



Prof. Dr. Roland Roth (Universität Magdeburg-Stendal) ist Gründungsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie und war zusammen mit Wolf Dieter Narr viele Jahre Sprecher dieses Komitees.

Die Frage, was das Volk heute will, ist schwer zu beantworten. Wir wissen es nicht, weil es keine breite Debatte in der Bevölkerung darüber gibt, wie Demokratie weiter zu entwickeln und zu gestalten wäre. Jedenfalls kann ich keine Debatte erkennen, die alternativenreich und nachhaltig wäre, die über direkte Anlässe hinausgeht und ernsthaft die Frage erörtert: Was wollen wir? Wie soll Demokratie künftig ausgestaltet werden, damit sie unseren gestiegenen Beteiligungsansprüchen gerecht wird?

Es gab den Versuch, nach der Vereinigung von 1990 eine Verfassungsreform in demokratischer Absicht zuwege zu bringen, die das „Provisorium“ Grundgesetz durch eine verfassungsgebende Volksabstimmung ablösen sollte. Die „kleine“ Lösung, das etwas runderneuerte Grundgesetz von 1994, war allerdings nicht das, was die Akteurinnen und Akteure östlich bürgerbewegter und westlich bürgerrechtlich geprägter Initiativen eigentlich wollten. Dies war meines Erachtens der letzte größere Versuch, systematischer über Alternativen in der demokratischen Ausgestaltung der Verfassung nachzudenken. In jüngster Zeit sind die Herausforderungen in Sachen Demokratie allerdings so groß geworden, dass es eine Demokratie-Enquete im Bundestag geben sollte.

* Vortrag bei der Bundesmitgliederversammlung der NRV im März 2012

Was das Volk will

Die Beteiligungswünsche der Bürger nehmen deutlich zu – wie können moderne Beteiligungsformen in einer Parteiendemokratie aussehen?*

von Roland Roth

Bislang ist es noch nicht gelungen, dieses Vorhaben erfolgreich im Bundestag anzusiedeln. Aber immerhin arbeitet seit Ende letzten Jahres im Landtag von Rheinland-Pfalz eine Enquete „Aktive Bürgerbeteiligung in einer starken Demokratie“, die sich die Frage vorgenommen hat, wie Landesgesetze bis hin zur Kommunalverfassung so ausgestaltet werden können, dass ein Mehr an Beteiligung, ein Mehr an unmittelbarer Demokratie möglich wird.

Ich habe an einer sehr interessanten Veranstaltung im Februar 2011 von Initiativen gegen Stuttgart 21 teilgenommen, einem so genannten Demokratie-Kongress mit mehr als 600 Personen, wo zahlreiche demokratisch relevante Themenbereiche – von der Bürgerbeteiligung an Infrastrukturvorhaben bis zur europäischen Ebene, etwa der Schutzschirme gegen Staatsschulden –, aber auch Reformmodelle wie Bürgerhaushalte im Kontext dieses besonderen lokalen Konflikts zum Thema gemacht wurden. Selbstverständlich ging es auch um die Frage, wie Bürgerentscheide oder Bürgerbegehren künftig in Baden-Württemberg ausgestaltet werden sollten. Es war aus meiner Sicht der große Versuch, über den unmittelbaren Konflikt hinaus mit neuen Impulsen Demokratie anders zu buchstabieren und beteiligungsorientiert zu erweitern.

Gegenwärtig erleben wir einige möglichst repräsentativ durch Zufallsauswahl zusammengesetzte Bürgerforen. Der Bundespräsident hatte im letzten Jahr 12.000 Bürgerinnen und Bürger

in verschiedene regionale Foren eingeladen, die eine eigene Reformagenda entwickeln konnten. Trotz der grundlegenden Unverbindlichkeit waren einige Details ganz interessant. Z.B. gab es in einigen Foren Mehrheiten für ein garantiertes Grundeinkommen. Ein von der Forschungsministerin ausgelobtes Bürgerforum zur Energiewende hat einen sehr eindrucksvollen Bericht vorgelegt, der sehr radikal im Sinne von grundlegend ausgefallen und sehr lesenswert ist.

Durch Bürgerhaushalte nehmen die Bürger direkt Einfluss auf den Haushalt

Im Augenblick sind es wohl vor allem Stiftungen, die das Thema Vertiefung der Demokratie voranbringen. Es gab im letzten Jahr eine bemerkenswerte Initiative der Bertelsmann-Stiftung, die ansonsten nicht immer als besonders demokratisch und bürgerorientiert gilt. Sie richtete einen internationalen Wettbewerb aus, den Reinhard-Mohn-Preis zum Thema „Vitalisierung der Demokratie“. Es ging darum, weltweit Modelle zu suchen und auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten hier vor Ort zu prüfen. Das Auswahlgremium hatte rund 110 Vorschläge zu sichten, angefangen von einer breiten Debatte in British Columbia über eine Wahlrechtsreform bis hin zu Formen der Bürgerbeteiligung an der Regionalentwicklung in Australien, bei denen mit der Bürgerschaft Prioritäten gesetzt werden, wie bestimmte Regionen sich künftig entwickeln sollen.

Die Endauswahl – die Prämierung – wurde von den 12.000 Bürgerforummitgliedern vorgenommen. Die ersten drei Plätze gingen an Bürgerhaushalte in Lateinamerika – zwei in Brasilien, einer in Argentinien – und diese Bürgerhaushalte waren wohl deshalb besonders interessant, weil sie über das hinaus gingen, was bei uns üblicherweise stattfindet, nämlich die unverbindliche Erörterung von Alternativen, die Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung. Bürgerhaushalte stellen das Allerheiligste von Parlamenten zur Disposition, das Budgetrechts, wenn Bürgerinnen und Bürger direkt Einfluss auf den Haushalt

nehmen können, Teile davon für von ihnen ausgewählte Projekte und Vorhaben einsetzen und deren Umsetzung überwachen. Mehr als 100 Bürgerhaushalte gibt es auch Deutschland. Aber sie werden häufig nur in einer sehr reduzierten Weise praktiziert, wenn Bürger einzig Vorschläge machen sollen, wo die Kommunen noch sparen können.

Dass die Bürgerinnen und Bürger der Bürgerforen Bürgerhaushalte auf die ersten Plätze gesetzt haben, kam für Bertelsmann sicherlich unerwartet; vielleicht war es auch unangenehm, weil die Stiftung zehn Jahre zuvor einem Netzwerk von Bürgerkommunen (Civitas) die Unterstützung entzogen hatte, das sich Bürgerhaushalte auf die Fahnen geschrieben hatte. Die Bürger wollen, so deutete ich das Votum der Bürgerforen, nicht nur irgendwie mitreden, sondern finden es am besten, wenn sie auch mitentscheiden können und eigene Budgetrechte haben. Die Bertelsmann-Stiftung will jetzt diesen Grundgedanken auch zur demokratischen Schulentwicklung nutzen. Einige Kommunen und Schulen sind bereit, mit Schülerhaushalten zu experimentieren. Schülerinnen und Schüler sollen mitentscheiden, wenn es um die Entwicklung ihrer Schule geht, und über Investitionen in ihrer Schule mitentscheiden. Wer mitentscheiden kann, fühlt sich in ganz anderem Umfang verantwortlich und einbezogen. Es entstehen dabei vermutlich auch bessere Ideen, als sie im Kultusministerium gerade vorhanden sind.

Wenn es keine öffentlichen Diskussionen darüber zu beobachten gibt, was Bürgerinnen und Bürger heute wirklich an demokratischen Gestaltungsrechten wollen, gibt es das Hilfsmittel der Umfragen. Auf dem Höhepunkt der Stuttgart 21-Auseinandersetzung gab es eine Umfrage, nach der 81% der Befragten – repräsentativ natürlich – mehr direkte Beteiligung einforderten. Wir haben jetzt vom Anfang Februar 2012 eine ganz aktuelle Umfrage im Rahmen einer Open-Government-Initiative. Da möchten 92% der Bürgerinnen und Bürger, dass sie mehr konkrete Vorschläge im politischen Raum unterbringen können und dass diese auch berücksichtigt werden. Nur 29% der Befragten betrachten diese Situation als bereits gegeben.

Die zweite Aussage in diesem Zusammenhang: Bürgerinnen und Bürger wollen frühzeitig auf politische Entscheidungen Einfluss nehmen. Das wollen 89% der Befragten, als gegeben sehen diese Situation nur 26%. Auch hier sehen wir wieder eine ähnlich große Diskrepanz zwischen Anspruch und wahrgenommener Wirklichkeit.

Schließlich wünschen sich 88% der Befragten Informationen über Beteiligungschancen bei politischen Entscheidungen, gegeben sehen diese Situation 32%. Wir haben also fast immer eine Kluft von 60% zwischen den Ansprüchen an direkte Mitwirkungsmöglichkeiten und den gegebenen Zuständen.

92% wollen mehr Berücksichtigung des Bürgerwillens

Diese Kluft ist für unser Thema sehr interessant, weil sie den demokratischen Erneuerungsbedarf signalisiert. Und die Kluft wird größer. Wir haben zwei drei Jahre alte Umfragen mit ähnlichen Fragebatterien. Damals gab es 70%, die mehr Berücksichtigung des Bürgerwillens wollten, heute sind es 92%. Es gibt also eine Tendenz in der Bevölkerung, diese Formen der Mitentscheidung einzuklagen. Es sind nicht nur einige „Wutbürger“ am Stuttgarter Bahnhof oder im Berliner Umland, wo gegen Flugrouten demonstriert wird.

Die der Radikalität nicht verdächtige Herbert-Quandt-Stiftung hat im letzten Jahr ein Buch herausgebracht mit Umfrageergebnissen von Emnid zum Stichwort Autorität. Diese Umfrage hat auch Fragen, die den Themenkreis Stuttgart 21 betreffen, beinhaltet, ohne das Thema direkt anzusprechen. Eine Frage war: Halten Sie es für legitim, dass formell korrekt getroffene Entscheidungen – die also ihren parlamentarischen Weg gegangen sind – im Bereich der Infrastruktur Proteste auslösen und mit zivilem Ungehorsam beantwortet werden? Heute hält dies eine Mehrheit der Bevölkerung – knapp 50%, ein bisschen darüber, je nachdem, wie man das genau zählt – für legitim, bei den jungen

Menschen unter 30 Jahren sind es zwei Drittel.

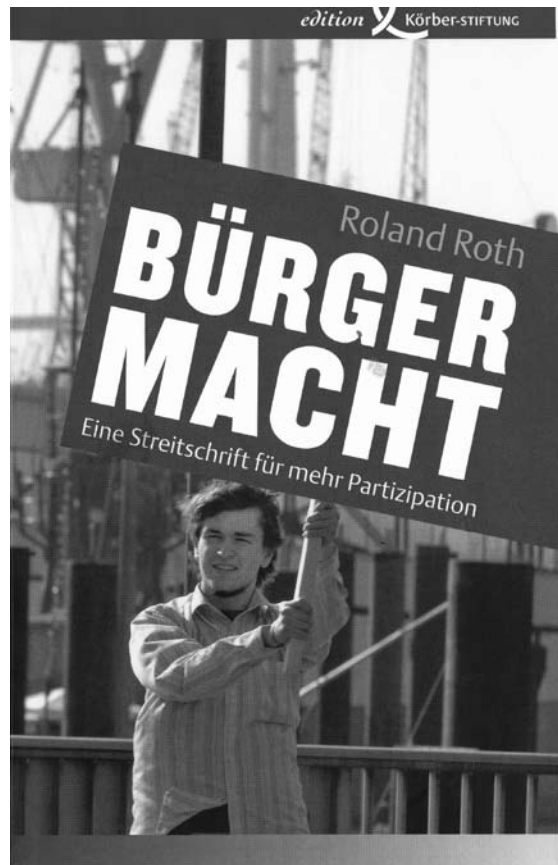
Man muss also verstärkt damit rechnen, dass Infrastrukturvorhaben, die tief in die Lebensbedingungen der Betroffenen eingreifen, nicht einfach hingenommen werden, auch wenn sie formal korrekt entschieden wurden. Was sagt das über das Regieren und die Legitimation von Regierungsentscheidungen aus? Es klafft eine große Lücke in der Legitimation politischer Entscheidungen. Das einzige Mittel, diese Lücke zu schließen, ist mehr und frühzeitige Bürgerbeteiligung.

Wir wissen um die Begrenztheit solcher Umfragen, denn sie bieten allenfalls aktuelle Stimmungsbilder. Man weiß nicht, wie belastbar diese Aussagen sind, und ob sich diese 92% wirklich mit Beteiligungseifer hervortun und Vorschläge machen werden. Wir wissen aber auch nichts über weitergehende Wünsche. Ich habe ganz bewusst das Modell des Bürgerhaushalts aus dem Wettbewerb der Bertelsmann-Stiftung genannt. Wenn man die Bürger auf Ideen bringt, was auch noch möglich ist, muss man damit rechnen, dass sie vielleicht auch noch andere weitergehende Ansprüche entwickeln. Dies ist sicherlich ein wichtiger Grund, weshalb diese Debatte in den Regierungsparteien nur sehr zögerlich und zurückhaltend geführt wird.

Auch auf der Ebene des praktischen Verhaltens bietet sich ein sehr interessantes Bild. Wir haben einen Rückgang in der Beteiligung bei allen konventionellen politischen Formen. Wir hatten in Sachsen-Anhalt bereits Kommunalwahlen mit einer Wahlbeteiligung unter 40 %. Das mag auf den ersten Blick gar nicht dramatisch sein, wenn man sich an US-Verhältnisse gewöhnt hat. Aber es ist dramatisch, was die Repräsentationsansprüche der gewählten Parlamente und Regierungen angeht. Denn wir wissen genau, dass die Beteiligungsquote eben nicht proportional sinkt,

sondern dass vor allem Teile der unteren Schichten völlig aus dem normalen Politikgeschehen ausgestiegen sind und damit nichts mehr zu tun haben, sich völlig entfremdet fühlen. Wir haben also schon eine hohe Ungleichheit bei den konventionellen Formen, die noch immer das Zentrum repräsentativer Demokratie bilden.

Der Einfluss der Bürgerschaft auf den Staat muss in irgendeiner Weise nach-



Roland Roth: Bürgermacht, 328 Seiten, edition Körber-Stiftung (31. Oktober 2010), ISBN 978-3896840813, 16,- EUR

vollziehbar sein und gelebt werden. Er muss glaubwürdig gemacht werden durch die Zusammensetzung der Parlamente, durch die Art der Entscheidungen. Es ist deshalb eine große Herausforderung darüber nachzudenken, was eigentlich mit unseren repräsentativen Formen geschieht. Was passiert mit den Parteien, mit den Parlamenten? Die Schwindsucht in den klassischen Parteien hält an. Anders die Piratenpartei – sie holte aus dem Stand 8,9% bei den letzten Abgeordnetenhauswahlen

in Berlin mit einem einzigen Versprechen: Wir beteiligen euch an unserer Arbeit im Parlament. Wir sind in diesem Sinne nicht eine übliche Partei, der ihr ein Mandat gebt und wir machen dann, was wir wollen oder was wir für richtig halten, sondern wir beteiligen euch.

Dass dieses Versprechen aus dem Stand fast 10% der Bevölkerung gewinnen konnte, ist schon ein Symptom dieser gewachsenen Beteiligungsansprüche. Ob die Piraten je in der Lage sein werden, dieses Versprechen einzulösen, das kann man nach den Erfahrungen mit den GRÜNEN und anderen Parteinuengründungen gründlich bezweifeln. Aber es zeigt das Bedürfnis der Bevölkerung.

Umgekehrt stellt sich die Frage, ob Beteiligungswünsche bei uns erneut in parteipolitische Bahnen gelenkt werden können. Denn wir haben ja nicht nur repräsentative Demokratie, wir haben auch eine Parteiendemokratie mit den entsprechenden Privilegien. Aber ihre Bindekraft und soziale Verankerung ist extrem geschwächt. Dies belegen auch die insgesamt rückläufigen Mitgliedszahlen. Das hat übrigens nur wenig mit falschen Entscheidungen und dem Fehlverhalten einzelner Parteivertreter zu tun, sondern verweist auf soziologische Gründe. Die großen sozialen Lager, die früher die Volksparteien repräsentiert haben – gewerkschaftlich, sozialdemokratisch eingebundene Arbeiterschaft, katholisches Milieu etc. –, gibt es in dieser Form überhaupt nicht mehr. Im Osten

sind sie nie entstanden. Es ist gar nicht vorstellbar, dass Parteien noch einmal eine Bindekraft entwickeln können, wie in den 1950er und 1960er Jahren mit einer Vielzahl von sozialstrukturell verankerten Vorfeldorganisationen.

Wie müsste eine Partei heute aussehen? Heute wissen gerade 25% der Wählerschaft, zu welcher Partei sie sich zugehörig fühlen. Alle anderen – 75% – haben keine feste Parteibindung mehr. Das sagt etwas aus über die Vermitt-

lungsleistung von Programmen und all dem, wozu eigentlich Parteien da sein sollen. Das macht den politischen Prozess in einer anderen Weise offen und auch die Frage nach neuen Beteiligungsformen so dringlich.

Wir haben es weltweit in den westlichen Demokratien im Allgemeinen und in der Bundesrepublik im Besonderen in den letzten dreißig Jahren nicht mit einem nachlassenden politischen Interesse zu tun, sondern das politische Interesse hat eher zugenommen. Wir haben es mit einem Zuwachs an politischer Beteiligung zu tun, allerdings in den Bereichen, die man klassischerweise unkonventionell nennt. Wir wissen seit den siebziger Jahren, dass mehr Menschen in Bürgerinitiativen aktiv sind als in politischen Parteien. Daran hat sich fast nichts geändert. Bürgerinitiativen sind jetzt wieder durch Stuttgart 21 und die Initiativen gegen Fluglärm etc. etwas mehr ins Blickfeld gerückt worden. Die eigentliche politische Beteiligungsenergie geht schon seit einiger Zeit in Demonstrationen, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen. Das sind heute die Felder, in denen viele Menschen unterwegs sind. Wo direkte Beteiligungsformate in einer Form angeboten werden, dass sie auch zugänglich und wirkungsvoll sind – etwa wie in Bayern niedrighschwellige Bürgerbegehren und Bürgerentscheide –, da werden sie auch intensiv genutzt.

**Wo direkte
Beteiligungsformate
zugänglich sind,
werden sie auch genutzt**

Lassen Sie mich noch einen weiteren Gesichtspunkt ansprechen, der Beteiligungsfreundinnen und -freunden immer etwas peinlich ist. Wir dürfen nicht aus dem Blick verlieren, dass wir auch einen Zuwachs an Antidemokraten haben, vor allem in Gestalt rechtspopulistischer und rechtsextremer Bewegungen, die

heute in Europa sehr weit verbreitet sind, in Deutschland vor allem in Form einer Bewegungspartei (NPD) und einer sehr bewegten rechtsextremen Szene auf der Straße. Regional sind dabei die Verhältnisse sehr unterschiedlich. Es gibt Regionen, in denen diese rechtsextreme Szene die politische Kultur zu prägen in der Lage ist – vor allem die von Jugendlichen. Dem müssen wir mehr Aufmerksamkeit widmen. Was passiert dort mit direktdemokratischen Beteiligungsangeboten, wenn Rechtsextreme sie nutzen, Bürgerinitiativen gründen, also genau die Arena nutzen können und werden, die wir schaffen wollen? Dies nur als Merkposten, der nicht gänzlich in einem Beteiligungstau untergehen sollte.

Lassen Sie mich einen zweiten Punkt ansprechen. Was sind eigentlich die Ursachen und Triebkräfte dieses demokratischen Aufbegehrens? Das Nachkriegsmodell demokratischer Elitenherrschaft mit seiner repräsentativen Abschottung speiste sich in den ersten Jahrzehnten aus dem „Weimar-Komplex“. Direkte Bürgerbeteiligung, vor allem Volksabstimmungen wurden als Ursache für den Aufstieg des Nationalsozialismus ins Spiel gebracht. „Bonn darf nicht Weimar werden“, lautete der Warnruf, wobei man ironischerweise vergessen machte, dass gerade die Zentralinstitutionen der Weimarer Republik versagt hatten. Wahlen und Parlamente hätten mit dieser Parole genauso verboten werden müssen wie Volksabstimmungen. Rückwärtsgewandte Angstscenarien können heute die Forderung nach mehr direkter Bürgerbeteiligung immer weniger abwehren.

Aber es gibt auch zwei positive Entwicklungen, die für diese veränderten Beteiligungswünsche maßgeblich sind. Die erste Entwicklung, die wir oft übersehen, ist die „Revolution“ in der tertiären Bildung. Als ich 1968 anfang zu studieren, hatten etwa 5 % meines Jahrgangs eine Hochschulzugangsberechtigung.

Das war sehr überschaubar. Heute sind es fast 50 %.

Bildung ist die zentrale Voraussetzung für Beteiligung. Jürgen Habermas hat das bereits Anfang der 1960er in seinen Reflektionen über politische Beteiligung deutlich gemacht. Das heißt, wir haben heute prozentual zehnmal so viele Menschen, die von ihren Bildungsvoraussetzungen möglicherweise auch gesteigerte Ansprüche entwickeln können, nicht müssen.

**Menschen, die
von klein auf gelernt haben
mitzureden**

Oft wird ein zweiter Trend übersehen: Wir haben heute in der Mehrheit nicht mehr autoritäre Familienstrukturen. Wir haben überwiegend „Verhandlungsfamilien“. Zwei Drittel der Kinder, die wir befragt haben, beschreiben ihre Familien als Verhandlungsfamilien. Sie haben dort etwas zu sagen. Die Tourismusbranche nutzt das, indem sie sich direkt an Kinder wendet, weil sie wissen, dass die Kinder wichtigen Einfluss auf die Urlaubsziele nehmen. Wir haben es heute mit Menschen zu tun, die von klein auf gelernt haben mitzureden. Und die treffen dann auf gesellschaftliche Bereiche, in denen das nicht gefragt ist. Wir haben zahlreiche Studien, wonach nur 12–14% der Schülerinnen zwischen 8- und 16 Jahren angeben, dass sie in der Schule etwas zu sagen haben. In der Kommune sind es durchschnittlich 11%.

Bildung und Verhandlungsfamilie sind heute trotz all der Gegentrends, die etwa in der Debatte um die „Postdemokratie“ zusammengeführt werden und die einen weiteren Vortrag erfordern würden, zwei wichtige Voraussetzungen dafür, dass eine durch Beteiligung und Mitsprache in allen Lebensbereichen reformierte und instandbesetzte Demokratie mehr Unterstützung findet. Es lohnt, dafür zu streiten.