

Für eine Demokratie-Enquete des Deutschen Bundestags¹

Der nachfolgende Vorschlag wurde erstmals bereits vor mehr als vier Jahren formuliert. Manchmal muss die Wirklichkeit erst zur Idee drängen, damit sie eine Chance erhält. Bürgerprotest und Bürgerbeteiligung haben seither einen Boom erfahren. Kommunen und einige Bundesländer haben das Thema inzwischen zu ihrer Sache gemacht. Auch der Bund hat sich in Sachen Bürgerbeteiligung bei der Genehmigung von großen Infrastrukturprojekten bewegt. Die Zahl der Kommunen, die sich wie Heidelberg, Leipzig oder Filderstadt eine Beteiligungssatzung gegeben haben, nimmt zu. Das Modell „Bürgerkommune“ erlebt aktuell eine Renaissance, wobei heute der Akzent heute stärker auf der Bürgerbeteiligung liegt. Das grünrot regierte Baden-Württemberg hat eine Staatsrätin für „Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung“ installiert und inzwischen eine Reihe von demokratiepolitischen Initiativen gestartet. Im Landtag von Rheinland-Pfalz arbeitet seit mehr als einem Jahr eine Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“, auf deren Ergebnisse wir gespannt sein können. Auch einige andere Bundesländer wollen „mehr Demokratie wagen“. Die Zahl der Experimentierbaustellen von der EU bis zu den Kommunen hat deutlich zugenommen. Über ihre Ergebnisse herrscht Unsicherheit. Wird es nur zu Beteiligungsgirlanden an einem Bauwerk aus repräsentativem Beton kommen? Bieten neue Formen der Beteiligung wirklich Antworten auf die großen Herausforderungen – von der Euro-Krise bis zu den kommunalen Haushalten? Wird es am Ende nur zu vielfältigen Enttäuschungen kommen, weil Teilnehmungsformate nicht passend oder nicht ernst gemeint waren? Führt mehr Bürgerbeteiligung auch wirklich zu mehr Demokratie oder wird sie dadurch nur noch soziale exklusiver? Können wir von den Beispielen lernen, wo es – wie in einigen brasilianischen Bürgerhaushalten oder benachteiligten Quartieren der Sozialen Stadt – gelungen ist, politik- und beteiligungsferne Gruppen überproportional anzusprechen? Worauf ist zu achten, damit der Ausbau von Teilnehmungsangeboten nicht die repräsentativen Institutionen schwächt, sondern belebt und verbessert? Dies sind nur einige der zusätzlichen Fragen, die in den aktuellen Teilnehmungsdebatten eine Rolle spielen. Mehr werden hinzukommen, wenn sich die Teilnehmungspraxis ausbreitet. Genug zu tun für eine Enquete-Kommission des Bundestages nach den kommenden Wahlen.

¹ Ausführliche Begründungen, Nachweise und vertiefende Passagen finden sich in meiner Streitschrift „Bürgermacht“, die 2011 in der edition Körper Stiftung bzw. in der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung (Band 1229) erschienen ist.

(1) Die Funktions- und Zukunftsfähigkeit westlicher Demokratien steht vor schwerwiegenden Herausforderungen. Dies gilt auch für Deutschland. An seriösen Krisendiagnosen herrscht kein Mangel. Bereits 2002 widmete sich der Human Development Report der Vereinten Nationen umfassend dem Thema „Deepening democracy in a fragmented World“ (UNDP 2002) und benannte zentrale Krisenzonen demokratischer Zukunftsentwicklung (wie z.B. politische Korruption, Parteien- und Wahlkampffinanzierung, Verfassung der medialen Öffentlichkeit, Missachtung demokratischer Grundrechte), die uns bis heute umtreiben. Es ging in diesem Bericht nicht nur um die Festigung neuer Demokratien, sondern gleichzeitig um die Überwindung demokratischer Defizite in konsolidierten westlichen Demokratien und eine Vertiefung demokratischer Politik auf globaler Ebene. Die neuere Debatte über eine heraufziehende „Postdemokratie“ ist allerdings nur eine Ausdrucksform einer allgemeinen „demokratischen Rezession“, die nach einer Welle der Demokratisierung nach dem Ende des Kalten Krieges durch eine Rückkehr autoritärer bzw. illiberaler Regime, aber auch sinkender demokratischer Unterstützung und Demokratiezufriedenheit in vielen Ländern gekennzeichnet ist, die ihre demokratischen Strukturen erhalten konnten. Die Verunsicherung reicht vom Machtzuwachs transnationaler Institutionen, die nicht demokratisch verfasst sind, bis zum Aufschwung rechtspopulistischer und rechtsextremer Bewegungen, die antidemokratische Stimmungen aufgreifen und verstärken. In einigen Ländern Westeuropas sind Regierungen bereits von deren Duldung abhängig oder sie haben selbst Regierungspositionen erobert. In einigen Nachbarländern verstärken sich auch jenseits der organisierten Rechtsradikalen die Anzeichen für „Involutionen“ (Johannes Agnoli) in Richtung auf demokratische Substanzverluste (die jüngsten Schweizer ausländerfeindlichen Referenden, das neue Pressegesetz Ungarns etc.).

Nicht nur junge Menschen, sondern gesellschaftliche Mehrheiten haben heute den Eindruck, dass die vorhandenen politischen Institutionen und Verfahren nicht ausreichen, um globale Gegenwarts- und Zukunftsprobleme vom Klimawandel bis zu Armut und Hunger erfolgreich anzupacken.

(2) Gleichzeitig scheinen die gesellschaftlichen Potentiale demokratischer Beteiligung eher stärker zu werden. Eine prominente Politikwissenschaftlerin spricht in einer international vergleichenden Studie gar von einem „demokratischen Phönix“ (Pippa Norris). Die Klage über Krisen sollte die neu entstandenen Formen der Beteiligung und die wachsende Bereitschaft in der Bevölkerung, sie auch zu nutzen, nicht übersehen. Politisches Interesse, Engagement in Initiativen und sozialen Bewegungen - bürgerschaftliches Engagement insgesamt - haben eher zu- als

abgenommen, ohne dass die klassischen Institutionen der politischen Interessenvermittlung (Parteien, Verbände, Gewerkschaften) daraus dauerhaften Nutzen ziehen konnten.

(3) Zum Gesamtbild gehört auch eine Vielfalt von Suchbewegung, die eine Qualitätssteigerung der demokratischen Prozesse anstreben. Dies gilt z.B. für den Ausbau direktdemokratischer Verfahren auf allen Ebenen der Staatsorganisation, der keineswegs abgeschlossen ist. Das Streben nach mehr Deliberation und Partizipation, im Sinne rationaler, argumentativ begründeten Entscheidungsfindung, ist in vielen gesellschaftlichen Bereichen zu spüren.

Bürgerkommune, Bürgerhaushalt, Demokratie-Bilanz, Demokratie-Audit, die verstärkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (Wahlalterabsenkung bis zur Ausgestaltung von Beteiligungsrechten in Schulen und Gemeinden), die politischen Mitwirkungsrechten von Zuwanderern aus Drittstaaten sind einige Stichworte dieser Bewegung in Richtung „mehr Demokratie wagen“.

(4) Es gehört zu den positiven Effekten gegenwärtiger Globalisierungsprozesse, dass demokratiefördernde Instrumente und Formen leicht den Weg über die nationalen Grenzen finden. Nicht selten liegen die Ursprungsorte im globalen Süden, wie z.B. bei der partizipativen Haushaltsplanung oder den Sozialforen. Weltweit werden heute zwischen 60 und 100 demokratische Erfindungen beschrieben, die einen deutlichen Schwerpunkt bei deliberativen Verfahren und Konsultationen haben.

Noch viel zu vereinzelt wird auch in der Bundesrepublik von diesen Instrumentarien Gebrauch gemacht. Eindrucksvoll war z.B. der Großversuch in Rheinland-Pfalz eine Kommunal- und Verwaltungsreform auf Bürgerbeteiligung zu stützen.

(5) Auch wer sich einzelne Krisendiagnosen, Potentialbeschreibungen oder Instrumente nicht zu eigen macht, dürfte durch das Argument zu gewinnen sein, dass in Sachen Demokratie heute mehr möglich ist. Die Rede ist von einer „Intensivierung“, „Stärkung“ bzw. „Vertiefung“ der Demokratie, die mit unterschiedlichen Begründungen, Anregungen und Perspektiven gefordert wird.

(6) Die oft vorgebrachte Sorge, dass eine solche Demokratiedebatte die Substanz repräsentativer Demokratie bedrohen könne, ist unbegründet. Es geht um ihre Stärkung und Entlastung von überbordenden Erwartungen. Bereits heute haben wir es im Alltag mit einer Mischung vielfältiger demokratischer Formen zu tun, die erst in

ihrer Kombination wirksam werden. Verschiedene Gesetze und Vorhaben haben das demokratische Gefüge bereits in den letzten Jahrzehnten verändert, z.B. Referenden auf kommunaler Ebene oder die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement auf allen föderalen Ebenen.

Gerade die Qualität der Repräsentation und die Verantwortlichkeit der Regierenden steht seit den Mobilisierungen der „Mutbürger“ am Stuttgarter Bahnhof und an vielen anderen Baustellen quer durch die Republik mehr denn je in Frage. Was zu ihrer Verbesserung beitragen könnte, verlangt besonders gründliche Überlegungen, weil wir uns unter heutigen Bedingungen kein demokratisches Gefüge vorstellen können, das auf starke Elemente von Repräsentation verzichten könnte.

(7) Dennoch verlangt eine Demokratie-Enquete politischen Mut, setzt sie doch die Bereitschaft der Mitglieder des Parlaments voraus, ihre Rolle und die der tragenden Parteien zu reflektieren. Immerhin gab und gibt es in allen Parteien seit einigen Jahren Reformdebatten, die z.B. in Richtung einer Aufwertung der Mitgliedschaft oder einer Öffnung für politisch Interessierte, aber Ungebundene geht.

Noch immer dominiert auch in den Oppositionsparteien die –selten offen geäußerte - Überzeugung, dass eine Stärkung demokratischer Beteiligung jenseits des eingespielten Betriebs, notwendig zu Machteinbußen bei Parteien, Parlamenten und Verwaltungen führen muss. Ob der jüngste Protestherbst und die erstaunliche öffentliche Resonanz auf die Mobilisierungen gegen „Stuttgart 21“ für ein Umdenken ausreichen, um ein Umdenken auszulösen?

(8) Enquete-Kommission haben die Aufgabe, grundlegende und längerfristige gesellschaftliche und politische Problemlagen aufzuarbeiten und politische Lösungswege vorzuschlagen, die den Zeithorizont einer Legislaturperiode überschreiten. Zur Einsetzung wird die Unterstützung von einem Viertel der Bundestagsabgeordneten benötigt (gegenwärtig 156 Stimmen), d.h. sie erfordert eine gemeinsame Anstrengung der aktuellen Oppositionsparteien. Ob sie auch in den Regierungsparteien Unterstützung findet, sei dahin gestellt. Auch wenn der Aufwand einer mehrjährigen intensiven Mitarbeit weder für die Mitglieder des Bundestags noch für die von ihnen nominierten Sachverständigen unterschätzt werden sollte, liegt der mögliche Nutzen eines solchen Vorhabens auf der Hand. Enquete-Kommissionen ermöglichen und fördern u.a.

- eine längerfristige Themensetzung,
- eine breite gesellschaftliche Debatte (durch Anhörungen, Medienresonanz etc.),
- die vertiefte wissenschaftliche Beschäftigung (durch Gutachten und Studien),
- die Mobilisierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren,
- themenbezogene Vernetzungen sowie
- die Ausarbeitung von politischen Handlungsstrategien bis hin zu konkreten Gesetzesvorlagen, die weit über die Bundesebene hinausreichen können.

Von den Enquete-Kommissionen des letzten Jahrzehnts ist dies zumindest der Enquete über die „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ in beachtlicher Weise gelungen.

(9) Um diese Funktionen in überzeugender Weise auszufüllen, sollte die Arbeit der Enquete partizipativ angelegt sein. Durch Demokratie-Audits, Demokratie-Bilanzen und Bürgerforen könnte die Bevölkerung breit in die Debatte einbezogen werden. Dass dazu auch die intensive Nutzung neuer Medien gehören muss, versteht sich von selbst.

(10) Zu den Leitlinien der Enquete-Arbeit könnten folgende Orientierungen gehören:

- Demokratie ist keine Alles-oder-Nichts-Angelegenheit, sondern ein offener Prozess, in dem eine Gesellschaft ihren demokratischen Idealen näher kommt oder sich von ihnen entfernt.
- Es gibt kein universelles Modell von Demokratie. Historische und nationale Besonderheiten spielen eine wichtige Rolle. Aber es lassen sich unterschiedliche Entwicklungsniveaus identifizieren. Neue Erfindungen und Designs sind nicht nur möglich, sondern auch wünschenswert.
- Ohne den Rückgriff auf explizite demokratische Normen und Werte (politische Gleichheit, Verantwortlichkeit der Regierung, Rechtsstaatlichkeit etc.) kann nicht sinnvoll von Demokratie gesprochen werden. Die Geltung dieser Normen, d.h. ihre institutionelle Umsetzung und alltagspraktische Bedeutung, kann erlebt, beobachtet und eingefordert werden. In diesem Sinne gibt es „schwache“ oder „starke“ Demokratien.

- Akzeptierte und gelebte demokratische Normen sind auf individueller Ebene, im Alltagshandeln, in zivilgesellschaftlichen Organisationen und politischen Zusammenschlüssen wie in der Regierungspraxis und im staatlichen Handeln von Bedeutung.
- Demokratisierung und Demokratieentwicklung sind offene Prozesse, Fortschritte und Rückschritte sind immer möglich. Da sich Demokratie in vielfältigen Institutionen, Praxisformen und Lebensbereichen manifestiert, kann es in einer Gesellschaft – je nach Bereich – unterschiedliche Entwicklungen geben. In einigen Lebensbereichen ist das demokratische Entwicklungsniveau weiter fortgeschritten als in anderen.
- Gute und gefestigte Demokratien zeichnen sich durch eine Vielfalt von demokratisch geprägten und demokratieförderlichen Institutionen und Prozessen in allen gesellschaftlichen Bereichen aus. Ihre Grundlage ist die möglichst intensive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an allen öffentlichen Angelegenheiten.
- Diese Vielfalt an Möglichkeiten sollte auch das Nachdenken über demokratische Vitalisierungen und Vertiefungen inspirieren. Es gibt nicht den *einen* Schlüssel und den *einen* Weg, der zum gewünschten Zustand führt. Nicht alle denkbaren Reformanstrengungen passen zueinander und in den jeweiligen nationalen und lokalen Entwicklungspfad. Oft wird die öffentliche Debatte durch Beiträge bestimmt, die ausschließlich auf eine demokratische Methode setzen, ohne Grenzen, Kosten und das notwendige Zusammenspiel mit anderen demokratischen Formen zu bedenken. Klassisch ist die reflexartige Verteidigung repräsentativer Formen (Wahlen, Parlamente) gegen jede demokratische Konkurrenz, aber auch Alternativen, wie z.B. Bürgerentscheide oder Bürgergutachten, werden zuweilen absolut gesetzt. Eine Vertiefung der Demokratie benötigt neue Gewichtungen und demokratische Formen. Ihre wechselseitige Verträglichkeit und erwünschte Synergieeffekte werden sich oftmals erst im Reformprozess selbst erweisen.
- Nötig ist deshalb eine offene, fehlerfreundliche Grundhaltung, die Beteiligungserfahrungen und –bewertungen der Bürgerinnen und Bürger immer wieder als Anstoß für Veränderungen einbezieht. Programme zur Vitalisierung der Demokratie können ihren normativen Ansprüchen und Qualitätsvorstellungen nur gerecht werden, wenn sie möglichst vielfältige Formen partizipativer Rückmeldung und Evaluation einbauen, d.h. sich selbst dem Votum der Bürgerschaft aussetzen.
- Ein Meilenstein dieses Prozesses könnte jene Verfassungsreform in demokratischer Absicht sein, die von Bürgerbewegungen und Bürgerrechtsgruppen im Prozess der Vereinigungen eingefordert wurde, aber keine Chance bekam. 65 Jahre nach der Verabschiedung des Grundgesetzes ist es an der Zeit, den Artikel 20,2 auszugestalten. Dort ist von Wahlen *und Abstimmungen* die Rede.

Die Bürgerinnen und Bürger sind mündig und demokratisch genug, um endlich einen Anlauf zu nehmen, Bürgerbeteiligung auch jenseits von Wahlen auszugestalten.

Prof. Dr. Roland Roth ist Professor an der Hochschule Magdeburg-Stendal.

Kontakt: roland.roth@hs-magdeburg.de