Alle Macht den Bürgerinnen und Bürgern!

Roland Roth

Bürgerdemokratie als Motor der gesellschaftlichen Entwicklung

Das mehr als sechzig Jahre alte Demokratieverständnis des Grundgesetzes ist von einem tiefen Misstrauen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern geprägt. Sie werden dort zwar als »Souverän« umschmeichelt (»Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus«, Art. 20, 2), aber ihre institutionell vorgesehene und ausgestaltete Machtausübung reduziert sich weitgehend auf den sporadischen Wahlakt. In dieser »minimalistischen« Variante von Demokratie darf zwischen unterschiedlichen Gruppen von professionellen Politiker/innen gewählt werden, die dann das Alltagsgeschäft des Regierens »im Namen des Volkes«, zumindest einer wählenden Mehrheit übernehmen. Wolf-Dieter Narr hat dafür den treffenden Begriff des »repräsentativen Absolutismus« geprägt, in dem die demokratische Teilhabe der Bevölkerung auf ein legitimierendes Minimum reduziert ist. Ein weiteres Element dieses Misstrauens besteht in der im Grundgesetz nur angedeuteten, später durch das Bundesverfassungsgericht legitimierten und rechtlich ausgestalteten Konzeption der »wehrhaften Demokratie«.

Ihr im Kern sehr enges, durch den jeweiligen status quo geprägtes Verständnis von »freiheitlich demokratischer Grundordnung« (fdGO) begrenzte nicht nur den Horizont denkbarer politischer Veränderungen. Ihr ist auch ein staatsschützerischer Hang eigen, der in den Verfassungsschutzämtern seinen sinnfälligsten Ausdruck erhielt. Staatliche Instanzen schützen die Demokratie, während die Bürgerinnen und Bürger als Risiko für die Demokratie erscheinen. Die Verfassungsväter und wenigen -mütter begründeten diese extrem bürgerferne Variante der Demokratie nicht zuletzt mit ihrer Angst vor undemokratischen Massen. Wie sollte mit einer Bevölkerung eine Demokratie gelingen, die doch bis zuletzt ein verbrecherisches Führersystem unterstützt hatte? Direkte Formen der Demokratie schienen besonders obsolet, weil die großen Volksabstimmungen der Weimarer Republik als wichtiges Vehikel für den Weg der Nationalsozialisten an die Macht angesehen wurden. Dass mit dieser historisch fragwürdigen Argumentation eigentlich zuallererst bürgerliche Parteien und Parlamente unter Verdacht gestellt werden müssten, steht auf einem anderen Blatt.

Dieser Rückblick verdeutlicht, wie stark unsere Vorstellungen von Demokratie und die sie festigenden Institutionen historisch geprägt sind.

Gleichzeitig gilt Demokratie als die politische Herrschaftsform, die am stärksten für Veränderungen offen ist. Sie braucht heute dringend eine Runderneuerung, die dem seit den 1960er Jahren deutlich gewachsenen demokratischen Selbstbewusstsein der Bürgerschaft, das sich in Kompetenzbewusstsein, in der Bereitschaft zum Widerspruch, in Bürgerinitiativen, Protesten und sozialen Bewegungen Ausdruck verleiht, gerecht wird. Eine große, dem provisorischen Charakter des Grundgesetzes, wie den Bürgerbewegungen der »friedlichen Revolution« gemäße Chance wurde nach der Vereinigung vertan. Es blieb stattdessen bei einer marginale Aufpolie-

rung des Grundgesetzes im Jahr 1994, die zwar die Tierrechte, aber nicht die Kinderrechte fixierte, von erweiterten politischen Beteiligungsrechten der Bürgerschaft ganz zu schweigen. So dominiert noch immer eine unproduktive Frontstellung: repräsentative Anmaßung versus bürgerschaftliche Beteiligungsansprüche. Ob in den Protesten gegen Stuttgart 21 oder in der wieder belebten Anti-AKW-Bewegung, aber auch in schwächerer Form im bürgerschaftlichen Engagement, wie es in den Freiwilligensurveys vermessen wird, überall äußert sich eine selbstbewusste Bürgerschaft, die auf Gehör drängt und mitentscheiden will, ohne auf entsprechende institutionelle Angebote zu treffen. Es bleibt nur Protest und Widerspruch oder die Beschränkung darauf, etwas im Kleinen gestalten zu können, dem stärksten Motiv im bürgerschaftlichen Engagement. Ein produktives Zusammenspiel zwischen repräsentativen und beteiligungsorientierten Formen der Politik ist in der Bundesrepublik bislang eher selten und vor allem in randständigen Bereichen ermöglicht worden, wie z.B. in Bundes- und Landesprogrammen gegen Rechtsextremismus, im Quartiersmanagement des Programms »Soziale Stadt« oder in der Beteiligung von Migrantenorganisationen an der kommunalen Integrationspolitik, wie sie in einigen Kommunen ermöglicht wurde.

Angesichts einer politischen Entwicklung, die vom Verlust der Leistungsfähigkeit und der Legitimation des Regierungshandelns geprägt ist, sollte Bürgerbeteiligung als ein zentrales Mittel zur Behebung der wachsenden Demokratiedefizite begriffen werden. Nur durch Partizipation erhalten wir die Chance, zu einer starken und vitalen Demokratie zu gelangen. Soll Bürgerbeteiligung wirkungsvoll und nicht nur symbolisch sein, braucht es jedoch einen weitgehenden Umbau des politischen Institutionengefüges und einer Stärkung der Bürgerrechte. Nur so kann sich die Bundesrepublik in Richtung Bürgerdemokratie entwickeln. Diese These soll in zehn Schritten näher erläutert werden.

1.

In vielen Ländern, nicht zuletzt in den gefestigten repräsentativen Demokratien des Westens gibt es ein wachsendes Unbehagen über die politische Leistungsfähigkeit sowie die demokratische Qualität und Legitimation des eingespielten Politikbetriebs. »Postdemokratie« lautet eine der kritischen Zeitdiagnosen, die der Brite Colin Crouch bereits 2004 mit großer internationaler Resonanz vorgestellt hat. Aus der Vielzahl von Untersuchungsergebnissen mag die Zahl aus einer Emnid-Befragung vom Juni 2010 genügen. Danach haben zwei Drittel der Bevölkerung in Deutschland ein eher niedriges oder sehr niedriges Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Politik. Die verbreitete Unzufriedenheit mit dem politischen Prozess hat unterschiedliche Reaktionen ausgelöst oder verstärkt, wie z.B. den Rückzug aus den Parteien, eine sinkende Wahlbeteiligung, aber auch eine gewachsene Bereitschaft zum Protest (siehe »Stuttgart 21«). Es sollte nicht übersehen werden, dass es in diesem Zusammenhang zudem wachsende antidemokratische Strömungen in unterschiedlicher Stärke gibt, die fremdenfeindliche, rechtspopulistische und rechtsextreme Motive aktualisieren. Dennoch – und das ist die gute Botschaft – das Gros des Unbehagens ist demokratisch motiviert, d.h. es verlangt nicht die Abschaffung, sondern eine Vertiefung und Vitalisierung demokratischer Gestaltungsmöglichkeiten.

2.

Zentral geht es bei dem wachsenden Unbehagen in der politischen Kultur um die Ausgestaltung politischer und gesellschaftlicher Beteiligungsmöglichkeiten. Nach der bereits zitierten Emnid-Umfrage möchten 49 Prozent der Befragten mehr direkten Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen, ein halbes Jahr später waren es bereits rund 80 Prozent. Damit sind die Grundlagen der klassischen Variante der »realistischen« Demokratietheorie, wie sie Joseph A. Schumpeter bereits in den 1940er Jahren konzipiert hat, unrealistisch geworden. Er hatte das notwendige und wünschbare Maß an Beteiligung auf die periodische Wahl von konkurrierenden professionellen Mannschaften reduziert, die den Bürger und die Bürgerin weitgehend von politischem Engagement entlasten. Geringe (Wahl-)Beteiligung, ja politische Apathie schien bis in die 1960er Jahre hinein als Systemvorteil westlicher Demokratien, als Ausdruck allgemeiner Zufriedenheit, und stand in scharfem Kontrast zu einer dauermobilisierten Pseudounterstützung, wie sie in den politischen Regimes des Ostblocks abverlangt wurde.

3.

Dieses klassische, nach dem US-Vorbild gezeichneten Bild einer Tauschbeziehung zwischen einer politisch weitgehend uninteressierten und abstinenten Bürgerschaft einerseits und professionellen Politikeliten andererseits war für Bundesrepublik mit seinen vergleichsweise starken Partei- und Verbandstraditionen nie völlig zutreffend. Die entscheidende Herausforderung für die »realistische« Demokratiekonzeption brachte jedoch ein politisch-kultureller Wandel, der in den 1960er Jahren einsetzte und bis heute anhält. Es ist das Anwachsen einer aktiven, auf stärkere Formen der Beteiligung setzenden Bürgerschaft. Ronald Inglehart hat diesen Wandel als Übergang von einem »elite-needing« zu einem selbstbewussten »elite-challenging« Publikum beschrieben.

4.

Jenseits der vielfältigen Protestmotive und konkreten Gestaltungsansprüche, die zunächst oft in (vormals) »unkonventionellen« Formen der politischen Beteiligung vorgebracht wurden und noch immer werden, handelt es sich um einen anhaltenden internationalen Trend, dessen zentrale Bedingungen Jürgen Habermas bereits früh in der Ausweitung von Bildung und freier Zeit gesehen hat. Die enorme Ausweitung sekundärer und tertiärer Bildung in den letzten Jahrzehnten gehört vermutlich zu den zentralen Voraussetzungen des gestiegenen Kompetenzbewusstseins und der erhöhten Beteiligungsbereitschaft. Unterstützt wird sie heute durch neue digitale Kommunikationsmöglichkeiten, ohne die z.B. die wachsende Zahl von transnationalen Mobilisierungen, aber auch der Kompetenzzuwachs in lokalen Protesten kaum vorstellbar wäre. Es handelt sich jedoch nicht um eine evolutionäre, unaufhaltsame Entwicklung. Die voranschreitende zeitliche Verdichtung in Bildungsgängen und Beschäftigungsverhältnissen, wachsende Mobilitätszwänge und die Ausweitung unsicherer Beschäftigungsformen wirken z.B. in die entgegengesetzte Richtung. Dies gilt auch für die Internetnutzung, die gleichzeitig verstärkte staatliche Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten eröffnet.

5.

Während das verstärkte Partizipationsinteresse zunächst vor allem in unkonventionelle Bahnen (Bürgerinitiativen, Proteste, soziale Bewegungen) abgedrängt wurde, hat sich in den letzten Jahrzehnten die Einsicht verbreitet, dass partizipative Erweiterungen der institutionellen Beteiligungsmöglichkeiten zu einer Vitalisierung des demokratischen Prozesses beitragen können. Bürgerinnen und Bürger sollen sich einmischen können, um ihre Fachkompetenz zu nutzen, sie als Koproduzenten zu gewinnen, sie mitentscheiden zu lassen. Im Ergebnis werden intelligentere, weniger kostspielige und gesellschaftlich breiter akzeptierte Ergebnisse erwartet. Vor allem auf kommunaler Ebene wurde und wird unter dem Stichwort Bürgerkommune mit einer Vielzahl von deliberativen, assoziativen und direktdemokratischen Beteiligungsangeboten experimentiert. Einige von ihnen haben sogar in Kommunalverfassungen Eingang gefunden. Vor allem mit einer offensiven Engagementpolitik wird zudem in jüngster Zeit der Versuch gemacht, den Beteiligungsansprüchen der Bürgerschaft neue Wege zu ebnen.

6.

Die Arbeiten auf der Reformbaustelle des Projekts Bürgerdemokratie stehen aber erst am Anfang. Viele Beteiligungsangebote sind unverbindlich und letztlich abschreckend. Häufig endet die Phantasie bei Referenden und Bürgerentscheiden, die zwar wichtige Korrektive und Einflussmöglichkeiten bieten, aber eine alltägliche Beteiligungspraxis nicht ersetzen können. Immerhin kennen wir ausgezeichnete Kommunen wie Nürtingen, die ihr Rathaus im Erdgeschoss zum Bürgerhaus gemacht haben, in dem sich Engagierte aus Initiativen und Vereinen versammeln können. Weltweit werden gegenwärtig zwischen 80 und 100 Beteiligungsformen erprobt und diskutiert. Wer sich einen aktuellen Einblick verschaffen will, kann dies auf der Netzseite des Reinhard-Mohn-Preises 2011 tun (www.vitalizing-democrady.org), der sich der Vitalisierung der Demokratie durch Beteiligung widmet. Dort finden sich mehr als einhundert Projekte aus 36 Ländern, die sich u.a. demokratischen Beteiligungsimpulsen durch Bürgerhaushalte, in Planungsprozessen, in der Leitbild- und Strategieentwicklung, durch Online-Plattformen, Konsultationen und politischen Strukturreformen widmen.

Die intensive und vielfältige Beteiligungspraxis, wie sie in den letzten Jahren im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz praktiziert wurde, gehört zu den wenigen Beispielen, das Engagement und die »Weisheit der Vielen« auf landespolitischer Ebene in demokratischer Absicht zu nutzen. Vergleichbare intensive Beteiligungsprozesse auf Landesebene kenne ich nur aus dem österreichischen Vorarlberg, wo seit einigen Jahren ein »Büro für Zukunftsfragen« intensiv das Mittel lokaler und regionaler BürgerInnen-Räte nutzt.

7.

Die gesammelten Erfahrungen mit Bürgerhaushalten, BürgerInnen-Räten und anderen Beteiligungsformen verweisen auf schwierige Konstruktionsaufgaben, die noch auf dem Wege zur Bürgerdemokratie zu bewältigen sind. Einige wenige sollen zumindest benannt werden:

- Mehrebenenproblematik. Mit guten Gründen konzentriert sich das Engagementinteresse auf die kommunale und die Landesebene. Dort gibt es auch in jüngster Zeit die größten partizipativen Zugewinne. Bund, EU und internationale Organisationen werden zumeist als außerhalb der Reichweite direkter Beteiligung wahrgenommen. Gleichzeitig wächst aber deren Bedeutung und Durchgriff auf die unteren Ebenen. Wie lässt sich angesichts dieser umgekehrten Subsidiarität eine Demokratisierung der Machtlosigkeit vermeiden?
  Eine Antwort wird sicherlich in der Stärkung der kommunalen Ebene liegen, auch im Rückbau von »Politikverflechtungsfallen«, die bei Beteiligungsansprüchen im Zusammenhang mit großen Infrastrukturprojekten zumeist zuschnappen. Auch hierfür bietet Stuttgart 21 ein beredtes Beispiel.

- Schrumpfen des öffentlichen Raumes. Bürgerdemokratie ist darauf angewiesen, dass es öffentlich gestaltbare Räume und Institutionen gibt und öffentliche Haushalte so ausgestattet sind, dass mit ihnen etwas gestaltet werde kann. Hier liegt eine besondere Herausforderung von marktradikalen Umbauprozessen von vormals öffentlichen Gütern und in dem Bestreben, den öffentlichen Sektor insgesamt zu schrumpfen (»schlanker Staat«). Besonders die Erfahrungen mit Public Private Partnerships oder mit privatisierten öffentlichen Unternehmen haben in jüngster Zeit eine Fülle von Protesten und eine Welle von Rekommunalisierungen ausgelöst, weil sie wichtige Infrastrukturen partizipativer Gestaltung entziehen. Im Sommer 2010 haben die kommunalen Spitzenverbände vor einem drohenden Ende der kommunalen Demokratie gewarnt, weil ihre finanzielle Substanz in Frage steht.

- Politische Gleichheit. Mit der Ausweitung von anspruchsvollen Beteiligungsmöglichkeiten wächst nach allen Erfahrungen die politische Ungleichheit. Beteiligung ist naturwüchsig keine »Waffe der Schwachen«, sondern eine »Waffe der Starken«. Besser gebildete und ressourcenstarke Bevölkerungsgruppen werden durch Beteiligungsangebote zusätzlich privilegiert, wenn nicht gezielt gegengesteuert wird. Die gezielte Förderung von partizipationsfernen Gruppen ist jedoch durchaus möglich. Die Formen reichen von einer repräsentativen Auswahl bei deliberativen und konsultativen Angeboten (von den Planungszellen bis zu BürgerInnen-Räten) bis zu Bürgerhaushalten, die – wie z.B. im brasilianischen Recife – mit aufsuchenden Strategien arbeiten und gezielt Analphabeten und Kinder einbeziehen.

- Beteiligung als Nischen- und Symbolpolitik. Solange der politische Prozess maßgeblich von Vertretungsorganen, Regierungen und Verwaltungen, aber auch von Interessenverbänden und Lobbygruppen geprägt wird, droht punktuellen Beteiligungs- und Engagementangeboten eine frustrierende Nischenexistenz. Beteiligung wird entwertet, weil sie wesentliche Lebensreiche nicht zu

gestalten vermag. Wo liegt die Schwelle, die erreicht werden muss, um Beteiligung zu einer ernsthaften und individuell bedeutsamen Erfahrung zu machen? Es braucht dazu auf jeden Fall die Erfahrung der Selbstwirksamkeit. Wo sie dauerhaft ausbleibt, entsteht ein partizipatives Brachland, das nur schwer zu rekultivieren ist.

- Verträglichkeit verschiedener Demokratieformen. Bislang war von verschiedenen Demokratie- und Beteiligungsformen in einem gleichberechtigten Sinne die Rede. Auch wenn es nicht die einzig überlegene Form gibt, wäre es naiv, ein harmonisches Mit- und Nebeneinander zu unterstellen. Welche Kombinatorik von repräsentativen, assoziativen, deliberativen und direktdemokratischen Demokratieformen ist eigentlich jeweils nötig, um den gewünschten demokratischen Mehrwert verstärkter Beteiligung zu erzielen? Wie können Blockaden und negative Rückwirkungen durch parallele Formen demokratischer Praxis vermieden werden? Wichtige Schritte bestehen sicherlich im Abschied von repräsentativen Alleinvertretungsansprüchen und der wachsenden Bereitschaft und Fähigkeit in öffentlichen Verwaltungen, die Koproduktion und Mitwirkungsansprüche von Bürgerinnen und Bürgern zu fördern.
- Beteiligung als Grunderfahrung. Beteiligung will gelernt sein und verlangt ein entsprechendes Selbstbewusstsein. Eine beteiligungsfreundliche Alltagskultur in Familien, Schulen, Kommunen, Sportvereinen kann dabei hilfreich sein. Hier liegt der besondere Wert und die Chance von Kinder- und Jugendbeteiligung. Befragungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass es eine provozierend große Kluft zwischen der Beteiligungsbereitschaft von Kindern und Jugendlichen einerseits und den Beteiligungsangeboten in Schulen und Gemeinden gibt. Immerhin erlebt die überwiegende Mehrzahl der jungen Menschen ihre Familien als beteiligungsfreundlich.

8.

Die überforderte und ausgegrenzte Bürgerschaft. Aktive Bürgerinnen und Bürger brauchen ein realistisches und attraktives Leitbild. Auch wenn die Zahl derer, die gefragt, beteiligt und engagiert sein wollen, deutlich zugenommen hat, sind es keineswegs alle, oft nicht einmal Mehrheiten, die sich für die Anforderungen aktiver Bürgerschaft erwärmen lassen. Selbst die Aktivsten wollen in der Regel nicht zu nimmermüden Partizipationsprofis werden, die sich zu allem und jedem einmischen. Gefragt sind Institutionen und politische Prozesse, die sich bei Bedarf – vor allem bei zentralen politischen Weichenstellungen – für Beteiligung öffnen und »stand-by« Aktivbürger/innen willkommen heißen. Das Leitbild einer starken partizipativen Demokratie hat das Berliner Regierungsviertel allerdings noch nicht erreicht. Zentrale Akteure, auch in den Medien, setzen auf die eingespielten Formen der Machtausübung. Sie huldigen überwiegend einem vordemokratischem Leitbild. Durchsetzungsfähigkeit, Durchregieren, Basta-Politik sind verschiedene Begriffe für eine politische Praxis, die Beteiligung als Schwäche ausgrenzt. In der Sandkastensprache heißt dies, stets »Bestimmer« sein zu wollen.

9.

Reformkräfte, die in Richtung mehr Demokratie und Bürgerbeteiligung drängen, sind in allen Bereichen eher eine Minderheit, aber es gibt sie. Meist kommen sie nur in Modellprojekten zum Zuge. Sie sind zwar fern vom anders geregelten Alltag, aber sie sind dennoch wichtig, weil sie zeigen, dass und wie es geht, welche Rahmenbedingungen nötig sind und vieles andere mehr. Aber sie können strukturelle Veränderungen, wie z.B. die partizipative Öffnung von Regeleinrichtungen nicht ersetzen, denn das »Wesen« von Projekten ist ihre räumliche und zeitliche Begrenzung. Es braucht stattdessen kräftige Investitionen in Beteiligungsdemokratie, versehen mit institutionellen Garantien und Rechten, wie z.B. der Verankerung der Kinder- und Jugendbeteiligung im Grundgesetz und in den Kommunalverfassungen. Die politischen Rechte von Drittstaatenmigrant/innen, die Beteiligungs- und Anhörungsrechte bei Infrastrukturprojekte einer bestimmten Größe, institutionelle Beteiligungs- und Mitspracherechte in Kitas und Schulen für Kinder und ihre Eltern sind weitere Meilensteine auf dem Wege zur Beteiligungsdemokratie.

10.

Zwei Strukturreformen, die in Richtung Bürgerdemokratie weiterhelfen, lassen sich leicht benennen:

- Gefragt ist zunächst eine große Portion Kommunalismus. Ohne eine starke lokale Ebene gibt es keine beteiligungsdemokratische Zukunft. Kommunalisierung ist die »hidden agenda« vieler aktueller Konflikte und Reformansätze, sei es nun das verstärkte Interesse an kommunalen Bildungslandschaften, an autonomen Schulen oder an einem Übergangsmanagement von der Schule in die Berufswelt, das lokale Unternehmen einbezieht. Aktuell treffen solche Versuche schnell an kommunale Zuständigkeitsgrenzen. Gefordert ist deshalb das Herunterzonen vieler Politikfelder, um sie in die Reichweite kommunaler Beteiligung zu bringen. Aber der gegenwärtige Trend weist eher in die entgegengesetzte Richtung.
- Um Beteiligungsprivilegien abzubauen, die nicht mit dem Demokratieprinzip vereinbar sind – schließlich ist politische Gleichheit eine demokratische Zentralnorm – muss es darum gehen, die sozialen Bürgerrechte (inklusive den Zugang zu Bildung) so zu stärken, dass politische Ungleichheiten kleiner werden. Ein bedingungsloses Grundeinkommen – zuerst und vor allem für Kinder und Jugendliche – könnte ein Weg sein, denn ein Nachteilsausgleich, der nur über Beteiligungsformen versucht wird, könnte zu kurz greifen. Dennoch sollte nichts unversucht bleiben, Beteiligungsformen für beteiligungsferne Gruppen zu stärken und Empowerment zu praktizieren.
- Angesichts einer Vielzahl von Beteiligungsinstrumenten und disparaten Beteiligungserfahrungen wird es darauf ankommen, den Weg zur Bürgerdemokratie experimentell und reflexiv anzulegen, d.h. ihn immer wieder selbst zum Thema machen. Dabei können Demokratie-Audits und Demokratiebilanzen ebenso helfen wie partizipative Formen der Evaluation.

Autor

Roland Roth ist Professor für 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«.

Kontakt

E-Mail: roland.roth@hs-magdeburg.de

Redaktion eNewsletter

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