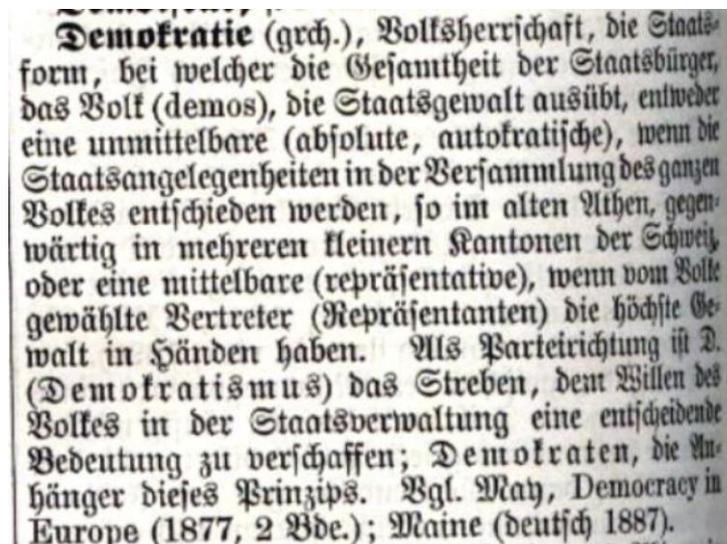


Bringt das gegenwärtige Politikverständnis die Demokratie in Gefahr?

Überlegungen zum Problem von Volksabstimmungen und
Bürgerbeteiligung

von Klaus Krüger, M.A.



Demokratie (grch.), Volksherrschaft, die Staatsform, bei welcher die Gesamtheit der Staatsbürger, das Volk (demos), die Staatsgewalt ausübt, entweder eine unmittelbare (absolute, autokratische), wenn die Staatsangelegenheiten in der Versammlung des ganzen Volkes entschieden werden, so im alten Athen, gegenwärtig in mehreren kleinern Kantonen der Schweiz, oder eine mittelbare (repräsentative), wenn vom Volke gewählte Vertreter (Repräsentanten) die höchste Gewalt in Händen haben. Als Parteirichtung ist d. (Demokratismus) das Streben, dem Willen des Volkes in der Staatsverwaltung eine entscheidende Bedeutung zu verschaffen; Demokraten, die Anhänger dieses Prinzips. Vgl. May, Democracy in Europe (1877, 2 Bde.); Maine (deutsch 1887).

Abbildung 1 Artikel aus Lexikon von 1898

„Wir wollen natürlich auch neue Formate entwickeln, wie wir die Zivilgesellschaft besser beteiligen an Entscheidungen. Sowas wie Runde Tische, Moderation von Konflikten. Wenn wir z.B. ein Infrastruktur-Projekt planen wie ein Umspeicherkraftwerk oder Windkraftanlagen, dass man da die Bürgerschaft rechtzeitig einbezieht, dass man das offen transparent macht. Alternativen aufzeigt und nicht erst die Leute einbezieht, wenn schon alles hinter den Kulissen entschieden ist. Das ist das Neue, was wir da machen wollen. Also das, was bei der Schlichtung von Stuttgart 21 stattgefunden hat – nur vor der Entscheidung und nicht hinterher:“ (O-Ton Winfried Kretschmann).

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1. Demokratie als Staatsform	3
2. Unser Verständnis von Demokratie	4
3. Volksbefragungen und Volksabstimmungen	6
3.1 Demokratische Strukturen	6
3.2 Bedarf an Volksbefragungen und Notwendigkeit	6
4. Weitere Formen von Bürgerbeteiligung.....	9
4.1 Beteiligungsverfahren	9
4.2 Bürger und „Obrigkeit“	9
4.3 Mitentscheidung von Bürgern.....	10
5. Feststellungen und Konsequenzen für den Alltag	11
5.1 Parteiendemokratie.....	11
5.2 Mehr Bürgerdemokratie	12
6. Zusammenfassung	14

Einleitung

Es ist die wahrgenommene wachsende Distanz zwischen Bürgern und Politik, die sich nicht nur in zeitweise heftigen Protesten, sondern bisweilen auch in militanten Aktionen ausdrückt. Ist unsere Demokratie stabil genug, dies auszuhalten? Haben wir eine wehrhafte Demokratie oder ist sie in Gefahr?

Reichen die demokratischen Instrumente aus, um die ‚Distanz‘ zwischen Bürgern und Politik zu verkleinern? Brauchen wir einen neuen ‚Werkzeugkasten‘, wie ihn die Vertreter der ‚Postdemokratie‘¹ fordern? Wie hilfreich sind mehr zielorientierte Bürgerbeteiligungen? Brauchen wir mehr Volksabstimmungen?

Unsere heutige demokratische Staatsform entstand aus leidvollen Erfahrungen der Deutschen in der Vergangenheit. Blicken wir kurz zurück in die neueste Geschichte, bevor wir nach kreativen Lösungen suchen.

Nicht in meine Überlegungen einbeziehen möchte ich Probleme aus den Bereichen Wirtschaft (z.B. Streiks) sowie Gesundheit, ärztliche Versorgung und aus dem Gegensatz von Armut und Reichtum. Die vielfältigen Studien hierüber würden einen eigenen Themenabend bedingen. Gleiches gilt für die Demokratiebewegungen in arabischen u. a. Staaten.

An Literatur, die an den entsprechenden Stellen angezeigt wird, habe ich das GG, Kommentare und Entstehungsgeschichte hierzu sowie Fachliteratur zu Spezialfragen und natürlich aktuelle Presseberichte verwendet.

1. Demokratie als Staatsform

Deutschland war bis 1918, dem Ende des Ersten Weltkrieges, von monarchischen Strukturen geprägt. Das Verhältnis von Obrigkeit (König, Kaiser) und Volk (Untertan) schien für die Mehrheit selbstverständlich. Gleichwohl gab es immer wieder Bestrebungen nach Freiheit und Demokratie, die insbesondere in der Französischen Revolution ihre Wurzeln hatten. Beispielhaft sei eine Bewegung genannt, die schließlich zur ‚Paulskirchenverfassung‘ führte. Allen Ansätzen war kein Durchbruch gegönnt.

Erst 1918 beendete der verlorene Krieg die Monarchie in Deutschland; die erste deutsche Republik, die ‚Weimarer Republik‘ entstand. Grundlegend war die ‚Weimarer Reichsverfassung‘.

Antidemokratisches Denken und viele antidemokratische Strömungen bedrohten 1933 jäh diese demokratische Staatsform.² Die unüberbrückbare Uneinigkeit der demokratischen Parteien beendete Reichspräsident Hindenburg dadurch, dass er dem Führer der erstarkenden Partei, der NSDAP, Adolf Hitler, die Macht als Reichskanzler übertrug, scheinbar legitimiert durch Wahlsiege zum Reichstag.

¹ Das Wort ‚Postdemokratie‘ fand insbesondere im Jahr 2011 Eingang in die politikwissenschaftliche Debatte, als nach den heftigen Protesten gegen „Stuttgart 21“ sich die Frage nach der Bindewirkung demokratischer Entscheidungen stellte.

² Sontheimer, Kurt: Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik. München. 4/1994.

(Stimmenanteil am 31. Juli 1932: 37,3%, nach 18,3% 1928)³. Das dann von der NSDAP als Mehrheitspartei im Reichstag durchgesetzte ‚Ermächtigungsgesetz‘ beendete endgültig die noch junge Demokratie und führte in Deutschland zu der unvorstellbar schlimmsten Diktatur der Neuzeit, obwohl die Weimarer Reichsverfassung weiterhin Bestand hatte.

Wieder war es das Ende eines Weltkrieges, des Zweiten Weltkrieges, der durch die bedingungslose Kapitulation nicht nur zu weitreichenden territorialen Verlusten infolge Veränderungen der Reichsgrenzen, sondern auch zu der totalen Besetzung des verbliebenen Reichsgebietes durch die Siegermächte führte.

Noch während der Besatzungszeit entstanden Überlegungen, die besetzten Territorien politisch neu zu ordnen. Leider zeigte sich bald eine Ost-West-Spaltung. Während die sowjetisch besetzten Gebiete kommunistischen Zielen unterworfen wurden, konnte die Bevölkerung im Westteil Deutschlands auf einen Neubeginn in einer demokratischen Staatsform hoffen, ja, die Schaffung einer Demokratie als Staatsform war geradezu eine elementare Vorbedingung der westlichen Besatzungsmächte (USA, GB und Frankreich), der westdeutschen Bevölkerung Schritt für Schritt eine politische Selbstbestimmung zu gestatten. Die Grundlage hierfür schuf 1948 die Londoner Außenministerkonferenz der sechs Mächte (3 Besatzungsmächte zuzüglich der 3 BENELUX-Staaten). Die Beschlüsse dieser Konferenz sollten die Militärgouverneure umsetzen, welche sie in den „Frankfurter Dokumenten“ den inzwischen eingesetzten Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder vorgaben.⁴

Machen wir es nun kurz: Mit hohem Einsatz exzellenter demokratischer Politiker entstand das demokratisch strukturierte Grundgesetz (GG), feierlich am 23. Mai 1949 ausgerufen. Am 21. September 1949 wurde die Bundesrepublik Deutschland konstituiert. Die Abschaffung des Besatzungsstatutes und die Rückgabe der vollen Souveränität an die Bundesrepublik erfolgten zu einem späteren Zeitpunkt, was aber die inzwischen praktizierte Demokratie nicht störte.

Nach 60 Jahren Grundgesetz haben wir eine stabile Demokratie als Staatsform, wenngleich viele Ereignisse bisweilen an unserem demokratischen Verständnis nagen.

2. Unser Verständnis von Demokratie

Wie gezeigt, bestand nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges, beim beginnenden Wiederaufbau und der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland ein starkes Bedürfnis, in Frieden und Freiheit zu leben. Zunächst jedoch wollte die Bevölkerung

³ Von Hehl, Ulrich: Nationalsozialistische Herrschaft. Enzyklopädie Deutscher Geschichte Band 39 Oldenbourg, München 1996, S. 1.

⁴ Die „Frankfurter Dokumente“ der Militärgouverneure der drei westlichen Besatzungszonen über die zukünftige politische Entwicklung in Westdeutschland vom 1. Juni 1948 enthielten in Dokument Nr. I [Verfassungsrechtliche Bestimmungen] u. a. folgende Vorgaben:
„Die Verfassungsgebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft ...“. Der >>Verfassungskonvent<< (Ministerpräsidenten) lehnte einen **Volksentscheid** über das zu erstellende Grundgesetz ebenso ab wie ein **Volksbegehren**.

ein Dach über dem Kopf, keinen Hunger mehr leiden und ohne staatliche Bevormundung (z.B. Gestapo) die privaten Angelegenheiten regeln. Der Umgang mit Nachbarn und Freunden sollte angstfrei und ohne Furcht vor staatlichen Repressalien erfolgen – vielfach herrschte politische Abstinenz. (*Einmal Partei – nie mehr Partei*).

Aber wie sollte ein neuer Staat seine Bürger achten und mitnehmen? Die Repräsentanten des Parlamentarischen Rates – dieser entstand nicht durch den Ausdruck des Volkswillens – stellten sich dieser Herausforderung und schufen in teils zähem Ringen „Spielregeln“, wie künftig die Bürger untereinander und mit dem neuen Staat umgehen sollten: es entstand das **Grundgesetz**, das heute als eine der besten Verfassungen der demokratischen Welt gilt.

Wenn wir nach **unserem** Verständnis von Demokratie fragen, was wir meinen, blicken wir auf das **Jetzt**, auf diesen Augenblick. Aber in den vergangenen 60 Jahren gab es nicht immer Konsens in Fragen des demokratischen Verhaltens.

Denken wir an die Anforderungen an diesen Staat beispielsweise bei der Rückführung aller Kriegsgefangenen und ihre Wiedereingliederung in Familie und Arbeitsmarkt, an den Umgang mit Vertriebenen und Flüchtlingen. Notwendige Förderungen von Bevölkerungsgruppen lösten mitunter ‚Neiddebatten‘ aus, weil es um Verteilungs- und damit Gerechtigkeitsfragen ging.

In den 1960er Jahren gab es die Studentenbewegungen, in den 1970er Jahren gab es linksradikale Militanz, Demonstrationen gegen Nachrüstung und gegen Atomwaffen in den 1980ern. Aktuell erleben wir die Opposition gegen Großbauvorhaben wie den Neubau des Stuttgarter Durchgangsbahnhofs. Wir haben in dieser nahen Vergangenheit Vieles unterschiedlich gesehen und bewertet. Der zeitliche Wandel prägte natürlich unser Verständnis!

Wir müssen dabei feststellen, dass sich im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, Politik und Bürgern etwas Grundlegendes verändert hat, vor allem die Sichtweise: *„In früheren Jahrzehnten konnten sich Staat und Parteien am Ende immer darauf verlassen, dass die überwältigende Mehrheit der Bürger den Protestbewegungen skeptisch gegenüber stand, heute sind es die Bürger selbst, die auf die Straße gehen“*.⁵

Gerade in Stuttgart war zu erkennen, dass *„das traditionelle Einverständnis mit den Institutionen nicht mehr automatisch die Einstellung gegenüber staatlichen Entscheidungen garantiert“*.⁶ Proteste kommen aus der bürgerlichen Mitte, die Legitimität demokratisch gefasster Beschlüsse wird angezweifelt, eine Erneuerung demokratischer Verfahren gefordert.

Es lohnt sich also zu überlegen, wie jetzt und künftig Bürger **und** Gesellschaft miteinander umgehen sollen, um ein zukunftsicherndes **Demokratieverständnis** zu gewährleisten. Wie sehen neue Verfahren von Bürgerbeteiligung aus? Was muss verändert werden? Was bringen Volksbefragungen? Ist unser Verständnis hiervon **konsensfähig**?

⁵ Geis, Matthias: „Wir“ und „Die“. Proteste. Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) Nr. 01/03.01.2011, S. 1.

⁶ Wie vor.

3. Volksbefragungen und Volksabstimmungen

3.1 Demokratische Strukturen

Schauen wir ins Grundgesetz: Die „Staatsstrukturprinzipien“ finden wir in Art. 20 GG, in den Absätzen (1) – (3). Dort heißt es:

- (1) *Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.*
- (2) *Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.*
- (3) *Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.*

Vor allem in Abs. (2) ist konstituiert, wie das „Volk“ seine „Staatsgewalt“ ausübt und damit die Politik mit gestaltet, nämlich „indirekt“ durch Wahlen und Abstimmungen. Wer wählt wen?

In den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 GG heißt es u. a.:

- (1) *Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes ...*
- (2) *Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.*

...

Unterstützt wird die Willensbildung des Volkes durch Parteien (Art. 21 Abs. (1)), wodurch an sich eine Bürger-Partizipation gegeben sein soll, ja, für ein Parteiensystem gesundes Funktionieren geradezu vorausgesetzt wird, aber in der Praxis für einen einzelnen Bürger oft nicht erkennbar noch gewährleistet ist. Man spricht hier von „Parteienverdrossenheit“, die schließlich – gemessen an Wahlbeteiligungen – zur „Politikverdrossenheit“ führt. Eine Partizipation der Bürger an der Gestaltung der Gesellschaft scheint heutigen Vorstellungen also nicht mehr gerecht zu werden. Welche dann? *Jürgen Rüttgers*, der frühere Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, hält die Parteien für „*übermächtig und überfordert*“.⁷

Eine Änderung der in Art. 20 festgelegten demokratischen Strukturen ist jedoch nach Art. 79 (3) GG unzulässig. Das ist die klassische Demokratie, die für die frühe Nachkriegsgeneration das Gefühl vermittelt, kein diktaturgeschädigter Deutscher zu sein. Oder: Wollen wir wirklich auf eine freiheitliche Demokratie verzichten? Doch Demokratie ist nie fertig. Hierzu später.

3.2 Bedarf an Volksbefragungen und Notwendigkeit

Inwieweit Volksbefragungen, Volksabstimmung, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mehr Partizipation an Politik und Gesellschaft ermöglichen, ist nur formal positiv zu beantworten. Immer wenn der Bürger gefragt wird, hat er die

⁷ Rüttgers, Jürgen: „Parteien. Übermächtig und überfordert. Zwanzig Jahre nach der Parteienkritik Richard von Weizsäcker“. Marburg 2012.

Möglichkeit einer offiziellen Bürgerbeteiligung, meistens mit zwei Gewinnern oder zwei Verlierern. Das gilt auch für die Wahlen zu unseren politischen Gremien. Unter **Volksbefragung**⁸ versteht man ein in aller Regel unverbindliches Instrument der direkten Demokratie, bei dem die wahlberechtigte Bevölkerung zu einer bestimmten Frage konsultiert wird. Die zur Befragung stehende Vorlage muss üblicherweise von den Abstimmenden mit "Ja" oder "Nein" zu beantworten sein, bzw. bei mehreren Alternativvorschlägen muss eine eindeutige Auswahl zwischen diesen erfolgen. Die Ergebnisse bei Volksbefragungen sind im Prinzip unverbindlich; es geht um die Ermittlung der Meinungsmehrheit der Bevölkerung zu bestimmten politischen Fragen.

Nach *Wikipedia* ist ein **Volksentscheid** ebenfalls ein Instrument der direkten Demokratie, oft auch als **Plebiszit** bezeichnet.⁹ In der Umgangssprache wird oft der Begriff **Volksabstimmung** als Volksentscheid verwendet, wobei nur in BW Volksentscheide in Rechtstexten als Volksabstimmungen bezeichnet werden.

Das **GG** verwendet den Begriff **Volksentscheid** für alle Entscheide, auch solche mit Referendumscharakter. Ein **Referendum** bezeichnet zumeist eine von der gewählten Vertretung angesetzte Entscheidung des Volkes, im Gegensatz zum Volksentscheid, der begrifflich eine aus dem Volk heraus angestrebte Abstimmung über einen politischen Gegenstand bedeutet. Verfassungsrechtlich sind Volksbegehren, Volksbefragung und Volksentscheide im GG Art. 29 (4) – (6) geregelt und betreffen die Neugliederung des Bundesgebietes. Für die Neugliederung der badischen und württembergischen Länder hat das GG seinerzeit eine Sonderregelung in Art 118 geschaffen.

BW hat die Rahmenbedingungen für Volksentscheide in Art. 59 und 60 der Landesverfassung sowie in den §§ 2 – 24 des Volksabstimmungsgesetzes geregelt. (33%-Quorum bei Gesetzesänderungen, 50% bei Verfassungsänderungen).

Volksentscheide in Deutschland sind in aller Regel **verbindlich**.

Auch ein **Volksbegehren** ist ein Instrument der direkten Demokratie. Bürger können – mit einer vorgegebenen Zahl von Unterschriften in einer bestimmten Frist – einen politischen Gegenstand oder einen Gesetzentwurf in ein Parlament einbringen.

In den meisten Bundesländern haben die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, mit Hilfe von **Bürgerbegehren** und **Bürgerentscheid** direkt in die Kommunalpolitik einzugreifen. Dieser direkte Beteiligungsweg ist nicht ganz einfach zu beschreiten, mit einer Reihe formaler Stolpersteine versehen, und es stellen sich von Bundesland zu Bundesland teilweise sehr unterschiedliche Anforderungen. Mit der Prüfung auf seine rechtliche Zulässigkeit initiiert das Bürgerbegehren den eigentlichen kommunalpolitischen Entscheidungsprozess, führt zu weiteren rechtlichen Auseinandersetzungen, zu entsprechenden Beschlüssen oder zum Bürgerentscheid.¹⁰

⁸ Wikipedia, Download 18.1.2013.

⁹ Der Begriff „Plebiszit“ gilt vielfach auch als Oberbegriff für alle Formen von Volksabstimmungen, Volksentscheiden, Referenden, Bürgerentscheiden, Volksbefragungen u. a.

¹⁰ Wegweiserbürgergesellschaft.de

Ob aber der Bürgerwille ein höheres Gewicht für die zu treffenden Entscheidungen in Kommunen, Ländern oder im Bund hat, wird unterschiedlich beurteilt, was auch die **Volksabstimmung zu Stuttgart 21** zeigt.¹¹ „Sieger“ und „Besiegte“ interpretieren das Ergebnis unterschiedlich und das Problem ist ungelöst. Ähnlich ging es der 3.000-Seelen-Gemeinde **Ellhofen**, wenige Kilometer östlich von Heilbronn, wo ein **Bürgerentscheid** über den Standort eines neuen Feuerwehrhauses durchgeführt wurde. Das neue Spritzenhaus sollte zentral, in der Ortsmitte, gelegen sein, so der Wunsch der Feuerwehrleute. Der Bürgerentscheid brachte keine Lösung, nur neue Konflikte, zumal mehr als 77% der Ellhofener mit ‚Nein‘ votiert hatten. Folge des verschärften Problems: es kam zu einer Austrittswelle bei den ehrenamtlich tätigen Feuerwehrleuten, da sie in der Kommune keinen Rückhalt mehr sahen.¹² *„Es gibt keine Demokratie ohne Streit“* meinte Heiner Geißler in einem SWR3-Interview am 5.1.2013.

Bereits der Parlamentarische Rat war sich bei der Erarbeitung des GG letztlich einig, die zu schaffende „repräsentative Demokratie“ nicht durch fragwürdige Plebiszite zu schwächen. In seiner deutschen Verfassungsgeschichte schreibt Botzenhart zur Aufnahme plebiszitärer Elemente wie **Volksbegehren und Volksentscheide** in das GG: „Die Mehrheit lehnte das jedoch ab, da es in der Geschichte der Weimarer Republik deutlich geworden sei, welche Möglichkeiten für hemmungslose Demagogie Plebiszite zu bieten vermögen.“¹³

Ein Beispiel solcher Demagogie lieferte die NS-Regierung mit dem am 14.7.1933 erlassenen „**Gesetz über Volksabstimmungen**“. Hitler wollte sich jeweils durch *„plebiszitäre Übereinstimmung zwischen diktatorischer Regierung und Volksmehrheit nach innen und außen“* bestätigen lassen, so Broszat in seinem Standardwerk über den Staat Hitlers.¹⁴ Broszat weiter:¹⁵

„Das erste Bedürfnis nach einer solchen plebiszitären Rückenstärkung ergab sich nach dem Austritt aus dem Völkerbund, den Hitler am 14. Oktober abermals in einem ‚Aufruf an das Deutsche Volk‘ verkündet hatte. Diesen unter den damaligen Verhältnissen riskanten Akt durch ein innenpolitisches Vertrauensvotum abzusichern, erschien besonders wünschenswert. ... Die unter diesen Umständen am 12.11.1933 abgehaltene Volksabstimmung, mit der zugleich die Wahl eines neuen Reichstags gekoppelt wurde, war die erste im Stile eines Glaubensbekenntnisses aufgemachte plebiszitäre Abstimmung des Dritten Reiches. ... Bezeichnend war die der Volksabstimmung zugrunde liegende Frage: <Billigst du, deutscher Mann, und du, deutsche Frau, diese Politik deiner Reichsregierung und bist du bereit, sie als den Ausdruck deiner eigenen Auffassung und deines eigenen Willens zu erklären und dich feierlich zu ihr bekennen?>“.

Wer weiß das heute noch? Über andere Formen von Bürgerbeteiligung werde ich noch berichten.

¹¹ Die Landesregierung von BW führte eine Volksabstimmung gem. Art. 60 der Landesverfassung herbei, wo es in Abs. 2 heißt: Wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtages es beantragt, kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen.“ Die ‚grün-rote‘ Landtagsmehrheit ebnete hierfür den Weg.

¹² SWR2 Wissen: Wie viel Demokratie darf's sein? Zur Lage der Bürgergesellschaft in Baden-Württemberg. Sendung am 28.12.2012, Manuskript von Autor Detlef Berentzen, S. 10.

¹³ Botzenhart, Manfred: Deutsche Verfassungsgeschichte 1806 – 1949. Stuttgart Berlin Köln 1993, S. 205.

¹⁴ Broszat, Martin: Der Staat Hitlers. München 2000/15, S. 127.

¹⁵ Ebd.

4. Weitere Formen von Bürgerbeteiligung

4.1 Beteiligungsverfahren

Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften sehen eine Reihe von Beteiligungsverfahren vor, über deren Nichteinhaltung ggf. vor den zuständigen Gerichten geklagt werden kann. Hierdurch können sich betroffene Bürger Recht verschaffen.

Aus der Vielfalt der konstituierten Beteiligungsverfahren möchte ich beispielhaft einige herausgreifen:

- Bauleitplanung, Bauplanung, Bebauungsplanung: In unterschiedlichen Prozess-Stufen werden betroffene Bürger in unterschiedlicher Intensität beteiligt; solche Prozesse ziehen sich oftmals über lange Zeiträume hin, so dass am Ende keine Transparenz mehr darüber besteht, was am Anfang geschah. Zudem nimmt bei langen Planungsprozessen eine bürgerliche Partizipationsmöglichkeit ab, was sich bei „Stuttgart 21“ oder der Karlsruher „Kombilösung“ zeigt. Auch die vorgeschriebene Beteiligung der „Träger öffentlicher Belange“ ist nicht gerade ein Paradebeispiel für die Beteiligung eines einzelnen Bürgers. Auch Mitwirkungsmöglichkeiten bei Nachbarschaftsbeteiligungen sind oft sehr begrenzt.

- Soziale Selbstverwaltung: Zwar ist die Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger eine der Säulen des Sozialstaates, aber eine Partizipation eines ehrenamtlich engagierten Bürgers ist kaum möglich. Verbände, wie z. B. Gewerkschaften, bestimmen, wer Mitglied der Verwaltungskörperschaften wird.

- Kommunale Selbstverwaltung: Hier werden die Verantwortlichen (Bürgermeister, Gemeinderäte) durch Wahlen bestimmt, für die das zum Wahlrecht Gesagte gilt. Für den Bürger ist dies ebenfalls nur eine mittelbare Beteiligung. Auch die „Zuwahl“ von Bürgern zu Ausschüssen ist in der Regel auch eine mittelbare Beteiligung, z. B. Vertretung eines Stadt seniorenrates im Sozialausschuss.

Soweit einen kurzen, unvollständigen Überblick über standardisierte Beteiligungsverfahren.

4.2 Bürger und „Obrigkeit“

Gerade standardisierte Beteiligungsverfahren, die zwar sinnvoll sind, zeigen, dass der Bürger nicht unbedingt das Gefühl hat, individuell beteiligt zu sein. Weit weg sind die Verfahren, für Bürger meistens intransparent und nur mit viel Sachverstand nachvollziehbar. Von erforderlichem Zeitaufwand ganz zu schweigen. Da muss ja ein bestimmtes Ohnmachtgefühl aufkommen und ein Empfinden, einer nicht zu bewegendem „Obrigkeit“ untertan zu sein.

Verstärkt wird dieses Gefühl noch durch eine Medienlandschaft (oft „Verdachtsdemokratie“), die keine Partizipation erkennen lässt, ja, sich als Vierte Gewalt im Staate sehend, unsere Lebensabläufe fast uneingeschränkt mitbestimmt. Die Schranke heißt: Meinungsfreiheit. Rundfunkräte sind weit entfernt vom Bürger; ihre Entscheidungen werden nur bei Nachteilen für Hörer und Zuschauer bekannt. Für eine Kommunikation gibt es nur eine „gefühlte“ Einbahnstraße. Vielfach geben

Medien vor, die Bevölkerung ‚aufzuklären‘, doch fördern sie eher das Gefühl der Hilflosigkeit.

Es erscheint also notwendig, neue Formen einer Bürgerbeteiligung zu suchen. Nicht auf Traditionen ausruhen, sondern die Zukunft auch demokratisch gestalten, lautet das Motto!

Ein Beispiel hierfür wollte Ministerpräsident **Kretschmann** in seiner Regierungserklärung am 25. Mai 2011 geben. In Abschnitt II „*Politik des Gehörtwerdens*“ nannte er folgende „Formate“:¹⁶

- *Schritt in die Bürgergesellschaft,*
- *Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern,*
- *Ende des Durchregierens von oben; gute Politik von unten,*
- *Einmischung der Bürgerinnen und Bürger,*
- *Bürgerbeteiligung auch durch das Internet und neue Medien,*
- *Neuer Umgang mit Konflikten: „zivilisierter Streit“,*
- *Transparente Verfahren.*

Gleichzeitig bezeichnete Kretschmann unsere Politik als *stabil* und betonte:

„*Die repräsentative Demokratie ist das Rückgrat unseres Gemeinwesens.*“ Seine Vorschläge sollen die „*Distanz zwischen demokratischen Institutionen und den Bürgerinnen und Bürgern*“ berücksichtigen. Doch Kretschmann: „**das letzte Wort haben die gewählten Organe oder das Volk direkt**“, d. d. „*repräsentative Demokratie*“ sowie Volksbegehren und Volksentscheide.

Was ist nun Realität, was ‚Populismus‘?

4.3 Mitentscheidung von Bürgern

Es geht also nicht darum, die klassische Demokratie abzuschaffen oder zu verändern, sondern zu erweitern und zu ergänzen.

Dass sich Bürger aktiv in den Gestaltungsprozess des täglichen Lebens einbringen, zeigt das hohe ehrenamtliche Engagement mit ungezählten **Initiativen** in fast allen Lebensbereichen. Vieles wird bewirkt und im Kleinen verändert. Es sind aber nicht die Beteiligungen am staatlichen oder gesellschaftlichen Geschehen, wie es die demokratischen Strukturen vorsehen. Eher sind es die Initiativen mehrerer Bürger mit gleichen Zielen, die **Bürgerinitiativen**, die als Erweiterungsformen der Demokratie angesehen werden können. Ihre öffentlich wahrnehmbaren „Beteiligungsformen“ wie **Demonstrationen** oder gar **Proteste** – friedliche Abläufe vorausgesetzt und durch Bürgerrechte gedeckt - können durchaus zu Mitentscheidungen durch Bürger führen, die die traditionellen Planungsverfahren sonst nicht hergeben. Eine solche Demokratie-Erweiterung oder –Ergänzung macht vor allem im Vorfeld einzuleitender Planungen für Großverhaben Sinn, nicht erst, wenn Investitionen irreversibel getätigt sind, wie bei „Stuttgart 21“. Die dort – nach einer verfahrenen Situation und Unnachgiebigkeit der Streitparteien – praktizierte **Mediation** könnte zu einem Baustein geformt werden, der, wie gesagt, im Vorfeld der Einleitung von Planungsverfahren liegt, eine Form der Mitentscheidung von Bürgern.

¹⁶ Regierungserklärung von Ministerpräsident Winfried Kretschmann am 25. Mai 2011, S. 26 – 30.

Ein aktuelles Beispiel aus Bruchsal zur Windkraftnutzung. Das Amtsblatt Nr. 2 vom 10.1.2013 schreibt folgendes:

„Die Bürgerinformation soll in Ergänzung des förmlichen Verfahrens Interessierten die Möglichkeit geben, darüber hinausgehende Hintergrundinformationen zu erhalten und die Planungen im Gespräch mit Fachexperten im Gesamtkontext zu erörtern.“
Dieses Vorgehen schafft Transparenz, ohne zugleich von Lösung zu sprechen.

Allerdings muss man auch hier sehen, dass solches **Bürgerhandeln**, ebenso wie bei Parteien, strukturiert ist, indem z. B. „Sprecherrollen“ erforderlich werden, die nicht immer auf individuelle Initiativen eingehen können; es sind also „repräsentative“ Handlungsweisen. Ob die Sprecher durch Wahl bestimmt wurden oder sich selbst ernannten, spielt dabei keine Rolle! Also: Auch hier keine **direkte** Demokratie.

Ein Gegenbeispiel liefert uns der Sport, bei dem der Normalbürger zum fast ohnmächtigen Zuschauer wird: **Fußballfans** verursachen militante Auseinandersetzungen. Der Bürger ist vor allem dadurch beteiligt, dass mit seinen Steuern ein Heer von Polizisten eingesetzt werden muss, damit die öffentliche Ordnung aufrechterhalten werden kann. Die millionenschweren Clubs oder Verbände (DFL, DFB) lehnen bisher jegliche Beteiligung ab. Zwar stellt der **Dialog** zwischen DFL und Fan-Vertretern (auch Bürger) eine Art Bürgerbeteiligung dar, aber den Fan-Vertretern fehlt jegliche demokratische Legitimation. Lösung offen! Eine „negative Bürgerbeteiligung“ ist allerdings der Verbrauch von Steuergeldern für einen notwendigen Polizeieinsatz!

5. Feststellungen und Konsequenzen für den Alltag

5.1 Parteiendemokratie

Über die Aufgaben der Parteien in einem demokratischen Staat, d.h. über ihre Mitwirkung „*bei der politischen Willensbildung des Volkes*“ (Art.21 (1) GG) habe ich schon kurz gesprochen. Einzelheiten über Parteien regeln Bundesgesetze.¹⁷

Neben den Wahlen ist also ein Engagement in Parteien die zweite formelle und legitime Säule der Bürgerbeteiligung in Staat und Gesellschaft. Parteien erhöhen sogar die „Schlagkraft“ bei der traditionellen Bürgerbeteiligung, da sie vielfältige Möglichkeiten, z.B. in der Unterstützung der Wahlen (Kandidatenauswahl, Listenplätze, Fraktionsstärke im Parlament – um nur einige Stichworte zu nennen -), sowie im Kommunikationsprozess mit den Bürgern bieten. Sie sollten eigentlich für Transparenz im politischen Geschehen sorgen und dies nicht allein den Medien überlassen. Erklärungsnotwendigkeit!

Gerade daran hapert es; mangelndes Interesse an der Parteiarbeit und Mitgliederschwund sind die Folgen. Wir sprechen von „Parteienverdrossenheit“. Dies ist eine Systemschwäche. Wie kann dieser Entwicklung entgegengewirkt werden? Es gilt also, Konzepte für eine Verbesserung und mehr Attraktivität der Parteiendemokratie zu finden!

Wir haben uns schon eingangs mit „Repräsentation“ beim demokratischen Staatsaufbau befasst. Der Politologe und Philosoph Felix Heidenreich sieht

¹⁷ Parteiengesetz, letztmals geändert am 23.8.2011

zwingende Parallelen im Parteienstaat, weil er nur durch eine gesunde Parteienentwicklung eine ungefährdete Demokratie sieht. Dabei ist für ihn eine „repräsentative Demokratie“ deswegen eine gute Demokratie, weil sich „Repräsentation“ auch in der Parteiendemokratie spiegelt. Sein Beispiel für Repräsentation: „Koch und Arzt“. Ein Koch repräsentiert den Gast, weil er 1:1 dessen Wünsche umsetzt; ein Arzt verbessert die Repräsentation, weil er durch seine Kompetenz die Gesundheit optimiert. Eine Parteiendemokratie braucht also Beides!¹⁸

Ein noch ungeklärtes Problem ist die politische Beteiligung von Migranten durch Wahlen. Nach dem Parteiengesetz sind politische Vereinigungen „*nicht Parteien, wenn 1. ihre Mitglieder oder die Mitglieder ihres Vorstandes in der Mehrheit Ausländer sind oder 2. ihr Sitz oder ihre Geschäftsleitung sich außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes befindet*“.¹⁹

5.2 Mehr Bürgerdemokratie

Eine der ersten Regierungsmaßnahmen in BW war daher die Einsetzung einer „*Staatsrätin für Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft*“, Frau *Gisela Erler* von den „Grünen“, im Jahr 2011. Damit sollte die neue „*Kultur des Gehörtwerdens*“ umgesetzt werden mit dem Ziel: „*Kompetente Mitbestimmung, Anhörungen und Diskurse – real und virtuell*“

Gehörtwerden war besonders im Bildungsbereich und bei kommunalen Angelegenheiten ein versprochenes Instrument für mehr **Bürgerbeteiligung**.²⁰ Deshalb gab es große Erwartungen im Landeselternbeirat (LEB) hinsichtlich des Schulwesens. Im Mittelpunkt: Prästigeprojekt ‚Gemeinschaftsschule‘. Inzwischen ist die Vorstandsspitze des LEB in den Farben der Landesregierung besetzt und kooperiert mit dieser gegen die Meinung anderer Vorstandsmitglieder und Schulverbände. Was den Wunsch der Kommunen betrifft, wird kaum noch hingehört. Ähnlich bei KITAs: Die Landesregierung hat den Kommunen ein hohes Maß an Selbstentscheidung zugesagt. Natürlich war die Kompetenz bei der KITA-Einrichtung den Kommunen zugewiesen. Nun fehlt es den Gemeinden an Geld. Die Bitte dafür wird gehört, aber an den Bund weitergereicht.

Wie problematisch **Bürgerentscheide** als Form einer Bürgerbeteiligung sein können, zeigte die Abstimmung über die Einführung der Gemeinschaftsschule in Bad Saulgau am 20.1.2013. Zwar stimmten 65,9% der Wähler gegen die neue Schulform, verloren aber, weil die Wahlbeteiligung nur 31,2% betrug und damit das erforderliche Quorum verfehlte. Somit ist das Bürgervotum rechtlich nicht bindend, aber ein deutliches Signal an den Gemeinderat, der nun nochmals abstimmen muss.²¹

Zum **Bürgerentscheid** in Ellhofen über ein neues Feuerwehrhaus, den Frau *Erler* beispielhaft schildert, habe ich schon gesprochen. Und ein erwähnter Einsatz ehrenamtlicher „*Nachwanderer*“ gegen Streiterei und Vandalismus in Bad Rappenau, ist ein Bürgerprojekt, aber nicht im Sinne von mehr demokratischer Bürgerbeteiligung, was natürlich für alle ehrenamtlichen Projekte gilt. Hier sollte man schon einen klaren Trennungsstrich ziehen

¹⁸ Heidenreich, Felix: „Was politische Parteien leisten könnten...“ Manuskript zu SWR2-Sendung am 17.2.2013, S. 5/6.

¹⁹ Ebda, § 2 (3).

²⁰ BNN Nr. 15 v. 18.1.2013, S. 12.

²¹ BNN Nr. 17 v. 21.1.2013, S. 6.

Von den vielen veranstalteten „Demokratietouren“ durch Baden-Württemberg mit „*schwarzer Limousine, einem entspannten Chauffeur und einem Referenten, der die Reisen seiner Chefin vorbereitet*“,²² ist nicht viel Spektakuläres zu berichten. Ein **Dialog** allein ist noch keine Bürgerbeteiligung und lobende **Gespräche mit Ehrenamtlichen**, die für eigene Projekte tätig sind, noch keine echte Partizipation. Die bisherige Tätigkeit von Frau *Erler* wird im SWR2-Bericht als „*Anfänge und Experimente in Sachen Bürgerbeteiligung*“ angesehen, quasi als „*Labor für die Zukunft von Demokratie*“²³

Zum Thema „Atomendlager“ fordert *Kretschmann* gar eine **Volksabstimmung**. Dagegen soll eine Bürgerbeteiligung in Sachen „Umwelt, CO2-Ausstoß“ durch **Bürgertische** erfolgen.

Das von den Koalitionsparteien an sich abgelehnte Verbotsverfahren gegen Alkohohlmissbrauch auf öffentlichen Plätzen in den Städten führte am 24.1.13 ebenfalls zu einem **Runden Tisch** bei der Landesregierung, da Städte, Gemeinden sowie Polizei andere Vorstellungen dazu haben. **MP Kretschmann** und **IM Gall** hoffen auf eine Lösung, wenngleich ein Verbot politisch nicht durchsetzbar. Der **Runde Tisch** heißt deshalb „Lebenswerter öffentlicher Raum“.²⁴

Von einem weiteren **Runden Tisch** spricht man beim Problem „Nationalpark Nordschwarzwald“.²⁵ Faktisch wird der Streit vor Ort militant ausgetragen, so dass sich der Badische und der Württembergische Landesbischof genötigt sahen, öffentlich zur Mäßigung aufzurufen.²⁶ Schwierig für einen Dialog am Runden Tisch. Schließlich hat sich der Ministerpräsident bereits festgelegt: „Am Ende entscheidet der Landtag“. Also endet die Partizipation der Bürger an der Politik vor Ort bei der „klassischen Demokratie“.

In Karlsruhe wird eine neue Art von Bürgerbeteiligung erprobt: eine **Konsenskonferenz** soll einen Streit um Kleingärten und Sportplätze in der Südstadt schlichten helfen. 24 zufällig ausgewählte Bürger sind als Mittler tätig.²⁷

Es gäbe noch viele Fälle, die aufgezählt werden könnten. Doch zeigt schon diese Aufzählung, dass durch Ergänzung und Erweiterung von demokratischen Entscheidungsprozessen mehr Bürgerinteresse durch diese Form einer ‚postdemokratischen‘ Handlungsweise gerecht werden **kann**, aber dadurch auch nicht alle Probleme zufriedenstellend gelöst werden können. Schließlich entscheiden, wie bisher, die demokratischen Institutionen.

„Mit Volksabstimmungen allein lassen sich weder Stellenbesetzungspläne noch Budgetplanungen angemessen entscheiden.“²⁸

²² „Wie viel Demokratie darf’s sein? Zur Lage der Bürgergesellschaft in Baden-Württemberg“. SWR2-Wissen. Sendung am Freitag, 28. Dezember 2012, Autor: Detlef Berentzen, S. 3 f.

²³ Wie vor.

²⁴ BNN Nr. 20 v. 24.1.13, S. 10.

²⁵ BNN Nr. 296 v. 21.12.2012, S. 9; BNN Nr. 19 v. 23.1.2013, S. 11.

²⁶ BNN Nr. 20 v. 24.1.13, S. 9.

²⁷ BNN Nr. 18 v. 22.1.13, S. 26.

²⁸ Heidenreich, Felix, wie vor, S. 7.

6. Zusammenfassung

Das Referat versuchte, die beiden Formen von Demokratie, die „repräsentative“ und die „direkte“, zu erklären und die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger aufzuzeigen.

Gesellschaftliche Strömungen zur Behebung von Politikverdrossenheit verlangen Ergänzungen und Erweiterungen gelebter Demokratie. Die Grenzen hierfür ziehen allerdings die unveränderbaren Artikel des GG der Bundesrepublik Deutschland, die eingangs zum Verständnis der bestehenden demokratischen Formen herangezogen wurden.

Ob die grün-rote Landesregierung mit den von MP *Kretschmann* genannten Instrumenten „Baden-Württemberg zum Musterland von lebendiger Demokratie und Bürgerbeteiligung machen“ kann und welche Früchte daraus erwachsen, bleibt abzuwarten.²⁹ Insoweit konnte auch nur eine Auswahl der diskutierten Formate aufgegriffen werden.

Eine Gefahr für die „klassische“ Demokratie besteht nicht, aber für unser politisches System dann, wenn politische Entscheidungen immer mehr durch Lobbyismus beeinflusst werden,³⁰ d. h. die Legitimitätsgrundlage beschnitten wird. Eine „hausgemachte“ Gefahr erwächst aber aus der zunehmenden Wahlmüdigkeit der Bürger, denn es könnte durchaus im Konzept einer machtbewussten Exekutive liegen, für die „die Passivität der Bürger ein paradiesischer Zustand“ ist.³¹

Felix Heidenreich mahnt daher: *„Ohne in Parteien engagierte Bürger wird auf absehbare Zeit kein demokratischer Staat zu machen sein!“*

Wie bringen wir uns ein? *Franz Kafka* empfahl:

„Verbringe nicht die Zeit mit der Suche nach einem Hindernis. Vielleicht ist keines da!“

Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Klaus Krüger, M.A.

Anmerkung

Dieser Vortrag wurde im März 2013 vor dem Männerkreis der Luthergemeinde der Stadt Bruchsal gehalten. © by Klaus Krüger, M.A. Nutzung des Textes oder Teile davon nur nach vorheriger Genehmigung durch den Verfasser.

²⁹ Pressemitteilung zur Regierungserklärung am 25. Mai 2011.

³⁰ BNN Nr. 292 v. 17.12.2012, Kommentar „Ein Geben und Nehmen“, S. 2

³¹ „Demokratie neu denken“. SWR2-Wissen. Sendung am 26. August 2011, S. 3. Autor: Detlef Berentzen.