

Dossier 7 für Medien und Multiplikatoren

Bürgerbeteiligung – Ein Heilsweg zur Revitalisierung der Demokratie?

Referat und Diskussion mit
Dr. Markus Linden / Universität Trier

Überreicht durch:



Text und Dokumentation:
Frank Möller / Dr. Joachim Weiner

Dossier 7

Bürgerbeteiligung – Ein Heilsweg zur Revitalisierung der Demokratie?

Am 24.11.2011 referierte Dr. Markus Linden zum oben genannten Thema im Domforum. Es schloss sich eine vielschichtige und lebhafte Diskussion an. Das Dossier dokumentiert beides: zunächst das Referat, dann in wesentlichen Auszügen die Diskussion. Die uns wesentlich erscheinenden Stichpunkte der Diskussion haben wir durch Unterstreichung hervorgehoben.

Im Anschluss an Referat und Diskussion finden Sie noch einen Kommentar Markus Lindens zum Thema „Mehr Transparenz wagen“ aus der TAZ vom 15.8.2011 sowie eine Replik von Ralf-Uwe Beck, Vorstandssprecher des Vereins „Mehr Demokratie“, aus der TAZ vom 6.9.2011: „Wir müssen mehr Volk wagen“.

Wir weisen auch noch auf ein aktuelles Buch unseres Referenten zum Thema hin:

Markus Linden/Winfried Thaa (Hrsg.), Krise und Reform politischer Repräsentation, Baden-Baden: Nomos 2011 (€ 29.-).

Dr. Markus Linden, geb. 1973, ist Politikwissenschaftler und arbeitet am Sonderforschungsbereich 600 „Fremdheit und Armut“ an der Universität Trier.

Kontaktadresse unter: <http://www.uni-trier.de/index.php?id=8010>

Das Referat

Bürgerbeteiligung – Ein Heilsweg zur Revitalisierung der Demokratie? von Dr. Markus Linden

1. Zum Partizipationsideal

In einem frühen Text aus dem Jahr 1961 widmete sich Jürgen Habermas einer Frage, deren Beantwortung uns heute zunächst einmal offensichtlich erscheint: Ist Politische Beteiligung ein Wert ‚an sich‘?¹

Liest man den Text oberflächlich, so kommt Habermas zu einem eindeutigen Ergebnis. Er schreibt (sich auf Franz Neumann beziehend): „Demokratie arbeitet an der Selbstbestimmung der Menschheit, und erst wenn diese wirklich ist, ist jene wahr. Politische Beteiligung wird dann mit Selbstbestimmung identisch sein.“² Ähnlich sieht das ein weiterer Klassiker der Politischen Theorie. Benjamin Barber stellt in seinem 1984 erschienen Buch „Strong Democracy“ fest, repräsentative Demokratie sei ein Oxymoron, ein Widerspruch in sich.³ Demokratie bedeute direkte Volksherrschaft, Repräsentation hingegen stehe für Fremdbestimmung, so Barber.

Dieser Gedanke ist natürlich nicht neu. Man findet ihn bereits im Jahr 1762 im Gesellschaftsvertrag Jean-Jacques Rousseaus. Rousseau schreibt: „Jedes Gesetz, das das Volk nicht selbst beschlossen hat, ist nichtig; es ist überhaupt kein Gesetz. Das englische Volk glaubt frei zu sein, es täuscht sich gewaltig, es ist nur frei während der Wahl der Parlamentsmitglieder; sobald diese gewählt sind, ist es Sklave, ist es nichts.“⁴

In den Zitaten von Habermas, Barber und Rousseau manifestieren sich die Glaubenssätze der sog. partizipatorischen Demokratietheorie. Demnach ist die Demokratie in ihrer wahren Form verwirklicht, wenn ein Maximum an direkter Bürgerbeteiligung erreicht ist. Lange Zeit dominierten solche partizipatorischen Ansätze die Demokratietheorie.

Dabei gibt es natürlich unterschiedliche Ausprägungen. Am einflussreichsten ist bis heute die deliberative Demokratietheorie von Jürgen Habermas. Der Kerngedanke von Habermas besteht in der These, dass durch die Maximierung von Beteiligung und öffentlicher Debatte Politikergebnisse erzielt werden, denen alle betroffenen Bürger zustimmen können.⁵ Zu den partizipatorischen Demokratietheorien zählen sich auch die zivilgesellschaftlichen Ansätze.⁶ Stärkung der Demokratie durch mehr Einfluss der Zivilgesellschaft – das klingt natürlich hervorragend. Man hat auch einen guten theoretischen Ahnherrn für diese Theorie: Alexis de Tocqueville. Der war aber bekanntermaßen ein überzeugter Aristokrat, dem die Freiheit mehr bedeutete als die demokratische Gleichheit.⁷ Ist das nur ein fader biographischer Beigeschmack?

Nun sind Theorie und Praxis bekanntermaßen zweierlei. Lange Zeit waren die praktischen Auswirkungen der beteiligungsorientierten Demokratietheorien eher gering. Das hat sich mittlerweile geändert. Es gibt wohl kaum einen Politiker, der sich derzeit nicht für „Mehr Bürgerbeteiligung“ aussprechen würde. Selbst Personen, von denen man es kaum erwartet hätte, entpuppen sich nunmehr als überzeugte Radikaldemokraten. Der parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU Bundestagsfraktion, Peter Altmeier, spricht sich in einem

FAZ-Beitrag für ein Neudenken von Demokratie aus.⁸ Auf Transparenz und Bürgerbeteiligung könne die Politik heute nicht mehr verzichten, so das Credo Altmeiers. Die Mittel dazu werden von Altmeier vor allem in der digitalen Welt vermutet. Es ist schon beeindruckend, welche Auswirkungen der Wahlerfolg der Piratenpartei in Berlin (8,9%) auf die politische Klasse hat. Da man die Grünen einst unterschätzte, werden die Piraten direkt zum neuen Maßstab erhoben.

Ein ähnlicher Reaktionismus folgte auf den Stuttgarter Bahnstreik. Der Spiegel-Redakteur Dirk Kurbjuweit kreierte in diesem Zusammenhang den Ausdruck des „Wutbürgers“.⁹ Diesem neuen Bürgertypus will die Politik nun umfassend gerecht werden – zumindest was die Rhetorik angeht. Gleichzeitig manifestiert sich in der neuen Offenheit für die direkte Demokratie oder die Bürgerbeteiligung per Internet aber etwas ganz anderes: eine massive Unsicherheit und Nervosität der politischen Klasse. Die Vertreter der Parteiendemokratie sehen ihre Felle davonschwimmen. Als Lösungsmöglichkeit bietet sich da die Anpassung an neue, „wutbürgerliche“ Partizipationserwartungen an.

Das Plädoyer für mehr Beteiligung beruht im Einzelfall sicherlich auf guter Absicht und vielleicht sogar auf Überzeugung. Als Chor hat die Einstimmigkeit des Rufs jedoch etwas Anbiederndes. Parlamentarier, die den Wert des Parlamentarismus, den Wert der politischen Parteien und den Wert des Repräsentationsprinzips ähnlich vehement hervorheben wie den Wert der Partizipation, sucht man derzeit meist vergebens. Die alten Argumente für politische Repräsentation scheinen sich überlebt zu haben. Wer würde beispielsweise heute noch vor die Bevölkerung treten und offensiv verkünden, dass es der Repräsentation und Führung durch Abgeordnete bedarf, weil diese nun einmal Spezialisten seien, die Bevölkerung hingegen unwissend.¹⁰

Die skizzierte Diskurslosigkeit hat praktische Auswirkungen. In vielen Städten werden Bürgerhaushalte eingeführt, es gibt Änderungen des Wahlrechts hin zu mehr Auswahlmöglichkeiten (z.B. in Bremen¹¹ und Hamburg), Schlichtungsverfahren sind en vogue und Möglichkeiten der Direktdemokratie werden auf Länderebene und in den Kommunen ausgebaut.¹² Es ist vielleicht nur eine Frage der Zeit, bis die direkte Demokratie auch auf Bundesebene ihren Niederschlag finden wird. Kurzum: Demokratiereform heißt heute vor allem Erweiterung der Bürgerbeteiligung.

Der amerikanische Politikwissenschaftler Russell J. Dalton konstatiert, dass die Institutionen unserer repräsentativen Demokratie im späten 18. Jahrhundert erfunden wurden. Warum sollten sie demnach heute, im Zeitalter aufgeklärter Bürger, eine adäquate Herrschaftsform darstellen können?¹³ Wird also alles gut mit der partizipatorischen Demokratie? Das ist die Frage, der ich im Folgenden nachgehen werde.

Erste Zweifel kommen auf, wenn man sich die demokratietheoretische Literatur der letzten Jahre anschaut. Da haben plötzlich Bücher und Aufsätze Konjunktur, die das Repräsentationsprinzip und die Parlamentshoheit vehement verteidigen.¹⁴ Gegen den Zeitgeist wird darin behauptet, Repräsentation sei nicht nur eine notwendige, sondern auch eine urdemokratische, die Emanzipation der Bürger stärkende Sache. Man kann nun sagen, die Politische Theorie sei halt nie zufrieden. Setzt man ihre Forderungen durch, fange sie an zu stänkern. Wer sich als Avantgarde begreift, sei halt naturgemäß dagegen. Das ist aber noch kein Argument.

Außerdem halte ich, neben den neueren theoretischen Parteinamen für das Repräsentationsprinzip, noch einen zweiten Punkt für bedenkenswert: Die Unterscheidung zwischen Bürgerbeteiligung und dem Prinzip politischer Repräsentation wird in der Regel zu strikt getroffen.

Jegliche Form der politischen Beteiligung ist gleichzeitig eine Form der Repräsentation. Abgeordnete partizipieren – und repräsentieren dabei andere, nicht-partizipierende Bürger. Ähnlich verhält es sich aber auch bei Volksabstimmungen. Nehmen nur wenige Bürger teil, repräsentieren sie trotzdem viele Betroffene. Im Allgemeinen beansprucht der Mehrheitswille bei der Volksgesetzgebung Repräsentanz für eben jenes Volk. Direkte Partizipation bedeutet also immer auch Repräsentation – von Interessen, Werthaltungen oder Gruppen. Kurzum: Bürgerbeteiligungsformen sind auch Repräsentationsformen.

Deshalb erlaube ich mir, die Ausgangsfrage anderes als gehabt anzugehen. Ich frage nicht nach dem Wert der Partizipation. Es dürfte klar sein, dass ein Gemeinwesen der politisch interessierten und teilnehmenden Bürgerschaft bedarf. Ich frage vielmehr in einem ersten Schritt nach dem Wert der Repräsentation für die Demokratie. Anschließend werde ich dann die Vor- und Nachteile verschiedener Formen der Bürgerbeteiligung erläutern. Daraus leite ich einige praktische Vorschläge ab. Mit anderen Worten: Ich werde ihnen zuerst noch einige theoretische Überlegungen zumuten, bevor ich zu den praktischen Reformvorschlägen komme.

Das Ganze ist sogar inhaltlich begründet. Meine Überlegungen zur Demokratiereform beruhen nämlich nicht nur auf der Analyse der Empirie, sondern selbstverständlich auch auf Grundüberzeugungen, an denen sie im Anschluss hoffentlich rütteln werden. Eine dieser Grundüberzeugungen besteht darin, dass die politische Repräsentation einen Eigenwert besitzt. Verfahren der Bürgerbeteiligung sollten daran gemessen werden, ob sie diesen Eigenwert unterlaufen oder positiv stützen.

2. Der Wert der Repräsentation

Worin liegt der grundsätzliche Wert der Repräsentation für die Demokratie? M.E. können diesbezüglich fünf Punkte genannt werden.¹⁵

Erstens: Durch Repräsentation werden gesellschaftliche Konflikte manifest. Die Sphäre der Repräsentation ist gleichsam eine Bühne, auf der die unterschiedlichen gesellschaftlichen Problemlagen und Ansichten für alle sichtbar verhandelt werden. Die beiden französischen Politikwissenschaftler Claude Lefort und Marcel Gauchet haben ausgeführt, welche große Bedeutung dabei der Äquidistanz der Bürger zu den Orten politischer Repräsentation zukommt.¹⁶ Vom Parlament sind alle Bürger (bildlich gesprochen) gleich weit entfernt. Der Vergleich mit einem Theaterstück ist also keineswegs als rein negatives Attribut aufzufassen. Die Repräsentation anderer Interessen und Argumente ermöglicht die Wahrnehmung anderer Gruppen als gleichberechtigte Mitglieder desselben Gemeinwesens. Repräsentation kommt also vor Reflektion.

Das führt zum *zweiten* potentiellen Vorteil politischer Repräsentation: der Fähigkeit zur Mäßigung. Diesen Aspekt hat schon James Madison 1787 in den Federalist Papers hervorgehoben.¹⁷ Madison wusste, dass es immer unterschiedliche Einstellungen in der Bevölkerung geben wird. Deshalb waren Parteien für ihn etwas Unaufhebbares. Er hätte sich wohl gegen Habermas gewendet, der glaubt, dass es so etwas wie einen rationalen Konsens über politische Maßnahmen geben kann. Madison glaubte aber an die Moderation durch Repräsentation. Abgeordnete mit freiem Mandat können demnach mäßigend auf die Bevölkerung einwirken, da sie nicht jedem ideologischen Stimmungsausschlag folgen müssen. Volksabstimmungen im Ja-Nein-Modus wirken dieser Kompromißfähigkeit zunächst einmal entgegen.

Die *dritte* potentielle Stärke politischer Repräsentation besteht in der vergleichsweise ausgeprägteren Fähigkeit zur Interessenberücksichtigung. Das lässt sich u.a. rational erklären. Im Vergleich zu allen anderen Partizipationsformen, seien es Bürgerhaushalte oder Volksentscheide, weist die Beteiligung an Wahlen die geringste soziale Disparität auf. Je anspruchsvoller die politische Aktivität, desto eher schlagen ökonomische und soziale Benachteiligungen in politische Passivität um. Es wäre naiv anzunehmen, dass sich diese Unterschiede nicht auf die gleichberechtigte Berücksichtigung sogenannter schwacher Interessen auswirken. Wer die Ausweitung der Beteiligungsformen postuliert, sollte die möglichen elitären Nebenfolgen bedenken. Die unterschiedliche und dabei primär ökonomisch bedingte Ressourcenausstattung setzt sich dann im Politischen fort. Dafür steht z.B. der Hamburger Volksentscheid zur Schulreform. Bessergestellte konnten dabei eine vom Parlament verabschiedete unterschichtenfreundliche Politik verhindern. Das längere gemeinsame Lernen scheiterte daran, dass diejenigen, denen es geholfen hätte, nicht zur Abstimmung gingen.

Viertens spricht ein einstmals banaler Aspekt für die politische Repräsentation: die Verantwortlichkeit.¹⁸ Sofern das Prinzip eingehalten wird, garantiert Repräsentation, dass dem Repräsentanten, z.B. einer Partei, ein spezifisches Handeln zugerechnet werden kann. Repräsentation ermöglicht somit die Erfüllung eines demokratischen Mindeststandards: die Abwählbarkeit der Regierung, mit deren Entscheidungen man nicht zufrieden ist. Dass zur Demokratie die Abwählbarkeit der Regierung gehört, ist heute aber immer weniger selbstverständlich: Die Mechanismen der europäischen Entscheidungsfindung sind selbst für Fachleute schwer ergründlich. Wer könnte sich beispielsweise an einen transparenten Parteienstreit im Europäischen Parlament erinnern. Auf nationaler Ebene ist schon lange eine intransparente Konsensualisierung der Politik zu beobachten. Die zentralen Entscheidungen der letzten Jahre, von der Hartz-Gesetzgebung über die Bankenrettung bis zum Euro-Stabilitätspakt, sind im Konsens der etablierten Parteien getroffen worden. Wo es keine Opposition gibt, kann es aber mit der Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit nicht weit her sein. Es wächst vielmehr der Eindruck eines Parteienkartells. So unterschiedliche Autoren wie Johannes Agnoli¹⁹ und Ernst Fraenkel²⁰ warnten schon in den 60er Jahren vor einem ebensolchen Parteienkartell. Was würden sie wohl heute sagen?

Schließlich zeichnet ein *fünfter*, wiederum potentieller Aspekt die politische Repräsentation aus. Der Punkt hängt eng mit den vorgenannten zusammen und wurde theoretisch von Bernhard Manin ausgearbeitet:²¹ Repräsentation fördert ein Wechselspiel zwischen Repräsentanten und Repräsentierten. Dieses Wechselspiel, der Austausch von Informationen, Argumenten und Meinungen, erhöht im Idealfall die Urteilsfähigkeit von Bürgern und Repräsentanten. Oft ist davon zu lesen, dass Repräsentanten mehr auf Bürgerinteressen eingehen sollten. Im Fachjargon spricht man von mehr Responsivität. In Wirklichkeit ist es jedoch die Wechselwirkung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, von der eine integrierende Wirkung ausgehen kann, weil sie die Urteilsfähigkeit auf beiden Seiten stärkt.

Fragt man nun nach dem Wert der Bürgerbeteiligung für die Demokratie, so sollte m.E. der skizzierte Maßstab angelegt werden. Insofern sind jene Beteiligungsformen begrüßenswert, welche die eben genannten Kriterien politischer Repräsentation stützen und nicht unterlaufen: Die symbolische Repräsentation der gesellschaftlich vorhandenen Konflikte, die Mäßigung, die möglichst umfassende Interessenberücksichtigung, die Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit sowie die Urteilsfähigkeit. Nun zur Praxis.

3. Welche Reform politischer Repräsentation?

Eine erste Politikform, auf die bei der partizipativen Demokratiereform gesetzt wird, ist die sog. „kooperative Demokratie“.²² Unter kooperativer Demokratie versteht man, kurz gesagt, die direkte Zusammenarbeit zwischen Politik und Bürgern. Diese dialogischen Politikformen können verschiedene Gestalt annehmen. Bekannt sind z.B. Bürgerhaushalte, aber auch Planungszellen oder Mediationsverfahren.

Wunderdinge sollte man von der kooperativen Demokratie aber nicht erwarten. In der Praxis sind nämlich vor allem *drei Defizite* beobachtbar. *Erstens* ist die soziale Selektivität der Teilnahme immens. Sozial Schwache nehmen vergleichsweise selten an Angeboten der kooperativen Demokratie teil. Dem könnte man nun entgegenhalten, dass es ja nicht um die Quantität, sondern um die Qualität der Beteiligung geht. Die Hoffnung auf gute Politikergebnisse, denen (frei nach Habermas) alle Betroffenen zustimmen könnten, erweist sich jedoch zumeist als Illusion.

Das ist das *zweite Defizit* kooperativer Politikformen. Hier werden mitunter Erwartungen geweckt, die nicht eingehalten werden können. Mehrheit, Minderheit und – wenn man so will – „faule“ Kompromisse wird es immer geben. Es muss sie auch geben. Alles andere wäre antipluralistisch. Eine wahre, eine umfassend richtige Politik gibt es nicht. In der Demokratie ist alles dem Zweifel, der Kritik und dem Wandel unterworfen. Das ist die Triebfeder dieser alternativlosen Herrschaftsform.

Mit falschen Versprechungen hat schließlich ein *drittes Defizit* der kooperativen Demokratie zu tun. Oft wird der Eindruck vermittelt, die Bürger könnten dort selber über ihre Belange entscheiden. Das entspricht aber zumeist nicht der Realität, und würde außerdem das Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit unterlaufen. Tatsächlich werden Formen der kooperativen Demokratie oft von der Exekutive, also von der örtlichen Verwaltung dominiert. Die Bürgerbeteiligung erweist sich nicht selten als gut verkaufter Placebo, als Versuch der – oft nachträglichen – Legitimitätsbeschaffung.

Es wäre nun verfehlt, mit dieser Kritik an der praktischen Ausführung auch die Möglichkeiten des dialogischen Austauschs zwischen Bürgern und Politik negieren zu wollen. Die kooperative Demokratie kann sich nämlich durchaus als demokratiefördernd erweisen. M.E. müssen dafür aber einige Reformen dieser Reform durchgeführt werden:²³

Zunächst einmal sollten Bürgerhaushalte oder Schlichtungsverfahren nicht an die Verwaltung, sondern immer an das kommunale Parlament angekoppelt werden. Es sollte darüber hinaus klar sein, dass eben jenes Parlament letztlich die Entscheidung trifft. Die Bürgerbeteiligung ist in diesem Fall also eine Bürgerkonsultation. Außerdem ist es kontraproduktiv, wenn die Beteiligungsmöglichkeiten erst im Nachgang strittiger Entscheidungen eingeführt werden. Die Verfahren müssen vorher klar sein, denn ohne Verfahrenssicherheit keine Demokratie. Schließlich sehe ich nur eine Möglichkeit, der sozialen Selektivität bei den teilnehmenden Bürgern entgegenzuwirken: den Einsatz von Losverfahren. M.E. würde ein per Los bestimmter Bürgerausschuss, der direkt ans Parlament angekoppelt ist, aber keine Entscheidungsgewalt hat, mehr bringen als eine intransparente Ansammlung verschiedener kooperativer Politikformen. Über ein aufschiebendes Vetorecht eines solchen Ausschusses kann auch nachgedacht werden. Die Entscheidungen sollte aber letztlich immer das Parlament treffen.

Nun zur direkten Demokratie,²⁴ der zweiten Möglichkeit einer partizipativen Demokratiereform. Etwas „billig“ ist es, die direkte Demokratie immer anhand des kalifornischen Beispiels

zu diskreditieren. Dort ist der Staat pleite, seit die Bürger in den 70er Jahren per Volksentscheid die Steuern kürzten. Ich nenne das „billige“ Kalifornien-Argument trotzdem.

Die Schweiz ist natürlich noch nicht bankrott. Aber auch von dort lassen sich Erkenntnisse über die mögliche Wirkungsweise der direkten Demokratie gewinnen. Eine Forschergruppe um den Politikwissenschaftler Adrian Vatter hat sich mit der Frage beschäftigt, wie kulturelle Minderheiten im Falle der Direktdemokratie repräsentiert werden.²⁵ Das Ergebnis ist ernüchternd und dürfte auch auf andere sogenannte benachteiligte Interessen anwendbar sein. Kulturelle Minderheiten werden von direktdemokratischen Verfahren tendenziell benachteiligt. Das gilt vor allem für solche Gruppen, die einen eher geringen Integrationsgrad aufweisen. An diese Ergebnisse anschließend könnte man folgern, dass direkte Demokratie systematische politische Exklusionen zur Folge hat. Einen Beitrag zur politischen Integration leistet sie damit nur bedingt.

Hinzu kommen andere Probleme: Wer stellt die Frage? Zu welchem Zeitpunkt wird sie gestellt? Wie hoch muss ein Quorum sein, wenn es weder als Abschottungsmechanismus noch als Farce daherkommen soll? Und, nicht zuletzt, welche Mehrheit beansprucht mehr Legitimität: die parlamentarische oder die Abstimmungsmehrheit bei der Volksbefragung? Das ist nicht zuletzt dann problematisch, wenn sich an letzterer, wie im Hamburger Fall, nur ca. 40% beteiligt haben.

M.E. sollte die direkte Demokratie denn auch nur als Ergänzung der repräsentativen Demokratie verstanden werden. In dieser Funktion kann sie durchaus ein belebendes Element sein. Nun wäre es verfehlt, die eingeführten Möglichkeiten der Volksgesetzgebung auf Länderebene wieder zurückzunehmen. Hat man sich dazu entschieden, sollte den Projekten auch eine Chance zum Einspielen gegeben werden. Entscheidender ist die Frage, ob die Einführung der direkten Demokratie auch im Bund Sinn macht. Hier plädiere ich dafür, den Volksentscheid in Form eines suspensiven (aufschiebenden) Vetos einzuführen. Gesetze, die der Bundestag beschlossen hat, können so zur Wiederverhandlung an das Parlament zurückgewiesen werden. Die Entscheidungshoheit bliebe letztlich zwar beim Parlament. Das aufschiebende Veto hätte aber zur Folge, dass man Entscheidungen, die in Form einer großen Koalition der wichtigsten Regierungs- und Oppositionsparteien getroffen wurden, wieder zum Gegenstand der Debatte macht. Die Parlamentsparteien säen sich erneut gezwungen, Handlungsalternativen zu präsentieren.

Bei den Handlungsalternativen setzt nun eine weitere Reformoption ein, die erst einmal nichts mit Bürgerbeteiligung zu tun hat. Ich denke, dass die zunehmende Passivität bei Wahlen vor allem auf die nur unzureichende Angebotsseite von Politik zurückgeht. Das transparente Gegenüber von Regierung und Opposition, die Konfrontation verschiedener Politikmodelle und die damit verbundene Offerierung politischer Alternativen werden in Deutschland zusehends verdrängt durch einen intransparenten Konsensualismus. Für die Parteien handelt es sich um Pyrrhussiege, wenn Wahlen mit Botschaften wie „Klarheit“ oder „Vertrauen“ gewonnen werden. Die Parteienkonkurrenz muss für alle Bürger ersichtlich aus politischen Programmen und Wertzuschreibungen bestehen. Dabei sollte es durchaus heftig zugehen. Eine funktionierende Demokratie bedarf unterschiedlicher programmatischer Entwürfe.

Die Parteien werden einwenden, dass es diese Programmatiken längst gibt, man ein zunehmend wechselhaftes Publikum aber nicht zu sehr mit politischen Inhalten langweilen sollte. Das ist kruder Nonsense, verbreitet von einer neuen Kaste, die sich als Politikberatung ausgibt. Der erste Leitsatz einer so verstandenen Politikberatung lautet: Sie brauchen Beratung. Der deutschen Bevölkerung wird das nicht gerecht. Diese ist nämlich in vergleichsweise hohem

Maße politisiert und politisch interessiert. Die Unterschichten wenden sich dabei zwar zusehends von der Politik ab, könnten aber teilweise zurückgewonnen werden – und zwar programmatisch und nicht durch die Darbietung medientauglicher Personen.

Zum Abschluss ein Reformvorschlag, der dabei helfen könnte, die programmatischen Unterschiede zwischen den Parteien wieder stärker in den Vordergrund treten zu lassen. Ich habe in meinem Vortrag das Repräsentationsprinzip verteidigt. Damit Repräsentation aber nicht zur Fremdbestimmung wird, bedarf es eines transparenten Handelns der Repräsentanten. Es muss nachvollziehbar sein, wer da für was einsteht. Deshalb plädiere ich für eine radikale Durchführung des Öffentlichkeitsprinzips. Alle Ausschusssitzungen des Parlaments sollten öffentlich übertragen werden. Außerdem sollte der Vermittlungsausschuss mit seinen Arbeitsgruppen öffentlich verhandeln. Dasselbe gilt für den Koalitionsausschuss.

Informelle Absprachen wird man nie ganz verhindern können. Aber man kann sie erschweren. Es geht nicht an, dass Entscheidungen dort getroffen werden, wo das Publikum keinen Zugang hat. Das gilt auch für die kommunale Ebene. Parlament bedingt Publizität. Nicht-öffentliche Sitzungen stehen diesem Anspruch entgegen. Kurz zusammengefasst:
Ich plädiere für mehr Konflikt, mehr Öffentlichkeit und für den Wert der Repräsentation.

Anmerkungen

1 Vgl. Habermas 1961: 13-17.

2 Habermas 1961: 15.

3 Vgl. Barber 1994: 13.

4 Rousseau 1977: 103 (15. Kapitel).

5 Grundlegend Habermas 1962; ausgearbeitet in Habermas 1994.

6 Z.B. Putnam 1993 und 2000.

7 Vgl. Tocqueville 1976.

8 Vgl. Altmeier 2011.

9 Vgl. Kurbjuweit 2010.

10 Dafür steht klassisch Burke 1774.

11 Kritisch hierzu Linden 2011a.

12 Vgl. zum Gesamtkomplex die Beiträge in Linden/Thaa 2011a, insbesondere Geißel 2011 und Decker 2011.

13 Dalton 2008: 255.

14 Vgl. z.B. Plotke 1997; Urbinati 2006 und Manin 2007.

15 Vgl. zum Folgenden Linden 2010a und Linden 2010b.

16 Vgl. deren Beiträge in Rödel 1990.

17 Vgl. Hamilton/Madison/Jay 1994: v.a. Artikel 10.

18 Dass Defizite im Bereich der Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit gleichsam ein zentrales Defizit der politischen Integration in Deutschland darstellen, versuche ich in Linden 2006 zu belegen.

19 Vgl. Agnoli 1968.

20 Vgl. Fraenkel 1991.

21 Vgl. Manin 1987.

22 Vgl. dazu Bogumil/Holtkamp/Kißler 2006.

23 Die im Folgenden dargestellten eigenen Reformvorschläge zur kooperativen Demokratie und zur Demokratie im Allgemeinen habe ich größtenteils zusammen mit Winfried Thaa ausgearbeitet. Vgl. Linden/Thaa 2011b u. Linden 2011b.

24 Zu den Wirkungsweisen der direkten Demokratie vgl. den Überblick bei Merkel 2011.

25 Vgl. Vatter 2011. Zur Repräsentation schwacher Interessen in verschiedenen Repräsentationsformen vgl. die Beiträge in Linden/Thaa 2009.

Literatur

- Agnoli, Johannes (1968): Die Transformation der Demokratie, in: Johannes Agnoli/Peter Brückner: Die Transformation der Demokratie, Frankfurt a.M., S. 3-87.
- Altmeier, Peter (2011): Mehr Demokratie wagen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15.10.2011, S. 35.
- Barber, Benjamin (1994): Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg (zuerst 1984).
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potential von Bürgerengagement, Frankfurt a.M.
- Burke, Edmund (1774): Speech at the Conclusion of the Poll (3 November 1774), in: The Writings and Speeches of Edmund Burke, vol. III (1774-1780), hg. v. W. M. Eofson u. John A. Woods, Oxford 1996, S. 63-70.
- Dalton, Russell J. (2008): Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies, 5. Aufl., Washington.
- Decker, Frank (2011): Direkte Demokratie versus parlamentarisches Repräsentativsystem. Was sagen uns die Erfahrungen aus den Ländern?, in: Krise und Reform politischer Repräsentation, hg. v. Markus Linden und Winfried Thaa, Baden-Baden 2011, S. 217-237.
- Fraenkel, Ernst (1991): Deutschland und die westlichen Demokratien, erweiterte Ausgabe, hg. v. Alexander v. Brünneck, Frankfurt a.M.
- Geißel, Brigitte (2011): Partizipative Innovationen auf lokaler Ebene – Chance oder Gefahr für die politische Repräsentation von Armen und Fremden?, in: Krise und Reform politischer Repräsentation, hg. v. Markus Linden und Winfried Thaa, Baden-Baden 2011, S. 195-216.
- Habermas, Jürgen (1961): Über den Begriff der politischen Beteiligung, in: Jürgen Habermas/Ludwig von Friedeburg, Ludwig/Christoph Oehler/Friedrich Weltz: Student und Politik. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewusstsein Frankfurter Studenten, Neuwied.
- Habermas, Jürgen (1962): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Mit einem Vorwort zur Neuauflage 1990, Frankfurt a.M. 1990.
- Habermas, Jürgen (1994): Faktizität und Geltung, 4. Aufl., Frankfurt a.M. (zuerst 1992).
- Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John (1994:). Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter. Mit dem englischen und deutschen Text der Verfassung der USA, hg. u. übers. v. Angela Adams u. Willi Paul Adams, Paderborn/München/Wien/Zürich (zuerst 1787/1788).
- Kurbjuweit, Dirk (2010): Der Wutbürger, in: DER SPIEGEL v. 11.10.2010, S. 26-27.
- Linden, Markus (2006): Politische Integration im vereinten Deutschland, Baden-Baden.
- Linden, Markus (2010a): „Die im Dunkeln sieht man nicht“ – Potentiale, Probleme und Perspektiven der Integration durch Repräsentation, in: Bürgerrolle heute.
- Migrationshintergrund und politisches Lernen, hg. v. Georg Weißeno, Bonn 2010: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 161-174 (eine identische Buchhandelsausgabe ist im Verlag Barbara Budrich erschienen).
- Linden, Markus (2010b): Der Wert der Repräsentation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 01.12.2010, S. N3.
- Linden, Markus (2011a): Jeder nur fünf Kreuze. Das absurde Wahlverfahren am Beispiel Bremen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.08.2011, S. 6.
- Linden, Markus (2011b): Mehr Transparenz wagen, in: die tageszeitung v. 15.08.2011, S. 12.

- Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hg.) (2009): Die politische Repräsentation von Fremden und Armen, Baden-Baden.
- Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hg.) (2011a): Krise und Reform politischer Repräsentation, Baden-Baden.
- Linden, Markus/Thaa, Winfried (2011b): Die Krise der Repräsentation. Gibt es Auswege?, in: Krise und Reform politischer Repräsentation, hg. v. Markus Linden und Winfried Thaa, Baden-Baden 2011, S. 305-324.
- Manin, Bernard (1987): On Legitimacy and Political Deliberation, in: Political Theory, 15. Jg., Heft 3, S. 338-368.
- Manin, Bernard (2007): Kritik der repräsentativen Demokratie, Berlin (zuerst 1997).
- Merkel, Wolfgang (2011): Volksabstimmungen: Illusion und Realität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 61. Jg., Heft 44-45, S. 47-55.
- Plotke, David (1997): Representation is Democracy, in: Constellations, 4. Jg., Heft 1, S. 19-34.
- Putnam, Robert D. (2000): Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, New York.
- Putnam, Robert D. (1993): Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton.
- Rödel, Ulrich (Hg.) (1990): Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie, Frankfurt a.M.
- Rousseau, Jean-Jacques (1977): Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, Stuttgart (zuerst 1762).
- Tocqueville, Alexis de (1976): Über die Demokratie in Amerika, München (zuerst 1835/1840).
- Urbinati, Nadia (2006): Representative Democracy. Principles and Genealogy, Chicago.
- Vatter, Adrian (Hg.) (2011): Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie, Zürich.

Die Diskussion

Frank Möller:

Ich versuche den Einstieg in unser Gespräch mal über die fünf normativen Kriterien, die Sie, Herr Linden, quasi als Leistungskatalog der repräsentativen Demokratie aufgeblättert haben. Sie nannten als ersten Punkt, politische Konflikte würden manifest. Das finde ich nachvollziehbar, das erleben wir ja immer wieder auch auf parlamentarischer Ebene. Punkt zwei leuchtet mir auch ein: repräsentative Demokratie fördert Mäßigung im Streitfall, eben weil sie bestimmte Regeln dafür hat. Bei den Punkten drei bis fünf möchte ich einhaken. Es stimmt zwar, dass die repräsentative Demokratie verschiedene Interessen berücksichtigt, auf der anderen Seite ist sie aber offen für den Einfluss von Partikularinteressen aller Art, die z. B. der Kommune eher schaden. Zum vierten Punkt: Sie gründet auf dem Verantwortungsprinzip, weil den Repräsentanten einer Partei oder einer Partei insgesamt ein spezifisches Handeln zugerechnet werden kann; auch das stimmt prinzipiell, aber es gibt eben auch politische Netzwerke, die dieses Prinzip gezielt unterlaufen; wir hatten in der ersten Veranstaltung der „Stadtgespräche“ in dem Zusammenhang von einer „Grauzone“ gesprochen, in der die Zurechenbarkeit politischer und wirtschaftlicher Interessenslagen überhaupt nicht mehr gewährleistet ist. Und der fünfte Punkt, dass die repräsentative Demokratie den Austausch von Argumenten und Meinungen garantiert, ist auch prinzipiell richtig. Wenn wir aber die Verwaltung mit einbeziehen, dann gibt es dort die vordemokratische Form oder Pflicht zu einer „einheitlichen Amtsmeinung“, die völlig unsichtbar macht, welche Alternativen bei einer letztlich zustande gekommenen Entscheidung vorlagen und wie es zu einer Entscheidung gekommen ist, was dabei berücksichtigt wurde und was nicht. Ein Beispiel: Die Bürger Kölns wissen nicht, inwieweit beim Entscheid zur Verwirklichung der Archäologischen Zone und des Jüdischen Museums die völlig desolate Haushaltssituation dieser Stadt überhaupt mit berücksichtigt wurde. Und das gilt für andere fragwürdige Projekte ebenfalls.

Das waren jetzt praktische Ergänzungen aus dem kommunalen Umfeld. Und ich frage mich, ob es angesichts dieser Realitäten ausreicht, zu sagen, die Bürgerpartizipation hat in dem Spiel zwischen repräsentativer Demokratie und Bürgerengagement lediglich so eine Art unterstützende Funktion, um die Parlamente wieder fit zu machen, um die widerspenstige Politik wieder auf den richtigen Weg zu schieben; oder ist nicht vielleicht doch die Erosion der repräsentativen Demokratie inzwischen – und das spreche ich jetzt auch über Köln – so weit fortgeschritten, dass man Krach schlagen muss, dass man nicht nur über Partizipationsverfahren nachdenken muss, sondern auch über Verfahren der Denunziation, dass man also diejenigen, die für die erodierten Verhältnisse Verantwortung tragen, an den Pranger stellt, kurz: dass man die Samthandschuhe auszieht und zu anderen Mitteln übergeht statt das große Konsensspiel mitzuspielen.

Dr. Markus Linden:

Ich mache es mal der Reihe nach. Zu den Machtasymmetrien. Was sind Machtasymmetrien im politischen Prozess? Es gibt drei Kriterien für Machtasymmetrien: Das *erste* ist Konfliktfähigkeit; es gibt Gruppen, die sind konfliktfähiger als andere Gruppen. Die können sich besser organisieren als andere, insbesondere kleinere Gruppen. Beispiel: Fluglotsenstreik. Fluglotsen als Gruppe ist gut, Hausfrau ist schlecht. Wenn Hausfrauen streiken wollen, ist es schwer, ein Gruppenbewusstsein zu schaffen. Das hängt zusammen mit – *zweitens* – der Organisationsfähigkeit und – *drittens* – mit dem Geld, das einfließen kann; das dritte Kriterium: ökonomische Disparität.

Wann schlagen diese Kriterien am ehesten auf den politischen Prozess durch? Sie tun das am ehesten, wenn das egalitäre Prinzip, also das, wo alle gleich sind, keine Bedeutung mehr hat. Was ist das egalitäre Prinzip? Das egalitäre Prinzip ist die Wahl. One man – one vote. Wenn Sie die Wahl schwächen, wenn Sie z. B. zur Wahl der kommunalen Parlamente nur noch eine Wahlbeteiligung haben von unter 50 % oder – wie in Ostdeutschland – teilweise von unter 30 %, warum kommt es dann dazu? Weil ein Gegenüber von Regierung und Opposition nicht mehr erkennbar ist. Wenn Sie gleichzeitig eine Stärkung der Exekutive haben, dadurch dass die Oberbürgermeister und die Landräte mittlerweile alle direkt gewählt werden und sich quasi als plebiszitäre Führer dem Volk direkt verantworten, wenn man die Zugehörigkeit zu einer Partei entscheidend vernebelt, dann schlagen diese Machtasymmetrien viel eher durch, als wenn man das egalitäre Moment beibehält.

Machtasymmetrien können auch sehr gut durchschlagen bei direkten Abstimmungen, wenn nur wenige Leute hingehen. Denken Sie mal an die Kampagnen von Blocher in der Schweiz. Sie mobilisieren 40 % der Wählerschaft für die „Ausschaffung“. Da gehen dann 40 % hin; sie mobilisieren ihre Leute mit sehr viel Geld und mit Presse im Hintergrund. Da schlagen diese Machtasymmetrien sehr viel stärker durch. Denken Sie an den Hamburger Volksentscheid zur Schulreform; das war ja mein Beispiel. Da hatten Sie eine kommunikationsfähige Gruppe, gut gebildete Leute, die, auf gut deutsch gesagt, nicht wollen, dass ihre Kinder auch noch in der 6. Klasse mit den Asis zusammen sind. Mir geht es jetzt nicht darum, ob das gut oder schlecht ist, also um den politischen Output. Den Output bewerte ich nicht. Ich denke rein prozedural, von den Chancen her. Die schlecht organisierbaren Gruppen, die vielleicht auch aufgrund mangelnder sozialer Kompetenzen schlechter organisierbar sind, werden sich da nicht durchsetzen.

Verantwortlichkeit. Verantwortlichkeit ist die große Stärke von Repräsentation. Sie können sagen, wer was gemacht hat. Bei einer Volksabstimmung können Sie nur sagen, das Volk hat das gemacht. Nehmen Sie die 55 % Volksmehrheit, die das in Hamburg entschieden hat bei 40 % Wahlbeteiligung. Das Volk können Sie nicht abwählen. Da können Sie die Regierung nicht wechseln. Und da wird es immer Leute geben, die anschließend sagen, wir sind manipuliert worden.

Urteilsfähigkeit wird ja gerade gestärkt durch diesen Prozess der Wechselwirkung, den ich angesprochen hatte.

Meines Erachtens kann direkte Demokratie diese Prinzipien stärken. Aber in dem Moment, wo wir direkte Demokratie quasi als Nebenverfahren einführen, neben der repräsentativen Demokratie und gleichberechtigt zu ihr, wird sie die repräsentative Demokratie weiter unterlaufen, und sie hat weniger Vorteile als die repräsentative Demokratie. Das ist mein Argument.

Dr. Joachim Weiner:

Ich möchte das noch etwas verschärfen und pointieren. Wenn man mal die Initiativen, die heute für direktere Demokratie, für mehr Bürgerbeteiligung werben, als Notwehrreflex ansieht – wäre ja eine Idee –, dann müsste man fragen, wogegen wehren die sich eigentlich. Was ist der Grund dafür, dass das auch wichtig ist, dass sie sich wehren? Da, meine ich, gibt es einige Faktoren, die das Prinzip der repräsentativen Demokratie, dessen Wertschätzung ich durchaus teilen kann, in den vergangenen Jahren systematisch ausgehöhlt haben. Darauf hatten auch die politischen Parteien einen nicht unerheblichen Einfluss und ebenso die politischen Administrationen. Ich erinnere nur daran, dass in den Bundesministerien, Leute aus den

Industrieverbänden saßen und vermutlich noch sitzen, die ihre Büros dort hatten und Gesetze formuliert haben, also an einer der wichtigsten Aufgaben des Parlaments aktiv teilgenommen haben. Parlamentarier haben dann mangels besseren Wissens diese Vorlagen komplett übernommen. Chemierichtlinie als ein Beispiel. Wenn so was an die Öffentlichkeit kommt, verlieren Menschen das Vertrauen in die Repräsentanten, weil sie feststellen, dass ihre Interessen von den Repräsentanten gar nicht vertreten werden, sondern diejenigen von Industrie und Verbänden, die mit dem Gemeinwohl nichts mehr zu tun haben. Das sind nicht am Gemeinwohl, sondern gegen dasselbe orientierte Interessen. Die Frage, die sich daran anschließend stellt: Was macht man, wenn man feststellt, dass das zum Prinzip geworden ist. Wäre es dann nicht richtig, zu sagen, dann müssen eben wir, wir Bürgerinteressensgruppen – auch Lobbygruppen im Übrigen – unsere Interessen mit unseren Gruppen ins Spiel bringen, was die anderen ohnehin das ganze Jahr über machen.

Dr. Markus Linden:

Nicht dass da ein Missverständnis aufkommt. Was ich hier skizziert habe, ist eine radikale Kritik des Zustandes unseres politischen Systems. Ich versuche aber nicht, auf eine so anbietende Sloterdijk-Art zu reagieren. Der Sloterdijk hatte diesen Artikel „Der Bürger muss sich wehren“ im „Spiegel“ gehabt. Der Bürger muss sich wehren, weil die Repräsentanten so abgehoben sind und alles so schlecht ist. Wenn ich eine Krisendiagnose mache, muss ich zuerst mal Maßstäbe entwickeln. Und der Maßstab ist zunächst mal das Prinzip der Repräsentation. Und da muss ich fragen, wenn ich positive Aspekte an diesem System entdecke, kann ich es dann irgendwie retten. Also versuche ich durch diese Reformvorschläge, z. B. durch die radikale Durchführung des Öffentlichkeitsprinzips, wieder etwas gut zu machen. Dass da Leute in Ministerien sitzen und Gesetze ausarbeiten, und das Ganze wird verkauft nach dem Motto, das Ganze sei ja zu kompliziert, das könnten also nur noch Fachleute, da muss man widersprechen. Politik ist eigentlich ziemlich einfach. Das Komplexitätsargument darf grundsätzlich nie gelten. Es geht darum, wer was bekommt. Es sind Verteilungskonflikte. Vielleicht muss man den politisch Handelnden auch klar machen, dass sie den Wähler mit dem Komplexitätsargument hinters Licht führen. Das hängt alles zusammen mit der Schwächung der Wahl. Wenn Sie das Öffentlichkeitsprinzip durchführen, das ist egal, ob das eine kommunale Ausschusssitzung ist, wo ein Gutachten für den Bau eines Museums vergeben wird. Es ist oft das erste, wenn ich in einer Kommune bin, da wird gesagt, wir haben ein Problem mit der und der Sache, und dann frage ich, wer hat das Gutachten gemacht, wer hat den Auftrag erteilt, warum wurde der Auftrag erteilt, gab es ein Gegengutachten und wurden diese Gutachten öffentlich debattiert. Dann heißt es oft seitens der Kommune: Ja das ist ja alles noch Vorphase, das haben wir alles nicht öffentlich gemacht. Da ist das Kind dann bereits in den Brunnen gefallen. Und so ist das auch mit Ausschusssitzungen; selbst wenn da kaum einer hinguckt, wird es irgendein Journalist aufgreifen, wenn da Leute nicht mehr streiten, sondern nur noch kungeln. Das haben Sie beim Vermittlungsausschuss, bei allen Arbeitsgruppen. Da wird gekungelt. Wenn ich aber als Wissenschaftler z. B. einen Gesetzgebungsprozess nicht mehr nachvollziehen kann, dann ist er für den Bürger erst recht nicht mehr gut. Deshalb sage ich: Radikale Durchführung des Öffentlichkeitsprinzips. Ich will Ihnen ein einfaches Beispiel bringen, wo das was gebracht hat. Der Bundeswahlausschuss tagte – ich glaube – immer öffentlich, aber diesmal wurde es im Internet übertragen. Dann sehen Sie, wie Parlamentarier und insbesondere der Chef des Statistischen Bundesamtes über Parteien urteilen. Spaßparteien sind per se keine Parteien. Das wurde so „abgefrühstückt“. Aber es gab auch ernsthafte Fälle: „Die Grauen“ wurden nicht zugelassen zur Wahl. Das ist eine Partei, die bei der vorletzten Abgeordnetenhauswahl in Berlin 3,6 % der Stimmen hatte. Diese Wahl in Berlin war durch die Nichtzulassung also klar verfassungswidrig. Die hätte auch wiederholt werden müssen, wenn die „Grauen“ so schlau gewesen wären und ihren Antrag für das Bundesverfassungsge-

richt richtig formuliert hätten. Was passiert nun? Wissenschaftler schreiben darüber. Das kriegt die Politik mit. Norbert Lammert in seiner Antrittsrede vor dem Bundestag sagt: Das muss reformiert werden. Sie werden also dieses Verfahren so nie wieder erleben. Das ist ein Ergebnis dessen, dass es im Internet übertragen wurde.

Und so ist es auch mit Ausschusssitzungen, die oft in geheimer Sitzung abgehalten werden. Oder Anhörungen, die stattfinden – alle Anhörungen müssen öffentlich sein. Das Prinzip der Repräsentation bedingt Öffentlichkeit und Publizität. Wenn Sie jemanden wählen, müssen Sie über jeden Schritt informiert sein, sei es Nebensächliches oder sei es etwas von Relevanz, z.B. „Wie viele V-Männer haben wir in der NPD“.

Jetzt kommen partizipatorische Theoretiker und sagen, Schlichtungsverfahren, direktdemokratische Verfahren, die machen das besser. Sie [KKAA] schlagen ja in Ihrem Papier vor, einen Schlichter zu installieren und mit Kompetenzen auszustatten [Punkt 2 des Papier „Bürgerpartizipation ernst nehmen und stärken“¹]. Jetzt kommt mein Gegenbeispiel. Heiner Geissler hätte dann ja in der Schlichtung um „Stuttgart 21“ eine Entscheidungskompetenz gehabt. Das heißt, sein Vorschlag „Stuttgart 21 plus“, kombinierter Kopf- und Tiefbahnhof, dieser Vorschlag müsste auf jeden Fall ins Parlament eingebracht werden, auch wenn die Fraktionen nicht damit einverstanden wären. Da wäre ich dagegen. Warum? Wo hat Heiner Geissler das ausgehandelt? Mit dem Chef der Firma, die dieses Gutachten erstellt hat, auf einer Berghütte während einer Wandertour. Ich habe in meinem Vortrag bewusst den Begriff der politischen Klasse verwendet. Das ist ein Reizwort. Warum? Der Begriff stammt von Gaetano Mosca, der war erst Faschist, dann war er Sozialist, egal. Das theoretische Argument bei Gaetano Mosca ist: Es wird immer eine politische Klasse, eine herrschende Klasse geben. Warum? Weil sie sich besser organisieren kann. Und die herrschende Klasse ist tendenziell immer eine Familie. Bei solchen Schlichtungsverfahren habe ich das Gefühl, dass wir eher in diese Richtung gehen.

Dr. Joachim Weiner:

Ich sehe die Problematik zum Teil auch so. Auf der anderen Seite noch einmal zu dem von Ihnen genannten Prinzip Öffentlichkeit. Heute läuft das ja vielfach unter dem Stichwort „Transparenz“. Jeder fordert inzwischen Transparenz, selbst diejenigen, die alles tun, Transparenz unmöglich zu machen. Was ist denn aber nun, wenn die politische Klasse – ich nenne das jetzt auch mal so, und die Bundesrepublik ist dafür ein Paradebeispiel – seit Jahrzehnten alles tut, dieses politische Prinzip zu unterlaufen und abzublocken? Allein die ganzen Initiativen, die im Bundestag bereits abgeschmettert wurden, um ein wenig Transparenz in die Verbindungen einzelner Abgeordneter mit Interessensparteien zu bringen. Die bislang gescheiterten Bemühungen, Öffentlichkeit in Cross-Border-Leasing- oder PPP-Verträge zu bringen bzw. die Weigerung, solche Verträge gegenüber den Bürgern überhaupt öffentlich zu machen, damit die beurteilen können, ob sie vernünftig sind oder nicht. All diese Dinge werden systematisch mit dem Argument verweigert, das betreffe Interessen privatrechtlicher Natur. Ist es da nicht notwendig, dass gerade hier die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens genutzt wird, um diese einseitige Blockade aufzubrechen?

¹ **Einbeziehung eines mit Kompetenzen ausgestatteten Schlichters:** In Planungsverfahren sind Bürgervertreter so früh wie möglich zu beteiligen. Auf ihren Wunsch hin muss zu gegebener Zeit ein Schlichter mit installiert werden, der divergierende Meinungen zwischen Bürgern und Verwaltung moderiert, einem Ergebnis zuführt und die Umsetzung begleitet. Der Schlichter muss Zugang zu allen Gutachten und Unterlagen haben, die im Zuge des Planungsverfahrens erstellt werden und die Herausgabe ggf. erzwingen können.

Ein gutes Beispiel ist für mich Regensburg. Dort hat eine Bürgerinitiative gefordert, sie möchte, dass die Tagesordnungen der Aufsichtsratssitzungen der stadteigenen Betriebe öffentlich gemacht werden. Die Gemeinde hat das Bürgerbegehren darüber abgewürgt, die Bürger sind daraufhin zum Verwaltungsgericht gegangen. Das Verwaltungsgericht hat der Stadt dann klar gemacht, dass es ein Unterschied ist, ob zwei Privatpartner miteinander verhandeln oder ob ein Privatpartner mit einer Gemeinde verhandelt. Das musste das Gericht der politischen Klasse klar machen. Wir brauchen also solche Möglichkeiten, um das Prinzip der repräsentativen Demokratie, das Sie retten wollen, überhaupt erst durchzusetzen.

Frank Möller:

Wir haben in unseren 5 Forderungen gerade versucht, das Prinzip Öffentlichkeit, das Sie ansprechen, näher zu konkretisieren. Es konkretisiert sich im Prinzip der Transparenz, die wir näher aufschlüsseln. Und es ist auch die Veröffentlichung von Verträgen von uns angeführt worden. Gerade bei den PPP-Verträgen kann nämlich niemand kontrollieren, inwieweit sie sich eigentlich für die Stadt rechnen oder nicht, weil sie als Geheimsache behandelt werden. Es ist also eine Minimalforderung, dass diese Verträge künftig öffentlich sind, dass sie künftig auch bereits einen Passus beinhalten, dass sie nach Vertragsabschluss für jeden einsehbar sein werden, dass sie auf der Homepage der Stadt angezeigt werden.

Im Augenblick ist die Einschätzung so, dass in den letzten Jahren und Jahrzehnten in Köln ganz einfach die Hebel fehlten, die repräsentative Demokratie wieder fit zu machen in dem Sinne, dass Verwaltung effektiv funktioniert und dass Politik verlässlich wird. Bürgerbeteiligung ist im Grunde der Versuch, einen Weg zu finden, um Effektivität wieder herzustellen und um die intransparenten Interessenskartelle zu brechen, die sich hier allenthalben herausgebildet haben.

Dr. Markus Linden:

Ich stimme allem zu, außer der Effektivität. Politik hat nichts mit Effektivität zu tun. Ich würde mich davon immer lösen, weil ich damit den Output bewerte, den Output kann ich aber nicht bewerten. Ob die „Ausschaffung“ was Gutes ist oder was Schlechtes, da habe ich meine persönliche Meinung zu. Das ist aber etwas anderes.

Frank Möller:

Ich meine mit der Effektivität aber etwas anderes. Zum Beispiel auf der baulichen Ebene das ewige Verschleppen von Bauvorhaben, von Sanierungsvorhaben an Schulen etc. [...]

Dr. Joachim Weiner:

Noch einmal zum Begriff der „Bürgerbeteiligung“. Ich glaube, wir haben immer noch einen zu verengten Begriff von Bürgerbeteiligung. Das kann ja viel weiter gehen als bislang diskutiert. Es gibt Gemeinden, in denen Projekte dadurch realisiert werden, dass Bürgerfonds aufgelegt werden. Da zahlen Bürger ein und bekommen eine akzeptable Rendite. Das ist auch eine Form von Bürgerbeteiligung, die im Augenblick hier gar nicht so im Visier ist. Es gibt auch Formen der Bürgerbeteiligung, die eine stärkere Einbindung in den demokratischen Prozess schaffen als wir das bisher diskutieren.

Dr. Markus Linden:

Ich habe die Befürchtung, das läuft so etwas auf das „George Soros-Projekt“ heraus: Zuerst betreibe ich irgendwelche Minen, in denen Kenianer verhungern oder verschüttet werden. Und danach rette ich dafür ihre Kinder vor AIDS.

Was meines Erachtens aber auch ein wichtiger Aspekt wäre bei einer Demokratiereform – und jetzt komme ich in einen Bereich, der rechtlich nicht mehr gedeckt ist, da müsste man also rechtlich etwas dran tun – das ist die Inkompatibilität von politischen Ämtern und ökonomischen Positionen. [...] Wenn Sie Repräsentation ernst meinen, dann müssen Sie natürlich auch Inkompatibilität mit rein nehmen. Ein politisches Amt darf nicht kompatibel sein mit bestimmten ökonomischen Funktionen. Es kann nicht sein, dass ein Politiker zeitgleich in einem Aufsichtsrat sitzt. Das ist in der Praxis so, aber das darf nicht sein. Das unterhöhlt dieses Prinzip. Mit der direkten Demokratie würde das aber nicht besser. Denn irgendeiner muss die Frage stellen: Wo sitzt der drin? Wo kommt der her? Wo hat der seine Medienmacht her? Das hängt immer am Verhältnis von Ökonomie und Politik. Das ist das zentrale Verhältnis. Und die Politik muss gestärkt werden, weil die Politik ein Raum der Gleichheit und die Ökonomie ein Raum der Ungleichheit ist. Wenn Sie die Freiheit bewahren wollen, müssen Sie diesen politischen, gleichen Bereich stärken. Auf der kommunalen Ebene geht das zum Beispiel damit, dass der Baudezernent vier Jahre vor und vier Jahre nach seiner Position nicht Mitglied in irgend einem Aufsichtsrat einer Baufirma sein darf. Und da kann natürlich auch eine Bürgerbewegung etwas bringen, durch ein suspensives Veto.

Dr. Joachim Weiner:

Wobei man feststellen kann, dass diese Schamgrenzen immer geringer werden.

Dr. Markus Linden:

Ich wäre vorsichtig mit dem Wort „immer“. Wenn Sie sich alte Akten anschauen über Sozialgesetzgebung in Deutschland, dann wissen Sie dass es früher wesentlich korrupter war.

Dr. Joachim Weiner:

Das sehe ich auch so. Wenn man sich die Geschichte der Bundesrepublik ansieht, dann hatten es die Kartelle, die im politischen Bereich geherrscht haben, früher auch sehr viel leichter, weil sie gar keine Gegenbewegung hatten.

Dr. Markus Linden:

Doch, sie hatten als Gegenbewegung, dass es ein funktionierendes Gegenüber von Regierung und Opposition gab.

Frank Möller:

Wir sollten jetzt das Publikum mit einbeziehen, weil wir bereits eine gute halbe Stunde auf dem Podium diskutiert haben.

Frank Deja (Köln kann auch anders):

Ich fand es sehr erfrischend, mal einen theoretischen Ansatz zu erleben, zu dem, was wir hier treiben. Das ist sehr anregend. Ich finde es trotzdem wichtig, das Gehörte herunterzubrechen

auf die Kölner Erfahrungen. Wenn man die Stadt als Bürger erlebt, kann man es sich nicht leisten, was Sie sich als Wissenschaftler leisten können und auch zu Recht getan haben, nämlich den Output beiseite zu lassen. Man kann sich natürlich zu Recht fragen, warum kommt „Köln kann auch anders“ (K²A²) als Initiator unter ein Papier, wo es darum geht, Bürgerpartizipation ernst zu nehmen und zu stärken. Wir sind ja nicht entstanden als Kampfverband für mehr Bürgerpartizipation, sondern K²A² ist entstanden als Selbstverteidigungsreflex eines Teils der Kölner Bürgerschaft nach dem Einsturz des Stadtarchivs. Warum? Weil in der Vor- und vor allem Nachgeschichte des Einsturzes ein eklatantes Versagen der Spitzen von Politik und Verwaltung zu Tage getreten ist, eine Mischung aus Inkompetenz, Verantwortungslosigkeit, schlichter Schlamperei und das Fehlen jeglicher Kontrolle. Ergo sind wir angetreten mit dem Ziel einer Erneuerung der politischen Kultur unter den Schlagwörtern „Verantwortungsbewusstsein“, „Transparenz“ und „Korruptionsbekämpfung“ in Rat, Verwaltung und kommunalen Gesellschaften. Es hat sich herausgestellt, dass es durchaus pädagogische Wirkung hat, in Richtung einer Anregung zur Erneuerung der politischen Kultur in diesem Sinne, wenn Bürger sich außerhalb des Rates organisieren und als Bürgerbewegung tätig werden. Da gibt es in Köln seit dem Einsturz des Stadtarchivs gute Beispiele. Das eklatanteste, das über Köln hinaus auch bekannt geworden ist, ist die Auseinandersetzung um Abriss, Neubau oder Sanierung des Schauspielhauses. Dabei hat sich herausgestellt, dass man tatsächlich nur durch eine starke Bürgerbewegung, die außerhalb der parlamentarischen Gänge sich entwickelt, ein Neudenken, ein Umdenken bewirken kann, was dann natürlich im Rahmen der parlamentarischen Demokratie im Rat umgesetzt wird. Wir haben ja keinen Bürgersowjet ausgerufen, der an Stelle des Rates entscheiden soll. Darum geht es sicher nicht, aber es geht darum, ein Korrektiv zu bilden zur Beseitigung der Missstände, die wir erleben.

Ich möchte noch einen Aspekt ins Spiel bringen. Ich habe in den 2 ½ Jahren, wo wir dieses Spiel jetzt in Köln treiben, ganz positive Erfahrungen damit gemacht, dass es in Köln sehr viele kluge und kreative Köpfe gibt, die bereit sind, sich für ihr Gemeinwesen zu engagieren, die sich verantwortlich fühlen für das, was mit ihrem kommunalen Gemeinwesen geschieht, aber aus sehr nachvollziehbaren Gründen überhaupt keine Lust haben, zu diesem Zweck in eine Partei einzutreten oder eine neu zu gründen. Und meiner Ansicht nach hat es sich bisher schon als sehr segensreich herausgestellt, dass sich Wege, Formen und Mittel entwickeln außerhalb der Parteistruktur und somit natürlich auch außerhalb der repräsentativen Demokratie, wenn man so will, Möglichkeiten für bürgerschaftliches Engagement zu schaffen.

Natürlich haben Sie Recht, wenn Sie sagen, ja, das sind ja immer nur bestimmte Leute, und bestimmte Schichten sind per se schon von so was ausgeschlossen, aber das ist auch ein Argument, das ich nicht mehr hören kann, dass sozial Schwache und Unterschichten für Bürgerpartizipation nicht mehr zu haben sind. Wir fangen ja auch nicht an, das von Harald Schmidt so genannte „Unterschichtfernsehen“ und die dortigen Quotenrenner jetzt auf einmal zum Maßstab für das zu machen, was Fernsehen sein soll. Was ist dagegen zu sagen, dass engagierte, kompetente Menschen, die Ideen einzubringen haben, dass die sich einbringen in diesen Prozess, ohne einer Partei beizutreten oder sich zum Ratsmitglied wählen zu lassen?

Ein Punkt noch, der mich umtreibt und den ich auch nicht verstehe und den ich als echtes Manko empfinde, ist, dass Migranten in Köln deutlich unterrepräsentiert sind bei dem, was ich als Bürgerpartizipation erlebe. Ich weiß nicht, woran das liegt. Es gibt z. B. zahlreiche türkischstämmige Kölner, bei denen auch alle Schichten und Niveaus vertreten sind. Und den türkischstämmigen Kölnern ist genauso wie anderen Kölnern nicht egal, ob ihre Kinder in maroden Schulen sitzen und ob ihre Steuergelder in zwei- oder dreistelligen Millionenbeträgen zum Fenster hinausgeworfen werden. Ich verstehe nicht, wieso es nicht gelingt, dort mehr

Menschen für Bürgerpartizipation zu interessieren. Vielleicht haben Sie einen theoretischen Ansatz, der das erklären kann.

Dr. Markus Linden:

Zunächst mal zur Frage nach den Migranten und nach den sozial Schwachen. Jetzt komme ich mal empirisch. Das ist nicht identisch, das sind zwei verschiedene Gruppen, die aber besonders stark positiv aufeinander korrelieren. Das ist so. Das kann man nicht wegschieben. Zweites Defizit, das bei Migranten stark vorhanden ist, ist die herkunftslandspezifische Integration. Migranten sind sehr stark herkunftslandspezifisch ausgerichtet, insbesondere türkeistämmige Migranten. Da gehen sie ja auch wählen, deshalb kommt Erdogan in die Köln-Arena und hält hier seine flammenden Reden. Sie sind praktisch noch in ihrer Heimat politisch sozialisiert und haben diese Sozialisation nicht durch eine Sozialisation in Deutschland ergänzt bzw. ersetzt. Und das wird auch in folgenden Generationen nicht zwangsläufig besser, sondern teilweise auch schlechter. Das ist ein allgemeines Integrationsproblem. Das hatten Sie in den 1970er und 80er Jahren nicht. Da wusste – ich spitze das jetzt mal zu – das wusste „der Türke“, wenn er denn mal irgendwann einen deutschen Pass hatte, wer für ihn da ist: Das war die SPD, und die haben sie zu 90 % gewählt. Das ist eine Form von Integration. „Der Ausiedler“ wusste, wer für ihn da ist: Das war die CDU. Das war eine Form von Integration, auch wenn sie ideologisch war. Das haben wir heute nicht mehr, und das hängt mit der mangelnden Parteienkonkurrenz zusammen.

Dann haben Sie versucht, einen Widerspruch zwischen Ihrer Praxis und meiner Theorie aufzumachen. Der Widerspruch ist aber nicht da. Es ging bei mir um Verfahren der kooperativen Demokratie und der direkten Demokratie, und Sie haben von einer Bürgerbewegung gesprochen. Das sind zwei unterschiedliche Paar Schuhe. Sie als Bürgerbewegung sind Partei. Denn Partei heißt Parteiung. Parteiung heißt Teil vom Ganzen. Ein bewusster politischer Teil vom Ganzen. Sie haben ein politisches Programm, das heißt „Köln kann auch anders“. Sie treffen sich, sie treten nur nicht zu Wahlen an. Das ist das formale Kriterium einer Partei, aber ansonsten erfüllen Sie alle Kriterien. Und wenn ich so vehement für Parteien eintrete, dann trete ich für Sie ein. Das ist so. Der Begriff der Partei wird hierzulande sehr stark mit Organisationen, die zu Wahlen antreten, verbunden. Nein, Sie sind Partei. Meine Sorge ist einfach, dass Partei immer mehr abnehmen wird durch direkte Demokratie, weil 60 oder 70 % nicht mehr hingehen werden.

Sozial Schwache. Sie kommen mit dem Punkt: Die sind es halt selber schuld, dass sie nicht mitmachen – ich spitze das mal zu. Aber zu den Migranten sagen Sie: Warum machen die nur nicht mit? Da sehe ich wiederum einen Widerspruch. Klar, wir können sagen, die sind selber schuld, aber wir müssen sie mitnehmen, weil es sonst vor die Hunde geht. Weil sonst wird der Hamburger, den ich sehr gut verstehen kann, wenn er sein Kind über das sechste Schuljahr hinaus nicht mehr mit anderen Kindern zusammen haben will, in zehn Jahren noch mehr Gründe dafür finden. Das schwächt dann einen ganz entscheidenden Integrationsmechanismus dieser Gesellschaft, nämlich die überlappende Mitgliedschaft. Das ist das, was wir stärken sollten. Das tun Sie übrigens mit Ihrer Bewegung auch, die Partei ist und nicht kooperative Demokratie – aus der theoretischen Perspektive.

Thorsten Sterk (Initiative „Mehr Demokratie!“):

Ich möchte einiges sagen zu dem, was Sie über direkte Demokratie und Volksentscheide ausgeführt haben. Mal angefangen mit Hamburg, was ja gerne genommen wird als Argument gegen Volksentscheide. Ich habe eben noch mal im Internet nachgeschaut, dass das Abstim-

mungsergebnis durchaus repräsentativ ist und mit Umfragen korreliert, die es vor dem Volksentscheid gab. Man kann also nicht sagen, dass da eine Minderheit, die wohlhabend war, gegen eine Mehrheit, die passiv geblieben ist, abgestimmt hätte. Und es ist empirisch auch nicht abgesichert, dass das Geld ausschlaggebend ist bei Volksentscheiden. Wenn man sich den bayerischen Volksentscheid zum Nichtraucherschutz anschaut, waren die Gegner des Nichtrauchergesetzes, das gewonnen hat, finanziell mehrfach überlegen und haben trotzdem krachend verloren.

Und der dritte Punkt: Kalifornien. Das Problem Kalifornien hat nicht angefangen mit der Proposition in den 1970er Jahren, sondern damit, dass in den 1930er Jahren beschlossen worden ist, dass ein Haushalt in Kalifornien nur mit einer 2/3-Mehrheit verabschiedet werden darf, was zu einer entsprechend fatalen Haushaltsentwicklung geführt hat. Und als letztes: Berlin ist z. B. höher verschuldet als Kalifornien, nur reden da weniger drüber.

Dr. Markus Linden:

Das war sehr gut argumentiert. Ich muss das hier auch mal sagen: „Mehr Demokratie“ macht einen sehr guten Job, gerade auch was die empirische Aufarbeitung angeht. Wenn Sie Zahlen haben wollen über Volksabstimmungen, Beteiligungsraten oder so was, dann gucken Sie bei „Mehr Demokratie“. Da werden Sie im aktuellen Demokratie-Report die richtigen Zahlen finden und keine geschönten Verwaltungsdaten. Das finde ich gut

Bei dem Kalifornien-Argument gebe ich Ihnen teilweise Recht. Ich habe das Argument auch als „billig“ bezeichnet, habe es trotzdem genannt, weil natürlich die „Proposition 13“ mit ursächlich ist für die Krise des kalifornischen Staates. Dann habe ich aber gesagt, das ist ein Output-Argument und Output behandle ich nicht.

Und dann kommen Sie mit dem, was mir auch von anderer Seite um die Ohren gehauen wurde, das ist das Korrelationsargument: Es korreliert mit Umfragedaten. Wenn Sie eine Umfragedemokratie haben wollen, dann können Sie die haben, jeden Tag, bei Infratest-Dimap. Aber Wahlen sind ein republikanischer Akt. Da geht man hin. Das ist ein Unterschied. Und das ist ein Unterschied, den auch „Mehr Demokratie“ hervorhebt. Und wenn bei einer solch fundamentalen Frage wie „Wie lange sollen die Leute gemeinsam zur Schule gehen?“, wenn da nur 40 % hingehen, ist das echt mau. Außerdem: Ich halte es für schwer, in Hamburg ein Sample zu bilden. Sie haben so viele Migranten dabei, und Sie kriegen Migranten nicht gut in ein Sample rein bei der Umfrage. Da stünden wir dann beide empirisch etwas schwach da.

[...]

Almut Skriver (Bürgerinitiative Helios):

Ich fand das Statement gut, dass Bürgerpartizipation auch so eine Art beratende Funktion haben kann und gar nicht die Entscheidung ersetzen soll. So erleben wir es ja jetzt auch, und es ist auch klar, am Ende entscheidet die Bezirksvertretung bzw. der Stadtentwicklungsausschuss, ob jetzt ein Einkaufszentrum auf das Helios-Gelände in Ehrefeld kommt oder nicht. Nur, warum haben wir uns gegründet? Wir haben ein Vakuum ausgefüllt, das darin bestand, dass unsere politischen Vertreter das Gemeinwohl nicht angemessen vertreten haben und dass gleichzeitig andere Interessen, die lediglich Gewinn machen wollen mit einem Einkaufszentrum in einem Viertel, wo sie weder wohnen noch sich jemals aufhalten werden, profitieren wollen auf Kosten der Lebensqualität derer, die in dem Viertel sind. Also ein ganz typischer Konflikt in einer Kommune. Und das ist ja dann der Anlass, wo sich Bürger zusammenfinden und etwas unternehmen wollen. Das Interesse in dem Viertel, gegen dieses Einkaufszentrum zu kämpfen, ist übrigens parteiübergreifend, was mich erstaunt hat. Es ist uns gelungen, Ver-

treter aller möglichen Parteien mit Sachargumenten zu überzeugen. Ich bin selbst kein Parteimitglied, und dadurch ist es mir möglich, solche Politiker auch an einen Tisch zu bringen, weil man dann glaubwürdig argumentieren kann, dass es einem nur um die Sache geht. So etwas können wir Bürger, die wir nicht Mitglied in Parteien sind, keine Koalitionsabsprachen haben, nicht in alle möglichen Dinge verwickelt sind, wo wir von dem oder dem morgen wieder etwas haben wollen oder ihm heute etwas geben müssen. Wir haben einen riesigen Zulauf. Woran liegt das? Weil diese notwendige Diskussion im Vorfeld des Projektes nicht stattgefunden hat. Wir haben das Glück, dass es noch relativ früh im Verfahren ist, wir haben jetzt ein Partizipationsverfahren serviert bekommen, bei dem wir erst noch mal abwarten müssen, wie viel Bürgerbeteiligung das am Ende ist und was dabei herauskommt und inwieweit das mit hineintransportiert wird in die endgültige Entscheidung.

Was ich sagen wollte: Es sind einfach zwei Möglichkeiten, wie man politisch auftreten kann, als Partei oder als Bürgergemeinschaft. Und wenn ich eine Partei für vier Jahre wähle, weiß ich doch nicht, ob die in zwei Jahren für oder gegen ein Einkaufszentrum ist. Wenn ich einmal alle vier Jahre meine Stimme abgebe, dann möchte ich nach der Abgabe auch nicht keine mehr haben; wenn mich dann ein Thema aufregt, melde ich mich zu Wort, auch wenn die von mir möglicherweise gewählte Partei dann anderer Meinung ist. Es muss beides geben: Parteien, die entscheiden, und als Bürger muss man sich beteiligen dürfen.

Unbenannt:

Eine Frage auf der Makroebene. Das Grundgesetz besagt, Parteien wirken bei der Willensbildung mit. Was bedeutet das für Sie, dass die ja nur „mitwirken“ sollen und ansonsten der Souverän die Hauptzuständigkeit hat? Was kann das für den Anspruch bedeuten, neue Verfahrens- und Transparenzregeln bundesweit einführen zu wollen? Gibt dieser Verfassungsartikel das her?

Dann zur Mikroebene: Wie geht man damit um, dass in einer Stadt Vertreter der Politik, der Verwaltung und derjenigen Bürger, die schon relativ sachkundig sind, die sich untereinander bei der Lösung eines Problems möglicherweise dann auch schon relativ nah kommen, was wiederum eine Reihe informeller Beziehungen stiftet und damit ein Einfallstor für weitere Kungelei schafft, dass so was nur zu einer Form alter Politik unter Bürgerbeteiligung wird und am Ende doch wieder nur das gleiche herauskommt.

Unbenannt:

Ich finde es anregend, nach Ihrem Vortrag noch mal über das Prinzip der Repräsentativität nachzudenken. Dabei ist doch das Problem, das wir haben eigentlich: Das ist doch gar nicht repräsentativ. Wenn ich mir diese 600 Abgeordneten anschau, glaube ich, dass ganz viele die nicht als repräsentativ empfinden würden, weil die seit Jahren durch das politische System sozialisiert sind. Und ich glaube, wenn ich selbst jetzt ein Jahr lang in einer Partei wäre und dort versuchen würde, Karriere zu machen, dann würde ich nach diesem Jahr genauso ticken. Ich denke, dass dieses Prinzip der Repräsentativität systemisch dazu neigt, dass es automatisch zu Kartellbildungen, zu Machtkonzentrationen, zu Interessenskungeleien kommt. Und im Kern ist es nicht „repräsentativ“. Das sind nicht unsere wirklichen Repräsentanten, die repräsentieren eine bestimmte politische Klasse, die repräsentieren sich, die repräsentieren auch bestimmte politische Interessen. Da fand ich dann Ihren Vorschlag spannend, wo Sie die Bürger per Los auswählen würden. Wenn Sie 100 Bürger wirklich per Los auswählen, dann haben Sie auch Migranten drin, Sie haben bildungsferne Schichten drin und dann würde man voller Erstaunen feststellen, wenn man denen das richtige Setting gibt, was dann an qualitativen Entscheidungen möglich wäre, so meine These.

Das zweite: Da Sie das Prinzip, was nach meiner Auffassung nicht wirklich repräsentativ ist, so verteidigen, frage ich mich, ob das nicht etwas zu idealistisch ist. Das ist so als würde man zu dem Alkoholiker sagen, Mensch, trink doch nicht soviel Alkohol.

Und dann haben Sie noch dafür plädiert, dass die Demokratie vitalisiert würde, dadurch dass die Konturen zwischen den Parteien wieder schärfer würden oder werden sollten. Mir fiel dann Wehner ein, Wehner und Strauss, die großen Duelle, bei denen Konturen tatsächlich scharf waren. Erstens glaube ich, dass Demokratie damals keinen Deut besser war, mir erscheint das auch echt Retro. Denn ich glaube, dass ein unterschwelliger Prozess, warum wir hier überhaupt zusammen sitzen und über Bürgerbeteiligung nachdenken, ist der, dass unsere Gesellschaft immer weiter segmentiert; dass wir nicht mehr diese großen Lager sind – von Arbeiterklasse, von den Konservativen. Die ganzen Lebenswelten gehen soweit auf, dass die Parteien dem auch gar nicht mehr wirklich folgen können. Und deshalb meine ich, dass der Ruf nach mehr Konturen eben Retro ist.

[...]

Dr. Markus Linden:

Ich mache das mal der Reihe nach und nicht in Form eines großen Schlussworts.

Zu Ihnen als Bürgerinitiative (Helios). Ich sage Ihnen trotzdem, Sie sind Partei. Warum? Sie setzen einen Modus in Gang, der auf kommunaler Ebene eigentlich alleine funktionieren müsste, nämlich dass das Parlament auch in Opposition zur Verwaltung treten kann. Und wenn Sie sich jetzt darauf einlassen, dass dieses Planungs-, Bürgerbeteiligungsverfahren stattfindet – es wird dafür bestimmt einen tollen Titel und auch eine Homepage geben –, wenn Sie sich darauf einlassen, dass die Verwaltung dabei die Oberhand gewinnt, dann haben Sie verloren. Natürlich, die Verwaltung hat das Geld dafür. Es muss aber an das Parlament angekoppelt werden. Warum? Warum debattieren die mit Ihnen? Weil die wiedergewählt werden wollen. Es klingt natürlich etwas schnöde, wenn auf eine so emanzipatorische Sicht von mir so rational argumentiert wird, trotzdem: Die wollen wiedergewählt werden, die sehen sonst ihre Felle davon schwimmen. Egal was man von denen hält.

Zu Ihrem Punkt „Herrschaft“. Ich finde das toll, wenn immer noch emphatisch für die Herrschaftsfreiheit und das Rousseausche Prinzip plädiert wird. Da möchte ich aber mit Rousseau selbst dagegen halten. Rousseau hat später das Repräsentationsprinzip anerkannt, nämlich im Verfassungsvertrag für Polen. Rousseau war ja Schweizer, und er hat seine ganze Demokratie nur gedacht für die kleine Kommune Genf. Und selbst da haben ihn Zweifel ereilt, ob das denn überhaupt so geht. Und wenn Sie dann den Verfassungsentwurf für Polen lesen, dann finden Sie dort, dass Rousseau sagt: Repräsentation muss es geben. Selbst der große Rousseau. Und insofern versuche ich dann weiter zu gehen, wenn ich Herrschaft weiter demokratisieren möchte, als es der Herr Rousseau macht.

Zu Ihrem Punkt: Artikel 21GG steht dem gar nicht entgegen. Sie können mit dem Parteien-Artikel ja alles machen. „Sie wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit...“, dann hat das Bundesverfassungsgericht das irgendwann mal so ausgestaltet, als wenn die Parteien ein Monopol darauf hätten, das haben sie mittlerweile aber wieder zurückgefahren. Allerdings bei der direkten Demokratie gibt es natürlich Hürden, aber das können Sie ja mit einfacher Mehrheit ändern, das steht ja nicht unter Änderungsvorbehalt im Grundgesetz. [...]

Zu Ihren Fragen: Ist das Repräsentation? Sie haben einen anderen Begriff von Repräsentation. Sie scheinen mir eher einem deskriptiven Verständnis von Repräsentation anzuhängen. Das

meint: Das Parlament soll ein Abbild der Bevölkerung sein. Da haben Sie dann aber eine Identitätsfiktion drin. Nehmen wir mal an, Sie sind Multimillionär und ich bin Bauer. Jetzt haben wir in diesem Parlament einen Multimillionär und 50 Bauern, eben repräsentativ zur Bevölkerung. Und da ist die Illusion drin, dass diese 50 Bauern die Bauern auch wirklich so vertreten, wie die Bauern vertreten werden müssen, und dass der eine Multimillionär nur die Interessen der Multimillionäre vertritt. Das halte ich für eine Fiktion. Aber trotzdem halte ich dieses Prinzip, und das ist ein weiterer Punkt, den Sie genannt haben, halte ich dieses Prinzip der deskriptiven Repräsentation in Maßen für sehr sinnvoll.

Die Sache mit dem Bürgerausschuss per Losverfahren: Da geht es mir nur zum Teil darum, dass sachkundig beraten wird. Es geht mir eher um einen anderen Aspekt. Wenn Sie da jemanden reinnehmen aus einem Gebiet oder aus einem Milieu, das überhaupt nichts mit Politik zu tun hat, und der nun verpflichtet wird, dort mitzuarbeiten und irgendwann merkt, dass das gar keine so schlechte Sache ist und irgendwann in sein Viertel zurückkommt und davon erzählt, dann haben Sie einen sehr gossen Integrationserfolg erzielt. Auch wenn es fünfmal schief geht, ist das eine Mal doch sehr gut. Und das wäre meine Erachtens auch ein Erfolg von solchen Bürgerausschüssen. Ein Losverfahren nach dem Zufallsprinzip. Ein Bürgerausschuss mit Vorschlagsrecht und mit leichtem suspensiven Veto, mehr aber nicht. Die Rückwirkung in die Bevölkerung wäre spürbar, denn eine Person, die daran mal teilgenommen hat, hat eine große Ausstrahlung.

Zur Segmentierung von Gesellschaft. Sie reden von Milieus, die sich segmentieren. Das ist ein Prozess, der wird ja schon ewig beschrieben. Das finden Sie schon bei Georg Simmel, die Kreuzung sozialer Kreise. Das ist auch im Endeffekt nichts Falsches. Aber das ist auch etwas, was die Politik sehr leicht teilt. Eine moderne Politikberatung sagt, feste Milieus gibt es nicht mehr, ihr müsst euch eure Wählerschaft kurzfristig angeln. Vielleicht mit charismatischen Personen mit oder ohne Gel, mit oder ohne Brille. Milieus werden, wenn es politische Milieus sind, ja politisch hergestellt. Die gibt es nicht von sich aus. Eine politische Arbeiterschaft, die gibt es nicht von sich aus, sondern die entsteht daraus, dass sie hergestellt wird, durch Organisationen und Vertreter. Das heißt, Milieus sind immer auch eine abhängige Variable der Politik und der politischen Programmatik, die angegeben wird. Natürlich ist es ein wechselseitiger Prozess, aber wenn die eine Klemme abgeklemmt ist, dann läuft die Batterie nicht mehr. Und diese Angebotsseite ist abgeklemmt. Wenn Sie in politisch ganz entscheidenden Fragen keine Mehrheit/Minderheit mehr haben, dann wird es schwer sein, solche Milieus herzustellen. Das ist ja genau das, was hier (Helios) passiert ist: Da soll es ein Einkaufszentrum geben, also wird ein Milieu hergestellt, ein politisches, bereichsspezifisches Milieu: guter Wohnort will keine Shopping Mal. Ist es eine Shopping Mal oder ein normales Einkaufszentrum? Es gibt immer zwei Arten von Konflikten: Es gibt die Shopping Mal-Konflikte und die normalen Einkaufszentrumskonflikte. Und bei der Shopping Mal ist das Problem, dass das Projekt immer nur an einen Investor geht und dass es keine richtige Ausschreibung gab. Das ist so eine Art Standard. Das hatten wir z. B. in Mainz und in Ludwigshafen. Nun gut, ich glaube, politische Milieus werden hergestellt und dazu bedarf es politischer Programmatik, und ein Weg dahin wäre mehr Öffentlichkeit.

Dr. Joachim Weiner:

Ich denke, dass es ein sehr anregender und unterhaltsamer Abend war, auf einem hohen Niveau. Wir haben heute Abend auch eine Menge Stoff bewegt, um die gesamte Problematik, die wir mit Bürgerbeteiligungsverfahren haben, weiter zu reflektieren im Umgang mit der Stadtverwaltung und der Stadtpolitik. Dafür sagen wir Ihnen einen recht herzlichen Dank.

Beitrag von Markus Linden

TAZ vom 15.8.2011

Direktdemokratie benachteiligt Minderheiten

Mehr Transparenz wagen

Spätestens seit den Protesten gegen Stuttgart 21 gilt es hierzulande als ausgemacht, dass die althergebrachten Institutionen die empfundene Krise der Demokratie nicht mehr allein bewältigen können. Dagegen ließe sich einwenden, dass die Krise fast schon ein Wesensmerkmal der Demokratie ist. Schließlich bringt diese Regierungsform der Freiheit und des institutionalisierten Wandels naturgemäß ein hohes Maß an Unsicherheit mit sich. Doch kaum jemand stellt die einstmals strittige Forderung nach "mehr Demokratie" noch infrage. Die Neuerungen, die vorgeschlagen werden, laufen jedoch nicht selten auf einen faktischen Demokratieabbau hinaus.

Häufig wird eine wachsende Distanz zwischen politischen Eliten und Gesellschaft als Grund für die angenommene Krise der Demokratie ausgemacht. Peter Sloterdijk beklagt gar die "Ausschaltung der Bürger in der Demokratie", denn bürgerschaftlicher Anspruch und tatsächlicher Einfluss klaffen weit auseinander. Im Umkehrschluss sollen mehr Partizipationsmöglichkeiten die Legitimität wiederherstellen. Der Historiker Paul Nolte spricht von einer "multiplen Demokratie", der Politikwissenschaftler Hans Vorländer von der "responsiven und partizipatorischen Demokratie".

Quasi als Speerspitze fungiert dabei die Forderung nach mehr direkter Demokratie, die offensichtlich jedem Politiker gut zu Gesicht steht. Doch neben den altbekannten Fallstricken der direkten Demokratie (wer stellt wann welche Frage?) erweist sich vor allem die Wirkung gegenüber benachteiligten Gruppen als Problem.

Wem Volksentscheide nutzen

Beispielhaft zeigte sich das beim Hamburger Volksentscheid zur Schulreform 2010. Ein Parlamentsgesetz, welches das längere gemeinsame Lernen ermöglichte, also die Integration von Kindern aus unteren Bildungsschichten förderte, wurde durch eine mobilisierungsfähige "Mehrheit" gekippt - bei nur 39 Prozent Wahlbeteiligung. Die Eltern derjenigen, denen die Schulreform helfen sollte, gingen dagegen kaum zur Abstimmung.

Die parlamentarische Parteiendemokratie vertritt solche apathisch-desinteressierten Gruppen und viele andere Minderheiten besser. Wie die Langzeitstudie einer Forschergruppe um Adrian Vatter zeigte, haben Volksabstimmungen in der Schweiz zu einer systematischen Benachteiligung religiöser Minderheiten geführt. Vor allem schlecht integrierte Gruppen bekommen das zu spüren.

Daneben sind zivilgesellschaftliche Beteiligungsformen derzeit en vogue - insbesondere Dialogprozesse zwischen Staat und Bürgern, die als "kooperative Demokratie" bezeichnet werden. Das klingt zunächst hervorragend - die soziale Selektivität ist dabei jedoch noch größer als bei der Direktdemokratie, die Beteiligung selbst oft nur marginal. Hinzu kommen andere Probleme, die sich am Beispiel der immer beliebter werdenden Bürgerhaushalte festmachen lassen. Der Begriff impliziert eine direkte Beteiligung der Bürger an Haushaltsentscheidungen. In Wirklichkeit wird die Bevölkerung jedoch nur konsultiert - die kommunale Verwal-

tung behält zumeist die Federführung. Die Exekutive wird also gegenüber dem Kommunalparlament gestärkt: Zugespitzt könnte man in vielen Fällen sogar von einer reinen Beteiligungsshow sprechen.

Fluch der guten Absicht

Oft werden solche Neuerungen in bester Absicht eingeführt. Doch es ist fatal, dabei jene Strukturprinzipien zu unterlaufen, welche unser politisches Gemeinwesen ausmachen, weil sie Orientierung geben und ein individuelles Urteil über breit diskutierte Alternativen ermöglichen. Statt eine neue Unübersichtlichkeit und damit neue soziale Spaltungen zu schaffen, gälte es, die Transparenz von Verfahren zu stärken, Wahlen nicht weiter zu entwerten und den Parlamentarismus zu beleben. Hier sind zunächst einmal die Parteien aufgefordert, die vielen Nichtwähler nicht vorschnell abzuschreiben. Das sollte im Eigeninteresse der Parteien liegen - die Branche der "professionellen" Politikberater empfiehlt jedoch eher die hübsche Verpackung und Anpreisung vergleichsweise inhaltsgleicher Produkte.

Nicht am Parlament vorbei

Die direkte Demokratie kann durchaus ein Mittel sein, die politische Landschaft zu beleben. Sie sollte im Bund jedoch nur in Form des aufschiebenden Vetos eingesetzt werden. Bei Erfüllung eines angemessenen hohen Quorums wäre es der Bevölkerung dann gestattet, ein Gesetz zur Neuverhandlung ans Parlament zurückzuschicken. Allein die Möglichkeit einer solchen Vetoinitiative dürfte dazu beitragen, Elitenkartelle frühzeitig aufzubrechen und politische Fragen durch gesellschaftlichen Druck dem öffentlichen Parteienstreit zuzuführen.

Was Elemente der kooperativen Demokratie anbelangt, so können diese vor allem auf der kommunalen Ebene einen positiven Beitrag zur Demokratiereform leisten. Wichtig sind jedoch vier Punkte, die für Beiräte oder Bürgerausschüsse aller Art gelten: Erstens muss klar sein, dass es sich um konsultative Gremien handelt, die die Verantwortlichkeit des Parlaments nicht untergraben. Zweitens sollte per Losverfahren einer sozialen Schieflage entgegenge wirkt werden. Drittens sollten die Gremien fest institutionalisiert sein - also nicht nachträglich als Reaktion auf medial vermittelte Ereignisse eingesetzt werden. Viertens sind alle Formen der kooperativen Demokratie grundsätzlich an das Parlament anzuschließen, nicht an die Exekutive.

Die wichtigste Reform besteht schließlich darin, radikal das Öffentlichkeitsprinzip durchzusetzen. Politische Repräsentation verlangt, dass repräsentatives Handeln jederzeit zurechenbar ist. Statt neue Institutionen und Verfahren einzuführen, ist es deshalb viel lohnender, die vorhandenen Gremien öffentlich zu machen - etwa den Vermittlungsausschuss und dessen Arbeitsgruppen, alle Parlamentsausschüsse oder den Koalitionsausschuss. Informelle Absprachen sind nicht gänzlich zu verhindern. Die Publizitätspflicht erschwert sie aber, setzt Repräsentanten unter einen gesteigerten Rechtfertigungsdruck und lässt einen offeneren Umgang mit Konflikten erwarten.

Wer hingegen die politische Apathie und Intransparenz fördern möchte, sollte den Institutionenschwund bewässern.

Replik von Ralf-Uwe Beck

TAZ vom 6.9.2011

Die direkte Demokratie muss eine echte Volksgesetzgebung sein

Wir müssen mehr Volk wagen

Statt eine neue Unübersichtlichkeit und damit neue soziale Spaltungen zu schaffen, gälte es, die Transparenz von Verfahren zu stärken, Wahlen nicht weiter zu entwerten und den Parlamentarismus zu beleben." So lautet eine der Thesen, die der Politikwissenschaftler Markus Linden in einem Essay in der taz vom 15. August vertrat. Dass der Parlamentarismus lebendiger werden muss, wird jeder, der beobachtet, wie das Vertrauen in Politiker und Wahlen sinkt, bestätigen können. Wie kann man dem begegnen?

Linden warnt vor der direkten Demokratie, weil sie soziale Benachteiligungen verfestigen könne. Die Parlamente könnten die Bevölkerung besser vertreten als sie sich selbst. Das greift zu kurz, um der direkten Demokratie eine Rolle bei der Belebung des Parlamentarismus abzusprechen.

Sie kann für Parlamente und Regierungen wie eine Erfrischungsdusche sein, keinesfalls gräbt sie ihnen das Wasser ab. Sie legt vernachlässigte Themen oder latente Unzufriedenheit offen und hat damit eine seismografische Funktion. Wenn die Menschen - notfalls - selbst entscheiden können, wird die Politik ihre Entscheidungen eher an den Interessen der Bevölkerung orientieren. Tatsächlich wird so die repräsentative Demokratie durch Volksbegehren repräsentativer. Vorausgesetzt, es gibt direkte Demokratie überhaupt und sie ist fair geregelt.

Linden führt als Beispiel für seine Bedenken den Hamburger Volksentscheid zur Schulreform an. Eine Mehrheit von 58 Prozent der Abstimmenden erteilte der von der Bürgerschaft gewollten Reform eine Absage. Bei einer Beteiligung von 39,3 Prozent wurde der Vorschlag der Initiative "Wir wollen lernen" gegen die Reform angenommen. Der Kompromissvorschlag der Bürgerschaft dagegen scheiterte.

In Hamburg haben 492.094 Menschen abgestimmt - sie repräsentieren die Stimmberechtigten besser, als es 121 Abgeordnete können. Untersuchungen aus der Schweiz zeigen: Vergleicht man die Ergebnisse bei Volksentscheiden mit Meinungsumfragen kurz vorher, weichen sie fast nie generell ab.

Auch die Ablehnung der Schulreform in Hamburg deutete sich bereits in Umfragen an und kann nicht darauf zurückgeführt werden, dass mutmaßlich größere Teile der Ober- und Mittelschicht abstimmen gingen. In der Bevölkerung gab es für die Primarschule einfach keine Mehrheit. Die Parteiendemokratie, die laut Linden Minderheiten besser vertritt, über die Köpfe der Bevölkerung hinweg entscheiden zu lassen, löst das Problem nicht. Es gilt, Minderheiten zu aktivieren statt zu bevormunden.

Mehr Beteiligung für Migranten

Die soziale Exklusion, die Linden als Gefahr von direktdemokratischen und partizipativen Verfahren ausmacht, ist zudem ein bekanntes Phänomen: Bildungsnähere Menschen bringen sich politisch stärker ein. Das gilt auch für die repräsentative Demokratie, für die Wählerschaft ebenso wie für die Kandidaten und späteren Parlamentarier. Dieses Problem durch die

Einschränkung der direkten Demokratie zu lösen, hieße aber, das Kind mit dem Bade ausschütten.

Ein Schritt, um die soziale Ausgrenzung abzubauen, wäre, Migrantinnen und Migranten mehr Beteiligungsrechte zuzugestehen - in Hamburg durfte genau diese Gruppe, die zudem noch von der Schulreform profitieren sollte, gar nicht abstimmen. Es ist eine Aufgabe der Bürgergesellschaft, diejenigen ins politische Boot zu holen, die "denen da oben" resigniert das Steuer überlassen. Das kann durch bessere Information, vor allem aber durch den Ausbau und die wiederholte Anwendung von Beteiligungsinstrumenten passieren.

Je häufiger die Bürger verbindlich entscheiden dürfen, desto mehr wächst die Überzeugung: Wir sind gefragt. Das belegt die jährlich im "Volksbegehrensbericht" dokumentierte Praxis in Ländern und Kommunen: Dort, wo Instrumente der direkten Demokratie reformiert wurden, nutzen sie die Bürger auch intensiver.

Wir brauchen mehr Mutbürger

Wir brauchen verbindliche direktdemokratische Verfahren vom kommunalen Bürgerbegehren bis zum bundesweiten Volksentscheid, dessen Einführung überfällig ist. Es wird nicht genügen, wenn die Bevölkerung auf Bundesebene vom Parlament beschlossene Gesetze wieder zurückgeben kann. Direkte Demokratie bliebe damit auf die "Wutbürger" beschränkt. Doch was ist mit den "Mutbürgern", die Ideen einbringen wollen?

Die direkte Demokratie als Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie muss eine echte Volksgesetzgebung und beides sein: Bremse und Gaspedal. Nach den Vorstellungen von "Mehr Demokratie!" soll einem Volksbegehren ein Gesetzentwurf zugrunde liegen. Dieser müsste - ist die erforderliche Zahl an Unterschriften zusammengekommen - zwingend vom Parlament behandelt werden. Lehnt das Parlament den Vorschlag ab, käme es zum Volksentscheid. Damit könnte also eine Idee aus der Mitte der Bevölkerung allen volljährigen Bürgern zur Entscheidung vorgelegt werden.

Eine Schlüsselrolle kommt der direkten Demokratie auch gegenüber allen anderen Beteiligungsformen zu. Linden verweist richtig darauf, dass etwa ein Bürgerhaushalt zur "Beteiligungsshow" werden kann. Bei allen Beteiligungsformen sind die Anregungen der Bürger "am Ende des Tages" ins Belieben der Entscheider gestellt - außer bei der direkten Demokratie. Hier kann sich eine Initiative von den mehrheitstragenden Fraktionen unabhängig machen. Erfüllt sie die festgelegten Unterschriftenhürden, wird das Anliegen direkt vom Volk entschieden.

Damit ist auch ein Druckmittel gegeben, Meinungen der Menschen in Beteiligungsverfahren ernst zu nehmen und nicht einfach abzubügeln. Passiert das nämlich, starten die Bürger eben ein Bürgerbegehren und nehmen damit die Entscheidung selbst in die Hand. Die direkte Demokratie sorgt also dafür, dass andere Beteiligungsformen ihre Kraft entfalten können.

Sich aus Angst vor Unübersichtlichkeit und sozialen Spaltungen auf die rein repräsentative Demokratie zurückzuziehen und zu fordern, diese möge "mehr Transparenz wagen", genügt nicht. Die direkte Demokratie veredelt die repräsentative Demokratie. Wir müssen mehr Volk wagen.