihn ins Zentrum zu rücken, auch wenn dies so bisher im Grundgesetz nicht vorgesehen ist, welches in praktisch jeder seiner Poren die repräsentative Demokratie ausformuliert, die noch dazu – wie bereits gesagt – entgegen der Vorgaben von den Parteien beherrscht wird. Durch eine solche neue Denkweise entsteht ein neues Selbstbewusstsein und eine ganz andere Perspektive. Beispiel: Ständig hören wir aus der Politik, dass es um die Sicherung und Verteidigung des demokratischen Rechtsstaats (etwa gegen Populisten) geht. Aber was wir doch im tiefen Herzen anstreben, und was im Übrigen denselben schützenden Effekt haben kann, ist doch eigentlich eine bessere Demokratie. Ich hoffe, mir wird niemand widersprechen, dass es rein logisch nicht primär um die Bewahrung des demokratischen Rechtsstaats gehen kann, sondern – andersherum gedacht – endlich die Entwicklung einer *rechtsstaatlichen Demokratie*. Es gilt doch, zuerst die Demokratie zu optimieren und diese dann durch rechtsstaatliche Mittel einzuhegen, nicht darum, den Rechtsstaat irgendwie demokratisch zu qualifizieren.

Wenn wir also die Demokratie entwickeln wollen, weil wir erkannt haben, dass die Bürger/innen – also jeder und jede einzelne von uns – der Souverän sind, dann entwickeln sich noch ganz andere Ideen und Ansprüche. Neben die Menschenwürde könnte ein ganz neues philosophisches Konzept gestellt werden, das seinen Ursprung in der griechischen Antike hat: die Bürgerwürde. Während die Menschenwürde laut Grundgesetz in erster Linie darauf abzielt, dass niemand zum Objekt herabgewürdigt werden darf, im Kern also ein Abwehrrecht gegen den Staat ist, zielt die Bürgerwürde auf den Menschen als Subjekt und *Citoyen*. Es geht um die politisch mündige Bürgerin und den politisch mündigen Bürger, die nicht – wie in der repräsentativen Demokratie – durch Stimmabgabe weitgehend infantilisiert und damit politisch neutralisiert werden (4). Dieses Konzept des aktiven Bürgers (allerdings noch nicht der aktiven Bürgerin – sic!) lag der attischen Demokratie zugrunde. Der Althistoriker Josiah Ober hat jüngst dieses Konzept in seinem Buch »Demopolis« (5) herausgearbeitet (vgl. Ober 2017, S. 103: »civic dignity«). Es gilt, dieses Konzept aufzugreifen und aufzuwerten, wie es etwa die Politikwissenschaftlerin Melissa Mahoney Smith (6) getan hat, die den Kern der Bürgerwürde als »sense of ownership«, also den Eigentumssinn der Bürger/innen nicht nur über die eigenen, sondern auch über die öffentlichen Angelegenheiten, also die der politischen Gemeinschaft, beschreibt (Mahoney Smith 2017, S. 9). Für mich steht fest, dass wir eine riesige philosophische Lücke im Grundgesetz haben, die auszufüllen, Anspruch des Netzwerks Bürgerbeteiligung sein könnte.

Eine Nachbesserung kann im Grundgesetz an unterschiedlichen Stellen geschehen: In Art. 20 II S. 2 GG S. 2 könnte perspektivisch neben Wahlen und Abstimmungen die partizipative Demokratie als dritter Weg in

Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk niedergelegt werden. Meines Erachtens sollte aber eben sogar auch Art. 1 I GG explizit um die eben genannte Bürgerwürde und ein damit verbundenes Grundrecht auf Partizipation ergänzt werden. Beide Änderungen wären meines Erachtens zulässig, da sie nicht den Grundsätzen der jeweiligen Artikel und damit der Ewigkeitsklausel des Art. 79 III GG widersprächen. Dies wären nur die grundlegenden ersten erforderlichen Änderungen, die natürlich einen Paradigmenwechsel im deutschen Rechts- und Beteiligungs-, ja Souveränitäts-Denken bedeuten würden. Aber im Hinblick auf die in Art. 146 GG ausdrücklich vorgesehene Volksabstimmung über eine noch zu überarbeitende, neue Verfassung ist es doch wichtig, Ziele zu setzen, wie diese im Sinne einer optimalen rechtsstaatlichen Demokratie ausgestattet sein sollte. Vorschläge zu den rechtlichen Änderungen könnten eine Enquete- oder eine Verfassungskommission erarbeiten, wobei zu beachten ist, dass diese wirklich neutral zu besetzen wäre, also nicht nur aus Sachverständigen, die von der – letztlich befangenen – Regierung beauftragt worden sind (7). Letztlich müssen es aber »Verfassungs-Bürgerräte« aus gelosten Bürger/innen sein, die in einem hochkomplexen Verfahren mit viel Input der Bevölkerung und in enger Abstimmung insbesondere mit Staatsrechtler/innen die endgültige Vorlage für die Volksabstimmung ausfeilen.

Neben neuen Denkweisen, ja mutmachenden Visionen, bedarf es in der alltäglichen Praxis mehr Verbindlichkeit auf allen Ebenen. Das gilt für das Ob und Wie von Beteiligungs-*Fairfahren*, womit ich hier der Einfachheit halber alle auf Fairness beruhenden Bürgerbeteiligungsverfahren bezeichne. Die Fairness kann vor allem durch das Lösen hergestellt werden, aber eben auch durch Frühzeitigkeit und Transparenz. Genügend Experimente, dass solche *Fairfahren* taugliche Instrumente sind, dürfte es über die Jahrzehnte gegeben haben. Insofern sollten *Fairfahren* absehbar bindend eingeleitet werden müssen, wenn Fragen in Rede stehen, die als gesellschaftlich relevant zu bezeichnen sind, was zu definieren wäre. Umso mehr *Fairfahren* durchgeführt werden, desto mehr würden Bürger/innen die Chance bekommen, zugelost zu werden, was ein guter Nebeneffekt wäre. Es geht aber auch um die Verbindlichkeit der Ergebnisse: Hier haben internationale Erfahrungen mit Bürgerräten von Kanada über die Niederlande nach Island eindeutig gezeigt, dass fehlende Verbindlichkeit gerade bei größeren Themen tendenziell dazu führt, dass die Empfehlungen nicht übernommen werden. Anders der Fall Irland, wo die Bürger/innen über die Bürgerrats-Empfehlungen zu heiklen gesellschaftlichen Themen (Liberalisierung des Abtreibungsrechts und gleichgeschlechtliche Ehe) am Ende abstimmen konnten, was – sehr wichtig! – zudem alle Bürger/innen in den Partizipationsprozess einbezog. Hier hat sich die Kombination von Bürgerrat und Volksentscheid (bzw. Referendum) als äußerst effektiv gezeigt. Die vorab in der Verfassung geregelte Verbindlichkeit war der Schlüssel zum Erfolg und zur Zufriedenheit der Bürger/innen, die mit deutlich über 60 Prozent für die beiden Vorlagen stimmten. Da es in Deutschland auf Bundesebene immer noch keine Volksabstimmungen gibt, zeigt sich eine weitere Lücke im Verfassungsrecht.

Es gilt aber ohnehin, sich zuerst differenziert Gedanken über eine neue Verbindlichkeit von Bürger-Empfehlungen auf allen staatlichen Ebenen, vom Bund zu den Kommunen, zu machen. Hier können neben jahrzehntelanger good practice auf kommunaler Ebene die erfolgreich zu nennenden bundesweiten [Bürgerräte »Demokratie«](#) (8) (von Mehr Demokratie e.V.) und [»Deutschlands Rolle in der Welt«](#) (9) (von Mehr Demokratie e.V. und der Initiative [Es geht LOS](#)) (10) als gute Basis für Gespräche mit Politik und Verwaltungen genommen werden, um eine neue Verbindlichkeit auszuhandeln.

Eine neue Demokratiepoltik des Netzwerks Bürgerbeteiligung könnte neben solch neuem Sinn auch mehr »Sinnlichkeit« in der Außendarstellung vertragen. Eine Teilnahme an einem Bürgerrat oder anderen Beteiligungs*fair*fahren kann für Einzelne ein geradezu sinnliches Erweckungserlebnis sein. Aber am Ende nimmt halt nur ein Bruchteil der Bürger/innen teil, solange es keine Bürger- oder Volksentscheide zum Thema gibt. Es wäre gut, all den anderen dennoch die Wichtigkeit, Schönheit und letztlich auch Emotionalität des gesellschaftlichen Ereignisses eines *Fair*fahrens zu vermitteln. Die Bilder, die üblicherweise nach außen dringen, sind allerdings die, die Journalist/innen, gerade auch Fernsehjournalist/innen, am wenigsten mögen. Aus der Arbeit in einer Fernsehredaktion weiß ich aus eigener Erfahrung, dass beispielsweise zwei Themen zum Abschalten führen: Hühner und Schulen. Das liegt einfach an den eher hässlichen, bzw. unattraktiven Bildern aus Ställen und Schulen. Es wäre für das Auge der nicht teilnehmenden Bürger/innen schöner, auch mal andere Bilder zu produzieren als Pinnwände und Menschen an Tischen. Insofern plädiere ich dafür, mehr Sinnlichkeit durch die Auswahl attraktiverer Räume zu kreieren. Als Hamburger weit gedacht: Die Elbphilharmonie ist besser als eine graue Schulaula. Auch das Rahmenprogramm ist wichtig: Kunst und Musik wären ein Gewinn für jeden Bürgerrat und jedes sonstige *Fair*fahren, die nicht nur feierlich und einladend wirken könnten, sondern sollten! Es geht hier darum, die Bürger/innen in ihrer Rolle aufzuwerten. Denkbar wäre auch ein feststehendes Bürgerforum in jeder Stadt (Bürgerkammer für Losbürger/innen), welches in Lage und Form im Übrigen durch Bürgerräte selbst erarbeitet werden könnte. Die derart hergestellte »feierliche« Stimmung sollte nach außen durch Online-Übertragungen ausstrahlen. Darauf sollte das Netzwerk achten und hinwirken. Es dürften in der aktuellen Übergangsphase mehr denn je »Leuchtturmprojekte« gefragt sein, um Bürgerräte und *Fair*fahren jeder Art bekannter, attraktiver und glaubwürdiger zu machen.

Dabei sollte nicht zuletzt der Gedanke vermittelt werden, dass jede/r einzelne einen Bürgerrat starten kann. Denn diese sind schon jetzt nicht nur Sache von Behörden, sondern es gibt zunehmend Einzelinitiativen, z.B. in Berlin ([NUR-MUT](#)) (11) oder Frankfurt ([mehr als wählen](#)) (12). Im Zusammenhang des Wunsches nach mehr »Bürgerbeteiligung« hat Corona wenigstens einen Vorteil gebracht: Die Pandemie hat gezeigt, wie gut Online-Bürgerräte durchgeführt werden können (z.B. [Bürgerrat »Deutschlands Rolle in der Welt«](#)). Hier wäre es gut, wenn Initiativen im Netzwerk hilfsbereite Ansprechpartner/innen finden würden, so dass auch Bürgerräte »von unten« professionell begleitet werden können. Dies ist sehr wichtig, denn nur gelingende Bürgerräte helfen in der jetzigen Phase.

Fazit: Die Zeit ist reif, eine echte Bürgerdemokratie aufzubauen, und sich nicht mehr nur beteiligen zu lassen. Und deshalb plädiere ich dafür, einen neuen Start mit neuem Selbstbewusstsein zu wagen und den Namen des Netzwerks in »Netzwerk Bürgerdemokratie« zu ändern.

Anmerkungen / Literatur und Links

- (1) Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung (DBG) vom 04.02.2021, Gesetzblatt für Baden-Württemberg 2021, S. 118f., <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/gesetz-ueber-die-dialogische-buergerbeteiligung/beratung-und-beschluss/>
- (2) Leitlinien Bürgerbeteiligung in Detmold, ab S. 20 unten: https://www.detmold.de/fileadmin/user_upload/Buergerbeteiligung/Leitlinien/leitlinien_buergerbeteiligung_detmold_beschlossene_fassung_2018_mit_Anlagen.pdf
<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/einzelansicht-leitlinien/article/detmold/>
- (3) Leitlinien für die MitMachStadt Schwerte, ab S. 18: https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Leitlinien_neu/schwerte_Leitlinien_MitMachStadt_scshwerte_final.pdf
<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/einzelansicht-leitlinien/article/schwerte/>
- (4) Laut Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2009 gibt es zwar einen – aufgrund weiter Auslegung des Art. 1 I GG umstrittenen – »Anspruch auf Demokratie«, nur bezieht sich dieser in erster Linie auf das in Art. 38 I GG vorgesehene Wahlrecht. Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, - 2 BvE 2/08 -, Rn. 208ff., https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/06/es20090630_2bve000208.html. Das Wahlrecht ist im Grundgesetz wiederum nicht ausdrücklich als Grundrecht formuliert, was in seiner passivischen Formulierung zum Ausdruck kommt: »Die Abgeordneten werden (...) gewählt.« Erst in Art. 93 I Nr. 4a GG wird es als sog. grundrechtsgleiches Recht qualifiziert.
- (5) Ober, Josiah (2017), Demopolis, Democracy Before Liberalism in Theory and Practice, Cambridge.
- (6) Mahoney Smith, Melissa (2017), Civic Dignity and Meaningful Political Participation, Claremont, https://scholarship.claremont.edu/cgu_etd/111/
- (7) Bisherige Ansätze einer Fortentwicklung von Bürgerrechten durch Kommissionen sind nach der Wende im Ansatz stecken geblieben, wodurch insbesondere die weitgehenden Ideen der »Runden Tische« von DDR-Bürgerrechtlern, die Demokratie bürgernäher zu gestalten, weitgehend in Vergessenheit geraten ist.
- (8) <https://www.buergerrat.de/buergerrat-demokratie/>
- (9) <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/>
- (10) <https://www.esgehtlos.org>
- (11) <https://nur-mut.org/>
- (12) <https://www.mehralswaehlen.de/>

Autor

Dr. Clemens Oswald ist promovierter Jurist, ehemaliger Nahost-Korrespondent und langjähriger Fernsehjournalist (NDR/ARD). Über journalistische und persönliche Erfahrungen entstand sein Interesse am Thema Bürgerrechte. Er ist Mitglied von Mehr Demokratie e.V. Zum Thema schreibt er an einem Buch mit dem Arbeitstitel »Fairfahrnsstaat«. Der Beitrag gibt seine persönliche Meinung wieder.

Kontakt

E-Mail: clemens.oswald@outlook.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung, c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter, Ellerstraße 67, 53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de