

Eine aktive Bürgerschaft – zum demokratiepolitischen Nulltarif nicht zu haben

Olaf Winkel

In: Ansprüche 4/2005 (Red. Martin Kutscha), S. 12-15.

Ein Schlaglicht auf die deutsche Demokratie

Als in ostdeutschen Städten im Spätsommer 2004 einige Tausend Menschen auf die Straße gingen, um gegen Hartz IV zu protestieren, wurde dies in der Medienöffentlichkeit vorwiegend mit Unverständnis, wenn nicht gar mit Unbehagen aufgenommen. Wie kann man so reagieren, wo doch allen klar sein müsste, dass Reformen in Deutschland längst überfällig sind? – dieser Vorwurf stand im Raum, auch dort, wo er nicht offen ausgesprochen wurde. Ein Privatdozent, der im Rundfunk in seiner Eigenschaft als Politikwissenschaftler das Wort ergriff und Eingeweihten auch als grüner Landtagsabgeordneter bekannt war, ging noch einen Schritt weiter: Es sah in den neuen Montagsdemonstrationen eine Bedrohung für die politische Kultur der Bundesrepublik.

Kaum die Rede war dagegen davon, dass die Motive der Demonstranten durchaus nachvollziehbar waren. Immerhin hatte das Bündnis von Sozialdemokraten und Grünen die vorausgegangene Bundestagswahl nicht zuletzt deshalb gewinnen können, weil diese Parteien den Eindruck erweckt hatten, dass eine Zusammenlegung von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau für sie nicht in Betracht käme. Menschen, die sie aus diesem Grund gewählt hatten und nun ein Ventil suchten, um ihrer Enttäuschung Ausdruck zu verleihen, blieb kaum eine andere Möglichkeit, als ihren Protest auf die Straße zu tragen.

Kaum die Rede war auch davon, dass Demonstrieren ein politisches Menschenrecht darstellt, dessen Bestand das Grundgesetz garantiert. Demonstrieren ja, aber man möge dabei doch bitte im Spektrum der Meinungen bleiben, die von den etablierten Parteien vorgegeben werden – eine solche Sicht scheint unter den Meinungsführern dieses Landes durchaus verbreitet zu sein. Wo dieses Spektrum verlassen wird, erscheint der öffentliche Protest vielen nicht mehr als Bestandteil des demokratischen Alltags, sondern eher als Ärgernis oder gar Bedrohung. Sicherlich ist aus der Retrospektive festzuhalten, dass der Widerstand gegen Hartz IV durch den Einzug einer Partei links von der SPD in den Deutschen Bundestag inzwischen auch seinen parlamentarischen Niederschlag gefunden hat. Aber ist damit schon den Anforderungen eines politischen Gemeinwesens genüge getan, das den Anspruch erhebt, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgehen soll?

Die Art und Weise, wie die Demonstrationen gegen Hartz IV aufgenommen und kommentiert worden sind, sagt viel aus über den Zustand der deutschen Demo-

kratie. Diese erscheint dabei von einem tiefen Misstrauen gegenüber der eigenen Bevölkerung geprägt. Als wollte man den Bürgerinnen und Bürgern die Ausübung ihrer politischen Souveränität am liebsten nur dort zubilligen, wo sie bereit sind, diese umfassend und ohne sich zu beklagen auf professionelle Sachwalter in Regierungen und Parlamenten zu übertragen. Der Umstand, dass über die Europäische Verfassung hierzulande nicht per Volksabstimmung, sondern allein parlamentarisch entschieden worden ist, fügt sich passgenau in dieses Bild ein.

Aktivbürgerschaft – vom programmatischen Postulat zum unabweisbaren Erfordernis

Ein solches Misstrauen könnte sich aber schon bald als Stolperstein für die weitere Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland erweisen. Denn es verstellt den Weg zu den dringend notwendigen Reformen, die mit dem Begriff der Aktivbürgerschaft und seinem politisch-administrativen Korrelat, der von der Regierung Schröder zum Programm erhobenen und auch von anderen Parteien übernommenen Metapher vom aktivierenden Staat, verbunden werden. Diese Ansätze sehen nämlich nicht nur eine intensiviertere Mitwirkung der Bürgerschaft an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben vor, etwa auf der Basis von Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich oder im Umweltschutz. Sie zielen gleichzeitig darauf ab, die Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, die Politik und Verwaltung bislang noch weitgehend exklusiv vorbehalten sind.

Die Verkettung der beiden Beteiligungsaspekte – also der Mitwirkung an der Aufgabenerfüllung und der Teilhabe an politischen Entscheidungen – ist dabei keineswegs allein normativ fundiert oder gar ein Zufallsprodukt. Sie ist vielmehr vor allem der wissenschaftlich gesicherten Erkenntnis geschuldet, dass sich die Menschen nur dann an der Leistungserstellung beteiligen werden, wenn sie sich auch als politische Auftraggeber ernstgenommen fühlen.¹ Folgt man den Empfehlungen der Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements des Deutschen Bundestags, soll den Bürgerinnen und Bürgern daher insbesondere auf der kommunalen Ebene ein „Stück Definitionsmacht“ zurückgegeben werden, um sie in den Stand zu versetzen, „ihre Engagementziele selber definieren“ zu können.²

Der prominente Stellenwert, den die Leitbilder von Aktivbürgerschaft, Bürgerkommune und Public Governance in der Diskussion um die Modernisierung der Bundesrepublik Deutschland gewonnen haben, ist sicherlich zu einem guten Teil auf das Erfordernis zurückzuführen, die Lücken zu füllen, welche der insbesondere durch die Globalisierung erzwungene Abschied vom überkommenen Wohl-

¹ Näheres dazu bei Winkel, Olaf: Die Bürgerkommune als Rettungsanker der kommunalen Selbstverwaltung? Ohne strukturelle Reformen zur Ausweitung kommunalpolitischer Handlungsräume nicht zu haben!, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 4/2004, S. 508 f.

² So Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements des Deutschen Bundestags (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement – auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft (Bundestagsdrucksache 14/8900), Berlin 2002, S. 162.

fahrtsstaat hinterlässt. Dass sich die Bewahrung sozialer Standards und letztlich auch die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens ohne eine systematische Erschließung brachliegenden zivilgesellschaftlichen Potentials kaum bewerkstelligen lässt, ist schon in den letzten Jahren deutlich zutage getreten. Die demographische Entwicklung und dabei insbesondere die Überalterung der Gesellschaft werden diesen Trend zukünftig noch um ein Vielfaches verstärken.

Für das Konzept der Aktivbürgerschaft sprechen aber auch noch weitere Überlegungen, die nicht weniger Beachtung verdienen. Eine davon nimmt Bezug auf die Notwendigkeit, adäquate Antworten auf die differenzierungsbedingte Steuerungskrise zu finden, welche mit den in der Öffentlichkeit stärker thematisierten globalisierungsbedingten Steuerungsproblemen einhergeht. Es hat sich nämlich nicht nur herausgestellt, dass der Nationalstaat in der Folge der Internationalisierung und Globalisierung sozialer und ökonomischer Beziehungen für die Bewältigung vieler Herausforderungen zu klein geworden ist, was etwa in den Handlungsfeldern der Wirtschaftspolitik und der Umweltpolitik besonders deutlich zutage tritt. Gleichzeitig hat er sich angesichts der zunehmenden Komplexität und Unübersichtlichkeit einer sich immer weiter ausdifferenzierenden Gesellschaft in vielen anderen Bereichen als zu groß erwiesen, um noch eine zuverlässige Problembearbeitung gewährleisten zu können. Und in dem Maße, wie der Bedarf an dezentralen, auf die besonderen Bedingungen von einzelnen Räumen und Sachbereichen zugeschnittenen Lösungen steigt, verlieren die Mittel einer repräsentativ-zentralistisch angelegten Steuerung an Durchschlagskraft und gewinnen Akteurskonstellationen und Strategien an Attraktivität, wie sie das Konzept der Aktivbürgerschaft in Aussicht stellt. Denn dieses eröffnet prinzipiell die Möglichkeit, das Wissen und die Erfahrung von Menschen, die mit den anstehenden Problemen vertraut sind, in die Prozesse ihrer Bearbeitung einfließen zu lassen. Deutlich zutage getreten ist ein in dieser Weise veränderter Steuerungsbedarf etwa in Bereichen der Stadtentwicklung, in denen die Vorgaben unterschiedlicher Planungsträger und breite Spektren partiell widerstreitender Interessen berücksichtigt werden müssen.

Ein anderes, kaum weniger gewichtiges Argument für die Ausweitung bürgerschaftlicher Partizipationsräume verweist auf die in der Bundesrepublik schon zu einer Dauererscheinung gewordene Politikverdrossenheit. Diese kommt unter anderem darin zum Ausdruck, dass der Anteil derer, die den Wahlurnen fernbleiben, immer öfter selbst den Stimmenanteil der stärksten Partei übersteigt. Die in breiten Schichten der Bevölkerung festzustellende Abkehr vom Politischen kann nach Erkenntnissen, die Soziologen in der Vergangenheit zur Entwicklung des sozialpsychologischen Wertaushaltes der deutschen Gesellschaft gewonnen haben, nur durch das Anbieten von mehr und insbesondere unmittelbar wirksamen Partizipationsmöglichkeiten überwunden werden. Helmut Klages, führender Vertreter der deutschen und europäischen Wertewandelforschung, spricht in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit, in allen gesellschaftlichen Berei-

chen einschließlich der Politik „neue Verantwortungsrollen“ zu schaffen, die integrierend wirken.³

Hinter dieser Empfehlung steht die Erkenntnis, dass Menschen, die eine Parteimitgliedschaft verschmähen und Wahlen fernbleiben, deshalb noch nicht notwendigerweise apolitisch sein müssen. Im Gegenteil, nach den Erkenntnissen der Wertewandelforschung ist davon auszugehen, dass diese lediglich mit den überkommenen Beteiligungsangeboten einer repräsentativen Demokratie, in denen die Ursache-Wirkungs-Beziehungen eines weitgehend auf den Wahlakt beschränkten politischen Handelns kaum noch erfahrbar sind, wenig anfangen können. Vor diesem Hintergrund erscheinen Konzepte, welche die Regelung öffentlicher Angelegenheiten wieder stärker in den Verantwortungsbereich der Bürgerschaft verlagern wollen, auch geeignet, um einer Revitalisierung der politischen Kultur den Weg zu bereiten.

Aktivbürgerschaft und demokratische Partizipation

Die Notwendigkeit, das Potential der Bürgerschaft für die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme möglichst umfassend nutzbar zu machen, lässt eine alte Frage, die viele schon längst als ad acta gelegt angesehen hatten, neue Aktualität gewinnen: die nach den Möglichkeiten, die primär auf das Repräsentationsprinzip setzende deutsche Demokratie um Elemente direkter politischer Mitwirkung zu ergänzen. Wohlgedenkt, es geht hier nicht um einen Systemwechsel, sondern um eine vorsichtige Anreicherung der herkömmlichen Entscheidungsverfahren in dazu geeigneten Bereichen. Weil, um es mit den Worten von Willi Brandt zu sagen, die Gewährung von mehr Demokratie immer auch ein Wagnis darstellt, ist die Entdeckung und Gestaltung dieser Bereiche in vielen Fällen nur im Rahmen eines schrittweise angelegten Lernprozesses nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum möglich. Wer nach Wegen sucht, um die bürgerschaftlichen Partizipationsräume in geeigneter Weise neu zuzuschneiden, muss die Stärkung von Plebisziten und die Einführung von deliberativen Verfahren gleichermaßen in Betracht ziehen.

Während die souveräne Bürgerschaft in Wahlen über Personen entscheidet, entscheidet sie in Plebisziten über Sachfragen. Abgesehen von den Bestimmungen zur Neugliederung des Bundesgebietes sieht das Grundgesetz keine Plebiszite vor. In Landesverfassungen und insbesondere in Gemeindeordnungen sind sie aber stärker verankert, und zwar insbesondere in der Form des Bürgerentscheids. Voraussetzung für einen Bürgerentscheid ist ein erfolgreiches Bürgerbegehren, in dem eine Gruppe von Bürgern beantragt, dass eine Angelegenheit aus dem Zuständigkeitsbereich des Repräsentativorgans von der Bürgerschaft selbst entschieden werden soll.

³ So Klages, Helmut: Die Realität des Wertewandels, in: Klein, Ansgar (Hrsg.): Grundwerte der Demokratie, Bonn 1995, S. 81. Siehe auch Klages, Helmut: Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Bereich, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/2002, S. 83 ff.

Theoretisch bietet dieses Instrumentarium starke direktdemokratische Einwirkungsmöglichkeiten. Praktisch stellen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aber eher stumpfe Waffen dar, denn die Anzahl der Stimmen, die aktiviert werden müssen, um ein solches Unternehmen zum Erfolg zu führen, ist zumeist viel zu hoch angesetzt. In der gegenwärtigen Form bieten diese Instrumente vor allem zusätzliche Einflussmöglichkeiten für Parteien und andere gut organisierte Interessen. Einfache Bürgerinitiativen sind dagegen nur selten in der Lage, von ihnen erfolgreich Gebrauch zu machen. Ein zusätzliches Hindernis stellen in einigen Bundesländern Positiv- bzw. Negativkataloge dar, die zentrale Bereiche des politischen Handelns, etwa Haushaltsfragen oder Planungsangelegenheiten, gegenüber Plebisziten immunisieren.

Unter diesen Umständen kann es kaum verwundern, dass Abstimmungen in Sachfragen selbst in der Kommunalpolitik, die gern als Schule der Demokratie bezeichnet wird, nur selten vorkommen. Nach Berechnungen von Hellmut Wollmann wird ein Bürgerentscheid in der einzelnen Gemeinde im statistischen Durchschnitt lediglich einmal in zweihundert Jahren durchgeführt. Und dabei stammt ein erheblicher Teil der Initiativen noch nicht einmal „aus der Mitte der Bürger“, sondern ist als Ratsbegehren „aus der Mitte der Gemeinvertretungen“ gestartet worden.⁴

Zu den deliberativen Verfahren zählen etwa der Runde Tisch, die Mediation oder die Erstellung von Bürgergutachten in Planungszellen. Diese Verfahren orientieren sich am Leitbild einer diskursiven Demokratie im Sinne von Jürgen Habermas, in der dem guten Argument entscheidungsleitende Funktion zukommen soll.

Die Planungszelle, deren führender Verfechter Peter Dienel ist, stellt ein Instrument dar, das in der Vergangenheit unter anderem in der Stadtentwicklung, der Verkehrsplanung und der Energiepolitik Verwendung gefunden hat.⁵ Seine Funktionsfähigkeit hat dieses Verfahren schon in vielen Fällen überzeugend unter Beweis gestellt. Gleichzeitig ist es aber auch relativ kostenintensiv, weil es die Alimentierung der mitwirkenden Bürgerinnen und Bürger vorsieht.

Die Grundidee der Planungszelle setzt bei dem altbekannten Problem an, dass gut organisierte Interessen in politischen Entscheidungsprozessen eine überproportional starke Berücksichtigung finden, während weniger gut organisierte in der Gefahr schweben, ausgeblendet zu werden. Um Lösungen zu entwickeln, die nicht von einer solchen Asymmetrie geprägt sind, sollen Bürgerinnen und Bürger in einer neutralen Umgebung Gutachten erstellen, die später der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und damit auch dazu dienen können, politische Gremien unter Zugzwang zu setzen. Zur Erstellung eines solchen Gutachtens bearbeiten nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Laien die relevanten Fragestellungen in wechselnden Kleingruppen. Dabei werden sie nicht nur durch Prozess-

⁴ So Wollmann, Hellmut: Die Bürgergemeinde – ihr Doppelcharakter als politische Kommune und zivilgesellschaftliche Gemeinde, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/2002, S. 32.

⁵ Näheres zum Konzept der Planungszelle bei Dienel, Peter: Die Planungszelle, Opladen 1992.

begleitet unterstützt und von Fachleuten beraten, sondern auch mit den Positionen von Interessenvertretern konfrontiert. Aber selbst die Stellungnahme der mächtigsten Lobby geht hier nur als eine Meinung unter vielen in den Diskussionsprozess ein.

Wie alle anderen deliberativen Verfahren hat auch die Planungszelle bis heute noch keine verfassungsmäßige Fundierung erfahren. Wo in der Vergangenheit Bürgergutachten erstellt worden sind, geschah dies allein informell, und nichts anderes galt auch im Hinblick auf die Berücksichtigung ihrer Ergebnisse.

Um das Leitbild der Aktivbürgerschaft zu verwirklichen, muss das Plebiszit in der Bundesrepublik zu einem funktionsfähigen Beteiligungsinstrument ausgebaut werden. Zudem ist es an der Zeit, eine verfassungsrechtliche Verankerung der Planungszelle zumindest auf kommunaler Ebene ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Vieles spricht dafür, dass es auf längere Sicht zur Herausbildung eines differenzierten bürgerschaftlichen Partizipationsinstrumentariums kommen sollte, das auch unterschiedliche Kombinationen von Plebiszit und Deliberation erlaubt. So könnte die Möglichkeit geschaffen werden, Bürgerbegehren durchzuführen, die nicht auf die Abhaltung eines Bürgerentscheids abzielen, sondern auf die Einrichtung einer Planungszelle. Oder man könnte es Bürgerinnen und Bürgern gestatten, eine Option für einen Bürgerentscheid in einem deliberativen Verfahren zu formulieren, wenn dieser nicht von einer Bürgerinitiative, sondern von Politikern in Gang gesetzt worden ist.

Im Sinne einer Aktivbürgerschaft, die diesen Namen verdient, sollte erreicht werden, dass sich direkte politische Beteiligung nicht auf minimale Korridore beschränkt, dass ihr Gelingen keine unverhältnismäßigen Kraftanstrengungen voraussetzt, und dass sie nicht exklusiv im Benehmen der politischen Entscheidungsträger steht. Das, was die Regierung Schröder in ihrem, an den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat gescheiterten Gesetzesentwurf zur Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene anbot bzw. anzubieten vorgab – nämlich die Möglichkeit, dass Parlamentarier und Regierungsmitglieder von ihnen selbst ausgewählte Fragen zum Gegenstand von Plebisziten machen können – wurde insbesondere der letztgenannten Anforderung nicht gerecht.

Aktivbürgerschaft, organisierte Interessen und Parteien

Eine konsequente Orientierung am Leitbild der Aktivbürgerschaft bietet nicht nur die Möglichkeit, bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben Entlastungseffekte zu bewirken, gesellschaftliche Probleme mit höherer Zielgenauigkeit zu bearbeiten, und Bürgerinnen und Bürger wieder stärker in das politische Gemeinwesen zu integrieren. Darüber hinaus eröffnet sie vielleicht sogar die Chance, dem Lobbyismus, der die staatlichen Institutionen der Bundesrepublik in vielen Bereichen lähmt, einige Giftzähne zu ziehen. Man stelle sich etwa vor, man hätte zu den Fragen der Gesundheitsreform ein Bürgergutachten im Planungszellenverfahren erstellt und dieses unter Einbeziehung der Massenmedien zur Grundlage einer deutschlandweit geführten Diskussion gemacht. Wäre es SPD und Grünen in die-

sem Fall ebenfalls möglich gewesen, die Reform in Abstimmung mit der Opposition weitgehend einseitig zu Lasten der Schwachen durchzuführen, um danach auch noch die Stirn zu besitzen, mit dem Thema Bürgerversicherung im Gesundheitswesen in den Wahlkampf zu ziehen?

Es wird gern betont, dass auch die etablierten Parteien von der Stärkung plebisziärer und der Einführung deliberativer Entscheidungsverfahren profitieren könnten. Und dieser Gedanke ist auch sicherlich nicht ganz von der Hand zu weisen, denn durch Partizipation lassen sich die Akzeptanz und die Glaubwürdigkeit von Politik auch zum Vorteil derer steigern, die für sie und von ihr leben. Andererseits kann die Bürgerschaft aber nicht in ihren Souveränitätsrechten gestärkt werden, ohne dass dies in irgendeiner Weise zu Lasten der politischen Elite geht. Wie man es auch dreht und wendet: Aktivbürgerschaft ist weder zum finanzpolitischen noch zum machtpolitischen Nulltarif zu haben.

Besonders deutlich wurde dies in Bayern in den Jahren 1997 und 1998, als es dort mittels Volksbegehren und Volksentscheid gelang, den Bayerischen Senat abzuschaffen, welcher bis dahin als zweite Kammer neben dem Bayerischen Landtag ein gleichermaßen ruhiges wie gedeihliches Dasein gefristet hatte.⁶ Der Freistaat hat durch dieses Plebiszit gewonnen, nämlich Ressourcen, die nun für andere Zwecke als für die Alimentierung verdienter Politiker eingesetzt werden können. Die Parteien haben dadurch aber natürlich verloren.

Ausblick

Vieles spricht dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik erst dann in den Genuss von in nennenswertem Maße ausgeweiteten Mitsprachemöglichkeiten kommen werden, wenn sie diese mit Nachdruck einfordern. Könnte das Verlangen nach einer direktdemokratischen Legitimation der Europäischen Verfassung durch die deutsche Bevölkerung bei einem erneuten Anlauf zur Umsetzung dieses Projektes vielleicht einen geeigneten Anlass bieten, um eine Trendwende herbeizuführen? Wäre die selbstbewusste Formulierung eines Beteiligungsanspruchs in dieser symbolträchtigen Frage nicht vielleicht sogar ein Auftakt nach Maß für die Bürgerinnen und Bürger eines Landes, dessen Ziel darin besteht, sich in Richtung auf das Leitbild der Aktivbürgerschaft weiterzuentwickeln? Diejenigen, die trotz aller Unkenrufe weiterhin an die Berechtigung und die positiven Effekte des Demonstrationsrechtes glauben, seien in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass man nicht nur gegen, sondern auch für etwas demonstrieren kann.

Der Verfasser ist Professor für Public Management an der Fachhochschule für Verwaltung und Recht Berlin

⁶ Näheres dazu bei Hahnzog, Klaus: Bayern als Motor für unmittelbare Demokratie, in: Heußner, Hermann und Otmar Jung (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen, München 1999, S. 159 ff.