

# Warum eine Demokratie-Enquete des Deutschen Bundestags überfällig ist

Roland Roth

## 1 | Expertenkommission statt Bundestags-Enquete?

Im Abschnitt „Zusammenhalt und Erneuerung – Demokratie beleben“ des jüngsten Koalitionsvertrags für die 19. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und SPD mit der neutönenden Überschrift „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“ heißt es lapidar: „Wir werden eine Expertenkommission einsetzen, die Vorschläge erarbeiten soll, ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann. Zudem sollen Vorschläge zur Stärkung demokratischer Prozesse erarbeitet werden“ (163). Kündigt sich damit nach langer Zeit die Erfüllung der häufig vorgebrachten Wünsche und Forderungen nach einer Enquete-Kommission zu diesem Thema im Deutschen Bundestag<sup>1</sup> an? Handelt es sich um ein aussichtsreiches „Wir haben verstanden!“ der neu-alten Regierungskoalition in Sachen Vitalisierung der Demokratie?

### 1.1 | Der Demokratiediskurs – eine Aufgabe für eine Expertenkommission?

Zweifel sind angebracht: Dass die Koalitionäre sich nicht auf mehr zum Thema „Demokratie beleben“ als die Einsetzung einer Expertenkommission verständigen konnten, klingt nicht nach einem Aufbruch zu neuen Ufern, der für andere Themenfelder wortreich beschworen wird. Diese Zurückhaltung ist erstaunlich, gab es doch in jüngster Zeit selbst in einigen Bundesministerien glaubhafte Anstrengungen, zentrale Vorhaben und Gesetze durch Bürgerbeteiligung voranzubringen (z. B. der Klimaschutzplan 2050). Selbst die Bundeskanzlerin hatte in der Vergangenheit zu einer Reihe von

Bürgerforen eingeladen, um ihre politische Agenda bürgernah aufzufrischen. An eine partizipative Erneuerung der eigenen Regierungsarbeit ist offensichtlich nicht gedacht. Dass dies erfolgreich möglich ist, zeigen z. B. die Erfahrungen in Baden-Württemberg, wo die „Politik des Gehörtwerdens“ zahlreiche partizipative Innovationen hervorgebracht und das Regierungshandeln in vielen Bereichen verändert hat (vgl. Roth 2016; Erler 2018). Im Koalitionsvertrag finden sich zahlreiche Expertenkommissionen als Platzhalter für Themen, die auf diese Weise zwar besetzt werden, aber für das Regierungshandeln völlig unverbindlich bleiben sollen. Berichte und Vorschläge von Kommissionen verpflichtet zu nichts. So lange sie daran arbeiten, kann das betreffende Thema aus dem politischen Tagesgeschäft herausgehalten werden – ein Verschiebebahnhof also.

### 1.2 | Beachtliche Verdrängungsleistungen

In dieses Bild passt auch das „Ob“ der Einsetzungsabsicht – eine Prüfklausel, ob überhaupt Erneuerungsbedarf in „unserer bewährten parlamentarisch-repräsentativen Demokratie“ besteht. Diese Formulierung verweist auf beachtliche Verdrängungsleistungen, sieht sich die neue Regierung doch einer „Alternative für Deutschland“ gegenüber, die nicht zuletzt wegen ihrer Absage an eben diese repräsentativen Strukturen der „Systemparteien“ zur stärksten Oppositionsfraktion geworden ist. Von Realitätsverweigerung zu sprechen, ist sicherlich nicht übertrieben.

### 1.3 | Erfolgsbedingungen einer Enquete-Kommission

Gerade wer das Hohelied der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie anstimmt, sollte sich in der Pflicht sehen, die Verbesserung demokratischer Prozesse zur eigenen An-

gelegenheit zu machen. Der Bundestag ist der Ort, wo folgenreich über die Gegenwart und Zukunft der parlamentarischen Demokratie und ihrer direktdemokratischen bzw. dialogorientierten Erweiterungen zu debattieren ist. Die Auslagerung an eine Expertenkommission kommt einem – zumindest temporären – Politikverzicht gleich.

Einige dieser genannten Vorbehalte sprechen für eine Enquete-Kommission. Freilich bietet auch sie keine Gewähr für überzeugende Ergebnisse und politische Reformen. Viele Enquete-Kommissionen des Bundestags sind weitgehend folgenlos geblieben. Aber es gibt auch positive Erfahrungen. So ermöglichte die Enquete zur „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (1999-2002) den Startschuss für die Institutionalisierung einer Engagementpolitik auf allen politischen Ebenen. Viele der detaillierten Enquete-Vorschläge sind in den Folgejahren umgesetzt worden.

Zu den Erfolgsbedingungen gehören:

- die gleichberechtigte Zusammenarbeit von Abgeordneten und Sachverständigen;
- die erhöhte Selbstbindung an die Ergebnisse durch die Einbindung der Parlamentsfraktionen;
- eine begleitende öffentliche Debatte, angereichert durch Anhörungen und Diskussionsveranstaltungen;
- die Mobilisierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren und themenbezogene Vernetzungen;
- die Möglichkeit zur Beauftragung von wissenschaftlichen Studien und Expertisen, mit dem Ziel einer systematischen Bestandsaufnahme von Krisen, Fehlentwicklungen, Reformbedarf und praktischen Alternativen;
- die lange Bearbeitungszeit von in der Regel einer Legislaturperiode;
- die Debatte von Zwischenergebnissen im Bundestag und in einer breiteren Öffentlichkeit und
- die Orientierung an umsetzbaren Ergebnissen, nach Möglichkeit in Form von Gesetzesvorschlägen.

- Enquete-Kommissionen können durch ihre Einbindung in den parlamentarischen Betrieb die demokratische Legitimation ihrer Ergebnisse und deren Umsetzungschancen verbessern. Gleichzeitig sind sie vom alltäglichen Gesetzgebungsprozess entlastet und bieten die Gelegenheit, wichtige, über eine Legislaturperiode hinausgreifende Themen gründlich zu bearbeiten. Das schließt begleitende Gesetzesinitiativen nicht aus.

## 2 | Liberale Demokratien im Umbruch

Enquete-Kommissionen machen aber nur Sinn, wenn es um die längerfristige politische Gestaltung erwünschter Entwicklungen geht. Für die selbstgewisse Verwaltung des Status quo sind sie ebenso überflüssig wie in krisenhaften Situationen, in denen spontane Krisenreaktionen gefragt sind und es scheinbar nichts mehr zu gestalten gibt. Zeitdiagnosen sind deshalb das stärkste inhaltliche Argument für eine Demokratie-Enquete.

Weithin akzeptiert ist die Einschätzung, dass wir uns *in Sachen Demokratie* in einer *offenen und ambivalenten Situation* befinden. Einerseits gibt es demokratische Zugewinne: ein gestiegenes politisches Interesse (nicht nur) in Deutschland auch bei jungen Menschen, eine wachsende Partizipationsbereitschaft in der Bevölkerung, ein vergleichsweise starkes bürgerschaftliches Engagement, wie es zuletzt eindrucksvoll in der Unterstützung von Geflüchteten sichtbar wurde, sowie eine breite gesellschaftliche Anerkennung demokratischer Werte. Hinzu kommt die Tendenz zu einer vielfältigen Demokratie: Viele Bürgerinnen und Bürger drängen jenseits von Wahlen darauf, bei politischen Entscheidungen gefragt und gehört werden. Sie wollen mehr Mitbestimmung und Mitentscheidung. „Mehr Demokratie“ lautet heute eine Forderung, die prinzipiell mehrheitsfähig ist.

Andererseits verfestigen sich in bestimmten Milieus und Bevölkerungsgruppen Distanz und Abkehr von den bestehenden politischen Institutionen – im Osten Deutschlands stärker als im Westen, in abgehängten stärker als in

prosperierenden Regionen und Stadtteilen. Der Aufschwung rechtspopulistischer Parteien hat in vielen westlichen Ländern bereits zum Zerfall der alten Parteienkonstellationen geführt – zuerst Anfang der 1990er-Jahre in Italien, zuletzt in den USA, in Frankreich und mit starker Tendenz auch in Österreich, wo sich die ÖVP als „Liste Kurz“ zur führerorientierten Bewegung stilisiert, vielleicht auch transformiert hat.

Auf den ersten Blick mag Deutschland als demokratische „Stabilitätsinsel“ erscheinen. Noch immer gelingt es, wenn auch knapp, große Regierungskoalitionen zu bilden. Doch auch hierzulande gibt es Erosionserscheinungen, deren sichtbarster Ausdruck der Aufstieg einer sich radikalierenden AfD ist, die offensiv gegen demokratische Grundwerte antritt. Nachlassende Parteibindungen, schwindende Mitgliedschaften, reduzierte Wahlbeteiligung, wachsende Repräsentationsdefizite und eine selektive Agenda der Parlamente (vgl. Elsässer et al. 2016) gehören zu den Langfristrends im repräsentativen Gefüge der Bundesrepublik und in vergleichbaren europäischen Ländern (Mair 2013). Deshalb ist vor der Illusion zu warnen, es handle sich beim Einzug der AfD lediglich um eine *Normalisierung* und einen Anschluss an europäische Entwicklungen.

Auch wenn dort solche Kräfte bereits seit Jahrzehnten erfolgreich sind und mitregieren, dürfte die Hoffnung auf einen Mephisto-Effekt (die „Kraft, die stets das Böse will und stets das Gute schafft“) in die Irre führen. Die Wahlerfolge der rechtspopulistischen und in Teilen rechtsextremen Partei haben in politischen Kommentaren zwei entgegengesetzte Bewertungen erfahren. Einerseits wird dies als Chance bewertet, denn die AfD bringe Nichtwähler wieder an die Wahlurne; die demokratischen Parteien erfahren, wenn auch bescheidenen, Zulauf. Die radikale Kritik an EU, Globalisierung und Migration finde endlich auch den Weg in die Parlamente. Dies belebe die politischen Debatten und zeige, wie robust und integrationsfähig unser repräsentatives System sei. Schließlich sei durch die Parlamentspräsenz auch ein positiver Mäßigungseffekt zu erwar-

ten. Wird Kritik im Parlament und nicht auf der Straße vorgebracht, falle sie in aller Regel moderater aus. Der nachlassende Zulauf von Pegida etc. sei ein Zeichen in diese Richtung.

Andererseits werden die AfD-Wahlerfolge als ein politischer Dammbreach gesehen, der eine Rechtsverschiebung in der politischen Landschaft mit sich bringen werde. Nicht nur die CSU scheint dies belegen zu wollen, wenn sie ihre „rechte Flanke“ schließen will.

Auf den ersten Blick finden wir Belege für beide Sichtweisen. Wie der Thüringen-Monitor 2017 zeigt, sind dort Demokratiezufriedenheit, Wahlbeteiligung und die Bereitschaft zur Mitarbeit in Parteien in jüngster Zeit angestiegen. Dies hat wohl in erster Linie mit den Erfolgen der AfD zu tun, bietet sie doch die Möglichkeit für bisher „stumme“ Gruppen, zur Wahlurne zu gehen und sich in den Parlamenten vertreten zu sehen. Aber dieses positive Bild ist trügerisch. Zwar seien 57 Prozent der Befragten mit der Demokratie zufrieden, gleichzeitig sehen 69 Prozent ihre Anliegen in der Demokratie nicht wirksam vertreten, 74 Prozent beklagen, dass die Parteien nur ihre Stimme haben wollen, aber kein Interesse an ihren Ansichten haben, und 63 Prozent wollen eine starke Partei, die die „Volksgemeinschaft“ verkörpert (Best et al. 2017: 199).

Ähnliche Ambivalenzen lassen sich bei sozialen Fragen beobachten. 88 Prozent wünschen sich eine Umverteilung von Oben nach Unten. Gleichzeitig fordern 83 Prozent mehr Härte gegen Asylbewerber und 54 Prozent gehen davon aus, dass diese keine echten Fluchtgründe hätten. Zu beobachten sei zudem, so die Autoren des Monitors, eine Ethnisierung der sozialen Frage: „soziale Gleichheit und soziale Gerechtigkeit nur für eine homogene Mehrheitsgesellschaft der Altingesessenen“ (200). Zudem sind 41 Prozent der Befragten in Thüringen ethnozentristisch eingestellt, d.h. sie teilen nationalistische und fremdenfeindliche Positionen (201) und ihr Anteil ist keineswegs rückläufig. Der Anteil der rechtsextrem eingestellten ist von 2016 auf 2017 von 16 auf 19 Prozent gestiegen. Was oberflächlich wie eine Normalisierung aussieht,

stellt sich als völkische Transformation einer Demokratie dar, die ihre menschenrechtliche Basis zerstört.

Migration, Flucht, wachsende soziale und politische Ungleichheiten und andere Globalisierungsfolgen, aber auch nationalistische Gegenbewegungen à la Brexit und Trump drohen zusätzlich das „Modell Deutschland“ alter Prägung von außen und von innen auszuhöheln. Hinzu kommen die Destabilisierung zentraler ökonomischer Wachstumspfeiler – von der Deutschen Bank bis zur deutschen Automobilbranche – und wachsende regionale Disparitäten. Das Thema sozialer Zusammenhalt ist aktuell ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit gerückt. Dabei geht es nicht zuletzt um Strategien, um der Erosion der sozialen Grundlagen der Demokratie zu begegnen.

In dieser ambivalenten und herausfordernden Situation ist vor Zweierlei zu warnen: vor einer Politik des „Weiter so“, die vergehende Stabilitätserfahrungen einfach in die Zukunft verlängert und die benannten Herausforderungen ignoriert, aber auch vor wohlfeilen Untergangsszenarien à la „Postdemokratie“, die jede Hoffnung auf eine demokratische Alternative ausschließen.

### 3 | Leitbild vielfältige Demokratie

Auf einer zukunftsorientierten Tagesordnung steht vielmehr eine kreative und gestaltende Demokratiepoltik. Demokratisches Engagement und Partizipation finden heute nicht mehr ausschließlich im Wahlakt ihren Anfang und ihr Ende. Positiver Ausgangspunkt ist ein Trend in Richtung „vielfältige Demokratie“, die aus fünf unterschiedlichen Elementen besteht:

#### 3.1 | Formen der repräsentativen Demokratie

Formen der repräsentativen Demokratie und ihrer Institutionen (Wahlen, Parteien, Parlamente, das etablierte System intermediärer Interessenvermittlung etc.). Sie erfahren noch immer hohe Wertschätzung und produzieren weit mehr als 90 Prozent aller Entscheidungen.

Aber sie können heute keinen Alleinvertretungsanspruch mehr geltend machen, wie die nachlassende und sozial selektive Wahlbeteiligung oder die schrumpfende Parteimitgliedschaft verdeutlichen. Zudem hat deren Legitimationskraft deutlich gelitten. So werden zentrale Infrastrukturentscheidungen heute oft nur noch akzeptiert, wenn zusätzliche Formen der Beteiligung angeboten werden.

#### 3.2 | Direktdemokratische Formen

Direktdemokratische Formen, die auf verbindliche Entscheidungen zielen (Sachvoten), wie z. B. Bürgerbegehren, Bürgerentscheide, aber auch in bestimmten Versionen des Bürgerhaushalts, wenn die Bürgerschaft über Budgets bzw. Teile davon (mit-)entscheiden kann. Sie erfreuen sich in der Bürgerschaft deutlich größerer Wertschätzung als bei den repräsentativen Entscheidungsträgern.

#### 3.3 | Dialogorientierte, deliberative Beteiligungsformen

Dialogorientierte, deliberative Beteiligungsformen, die von der öffentlichen Hand, gelegentlich auch von privaten Vorhabenträgern *von oben* angeboten werden und in eingeschränkter Form auch rechtlich fixiert sind. Es geht um Anregungen, neuen Ideen und Prioritäten in der Entscheidungsvorbereitung. Sie sind bei allen Beteiligten oft mit großen Erwartungen verbunden, was die verbesserte Qualität der Entscheidungen, deren größere Interessenberücksichtigung und deren Akzeptanz betrifft (vgl. ebd.).

Zu ihnen gehört auch eine sich entwickelnde Beteiligungskultur in öffentlichen Einrichtungen und Programmen (Kitas, Schulen, Jugendeinrichtungen, aber auch Quartiersräte in Gebieten der sozialen Stadt oder Heimbeiräte in Alten- und Pflegeeinrichtungen) und Stiftungen (z. B. Kinderbeiräte). Hinzu kommt eine wachsende Zahl von kommunalen Beteiligungssatzungen und -leitlinien<sup>2</sup>, Partizipationsbeauftragte in der Verwaltung, lokale Handbücher Bürgerbeteiligung und verbesserte

rechtliche Regelungen (Verwaltungsrichtlinien zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen, die Absenkung der Hürden für direktdemokratische Beteiligungsformen und neue Transparenzgesetze).

### 3.4 | Proteste, Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen

Während über die ersten drei Formen einer vielfältigen Demokratie Konsens besteht (vgl. Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014), scheint es angemessen, zwei weitere Formen zu berücksichtigen. Proteste, Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen sind als der eigentliche Motor auf dem Wege zu einer neuen Beteiligungskultur anzusehen. Mit ihrem Widerspruch, ihren Experimenten und Gegenentwürfen fordern sie *von unten* mehr Beteiligung ein, setzen neue Themen auf die Agenda, entwickeln Alternativen und erproben soziale Innovationen. Da dies verstärkt in den letzten Jahrzehnten der Fall ist, können wir davon ausgehen, dass diese Beteiligungsoption in der Bürgerschaft gut verankert ist und auch weiterhin genutzt werden wird.

### 3.5 | Bürgerschaftliches Engagement

Bürgerschaftliches Engagement, das sich in vielfältigen Formen an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligt und dadurch ein demokratisches Mandat wahrnimmt. *Im Kleinen etwas gestalten können* lautet der größte gemeinsame Nenner, wenn es um die Motivation und die Ansprüche der Engagierten von heute geht. Solche politischen Ansprüche werden ignoriert, wenn freiwilliges Engagement nur als vopolitische Aktivität in der Sphäre der Zivilgesellschaft angesiedelt wird. Das überraschend intensive und anhaltende freiwillige Engagement zeigt zudem, dass die Befunde der Freiwilligensurveys zu einer generell angewachsenen Bereitschaft zum Engagement in der Bevölkerung belastbar sind. Bei entsprechenden Herausforderungen engagieren sich offensichtlich Menschen, die bisher keinen Anlass oder keine Gelegenheit für sich gesehen haben. Und sie tun dies nicht

in erster Linie aus geselligen, beruflichen oder gemeinschaftlichen Motiven im Nahbereich, denn z. B. das Engagement für Flüchtlinge setzt Empathie und Verständnis für „Fremde“, d. h. für Menschen aus fernen Kulturen und Ländern voraus.

### 3.6 | Ein Verändertes Politikverständnis vielfältiger Demokratie

Die Praxis der vielfältigen Demokratie verdeutlicht ein verändertes Politikverständnis, das nicht nur Entscheidungen im politischen System im engeren Sinne umfasst, sondern die Entfaltung von demokratischen Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten in allen Lebensbereichen thematisiert, sei es in zivilgesellschaftlichen Organisationen, in der Wirtschaft oder in staatlichen Einrichtungen (Kita-Satzungen, demokratische Schulkultur, beteiligungsfreundliche öffentliche Verwaltungen etc.).

Mit dieser Tendenz zur vielfältigen Demokratie sind zahlreiche Herausforderungen verbunden. Bislang dominiert eher ein Neben- und Gegeneinander der verschiedenen Formen. Gefragt ist aber ein anerkennendes und produktives Zusammenspiel. Zudem steht jede der Formen vor eigenen Herausforderungen, die es zu bearbeiten gilt. Schwächen lassen sich nicht einfach wechselseitig kompensieren. So kann etwa mehr direkte Demokratie die Repräsentationsprobleme von Parlamenten nicht kompensieren. Zahlreich sind auch die gemeinsamen Herausforderungen. Dazu gehören wachsende politische Ungleichheiten, die Einbindung „stiller Gruppen“, die politische Integration von Zugewanderten und die Eindämmung demokratiefeindlichen Missbrauchs.

Die „Allianz für Beteiligung“ in Baden-Württemberg, das „Netzwerk Bürgerbeteiligung“ und die bundesweite „Allianz Vielfältige Demokratie“ haben in den letzten Jahren zu einigen dieser Themen eine Fülle von praktischen Vorschlägen erarbeitet und sie in einigen Ansätzen auch erprobt. Sie reichen von Modellen zur partizipativen Gesetzgebung bis zu Qualitätsanforderungen an gelungene

dialogische Bürgerbeteiligung, von erweiterten Transparenzgeboten bis zur Vorschlägen für die Partizipation beteiligungsferner Gruppen.<sup>3</sup>

Ihre Schwerpunkte liegen bislang auf kommunaler und auf Landesebene. Es ist Sache einer Enquete, diese Impulse in der Bundespolitik aufzugreifen und dafür die entsprechenden gesetzlichen und materiellen Rahmenbedingungen zu schaffen.

#### 4 | Einige zentrale Herausforderungen und Leitlinien für die Enquete-Arbeit

Aber es geht nicht nur um pragmatische und praktische Themen. Eine zentrale Aufgabe sollte es sein, ein verbessertes und vor allem demokratieförderndes Zusammenspiel der verschiedenen Beteiligungsformen im Blick zu behalten. Im Konflikt um „Stuttgart 21“, der schließlich mit einem Volksentscheid vorläufig »befriedet« wurde, waren die angesprochenen Demokratieformen zwar präsent, aber nicht produktiv aufeinander bezogen.

Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit in einer dominant repräsentativen Demokratie direkte und dialogorientierte Verfahren als Korrektiv, Ergänzung und Vertiefung zu einem demokratischen Mehrwert beitragen:

(1) Das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen demokratischen Formen darf nicht „kannibalisierend“ sein. Es muss vielmehr anerkennend, »entspannt« und institutionell gut geregelt sein. Besonders die Protagonisten der dominierenden repräsentativen Institutionen tun sich schwer, den demokratischen Nutzen der anderen Beteiligungsformate zu respektieren. Dass dies durchaus möglich ist, zeigt die wachsende Zahl von kommunalen Leitlinien zur Bürgerbeteiligung, die das Verhältnis von dialogischen und repräsentativen Verfahren regeln oder die Verknüpfung von allgemeinen Wahlen mit Sachentscheiden festlegen.

(2) Keine der Formen sollte als die „einzig wahre“ Form der Demokratie beschworen und beworben werden. Es ist leicht zu zeigen, dass alle Formen demokratischen Regierens Stärken und Schwächen haben. Die Debatte über mehr Demokratie hat lange darunter gelitten, dass re-

präsentative Formen als die einzig angemessene Variante angesehen und alle anderen Varianten der politischen Partizipation als „systemwidrig“ ins Abseits gedrängt wurden. Aber es ist auch bedauerlich, wenn z. B. die wichtige Arbeit von „Mehr Demokratie e.V.“ mit dem Missverständnis belastet wird, „mehr Demokratie“ könne es nur durch mehr Abstimmungen und Sachvoten geben.

Dass auch Akteure in sozialen Bewegungen, Bürgerinitiativen und Beteiligungsforen stets in Gefahr sind, sich als die eigentlichen Sachwalter des Volkswillens, einer „Demokratie von unten“, eines nachhaltigen Gemeinwesens oder zukünftiger Generationen zu phantasieren, soll nicht unerwähnt bleiben. Gefordert ist stets die Bereitschaft der Beteiligten zur Selbstkorrektur und zur Einsicht in den notwendig begrenzten Beitrag, den einzelne Handlungsformen zur demokratischen Kultur beisteuern können. Vor antidemokratischem Missbrauch ist keine der Formen gefeit.

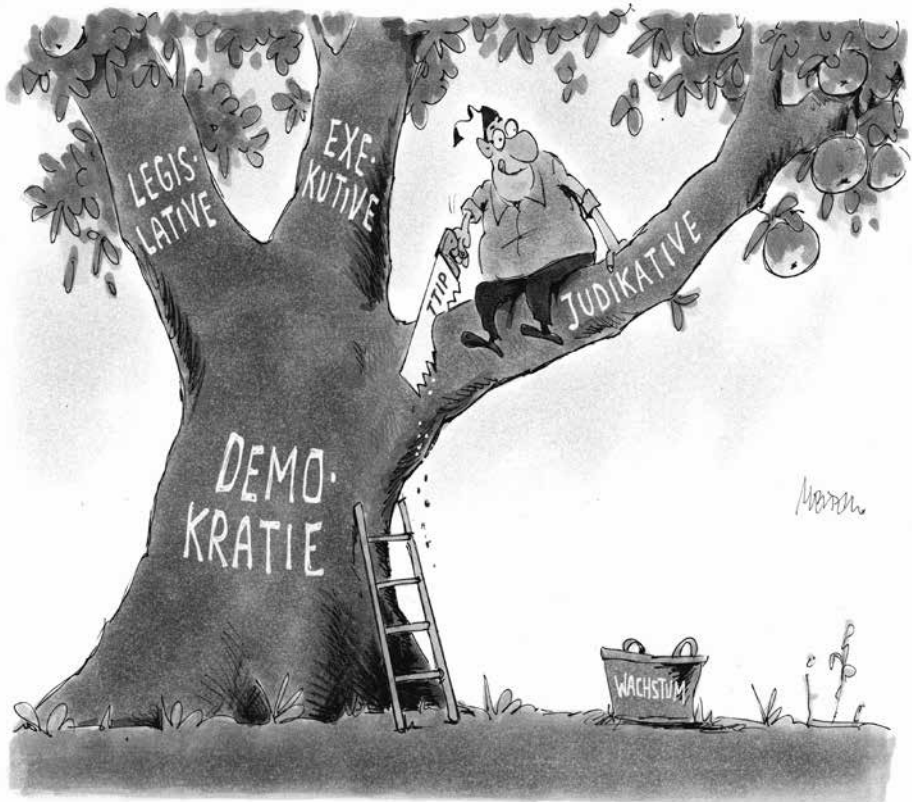
(3) Jede der demokratischen Formen muss sich darin bewähren, wie weit es mit ihren Mitteln gelingt, zentrale demokratische Defizite zu verringern. Dies gilt an erster Stelle für die zunehmende soziale Selektivität aller Beteiligungsformate. Wie können in Parlamenten, Parteien, bei Abstimmungen, in Bürgerforen, aber auch im freiwilligen Engagement soziale Schieflagen abgebaut werden, um die politische Gleichheit – ein zentrales demokratisches Qualitätsmerkmal – nicht nur formal sondern auch de facto zu steigern? Dazu gehört auch die Frage, ob es gelingt, der bereits vorhandenen gesellschaftlichen Vielfalt Ausdruck und Repräsentation zu verschaffen.

Wie steht es um ihren Beitrag zur K-Frage, d. h. angesichts der Übermacht ökonomischer Imperative im gegenwärtigen Kapitalismus nicht den Gedanken an eine demokratische Gestaltung des Gemeinwesens gänzlich aufzugeben und den schrumpfenden staatlichen Handlungsspielräumen etwas entgegenzusetzen? Bislang haben dieses Thema vor allem globalisierungskritische Initiativen und Proteste auf die Tagesordnung gesetzt. Angesichts von Krieg, Flucht und Migration ist sicherlich die

Verwirklichung von Artikel 28 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 das dickste Brett, an dem es gemeinsam zu bohren gilt: „Jede\_r hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“

(4) Da die AfD und ihr Umfeld erwartbar direkt-demokratische Instrumente nutzen werden, um ihre autoritären und antidemokratischen Zielsetzungen voranzubringen, liegt der Reflex nahe, den weiteren Ausbau von Sachvoten von der politischen Agenda zu nehmen. Diese defensive Logik überzeugt nicht, weil sonst auch die Forderung nach einer Begrenzung parlamentarischer Demokratie zu unterstützen wäre – schließlich ist die AfD (von der Zuarbeit von Mobilisierungen wie „Pegida“ einmal abgesehen) wesentlich durch Wahlen und nicht durch Abstimmungen angewachsen.

Gerade mit Blick auf die abgehängten und politisch distanzierten Milieus ist es stattdessen sinnvoll und notwendig, Hürden abzusenken und demokratische Gestaltungsmöglichkeiten mit erweiterten Formen der Willensbildung auszubauen, um autoritären Reflexen zu begegnen. Vieles spricht für diese offensive Lösung. Erfolgreiche rechtspopulistische Initiativen werden eine Ausnahme bleiben. Rechtspopulistische Bürgerbegehren erhöhen sicherlich das gesellschaftliche Konfliktniveau, aber sie können auch ein Weg zu einer demokratischen Konfliktkultur sein. Rechtspopulistische Akteure mobilisieren seit Jahren in allen europäischen Ländern entlang einer neuen globalisierungsbedingten Konfliktlinie (Öffnen vs. Schließen des Nationalstaats). Diese wird nicht verschwinden, sondern muss zivilisiert werden, indem die legitimen Interessen derer auf die politische



Agenda gesetzt werden, die sich durch ökonomische und kulturelle Globalisierungsprozesse wie auch die verstärkten Fluchtbewegungen bedroht sehen oder reale Nachteile (z. B. auf Wohnungs- und Arbeitsmärkten) erfahren.

(5) Es geht nicht nur um „mehr“, sondern vor allem um mehr „gute“ Demokratie. Dies gilt für alle demokratischen Formate.

Bürgerhaushalte z. B. sind eine wunderbare und weitreichende demokratische Idee aus dem globalen Süden, ihre Umsetzung in Deutschland degradiert sie allzu häufig zu einem unverbindlichen kommunalen Vorschlags- und Eingabewesen, das eher zur DDR gepasst hätte. Hilfreich wäre ein Neustart, der die positiven Erfahrungen mit Fonds und Budgets aufnimmt, die inzwischen in vielen Politikfeldern eingesetzt werden (Roth 2017). Dabei stellen Parlamente feste Beträge (Mini-Haushalte) zur Verfügung, die bestimmte Zielgruppen in einem demokratischen Wettbewerbsverfahren für festgelegte Zwecke einsetzen können und darüber öffentlich Rechenschaft ablegen. Das Spektrum dieser Kombination von repräsentativer Demokratie mit direkten Abstimmungsverfahren reicht von lokalen Schülerhaushalten, Budgets für Jugendbeteiligung und Demokratieentwicklung bis zu Quartiers- und Flüchtlingsfonds. Sie können durchaus so ausgestattet und ausgestaltet sein, dass sie einen Unterschied machen. Seit 2014 praktiziert z. B. die Stadt Boston (Mass.) ein Projekt mit dem Titel „Youth Lead the Change“ bzw. „Real Money, Real Power“, das Jugendlichen jährlich ein Budget von einer Million US-Dollar für die Gestaltung ihrer Stadt zur Verfügung stellte.<sup>4</sup>

(6) Qualitätsansprüche müssen auch bei der Ausgestaltung direkter Demokratie geltend gemacht werden. Ein Knackpunkt ist die dialogische Qualität der Willensbildung in der Vorbereitung und Mobilisierung für Referenden (Scholten/Kamps 2014). In Baden-Württemberg wurden gute Erfahrungen mit neutralen Moderationsangeboten und der Einrichtung von Begleit- und Vorbereitungsgruppen gemacht, die eine breite dialogische Bürgerbeteiligung ermöglichen. Warum

nicht – wie zum Beispiel in Taiwan (Hwang 2012) – in Verfassungen die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens und Rundfunks festschreiben, bei anstehenden Bürgerentscheiden faire und gehaltvolle pro und kontra-Debatten zur besten Sendezeit mit jeweils von den Gegnern und Befürwortern ausgewählten Repräsentanten schaffen? Wie steht es um die öffentliche Kostenübernahme bei Abstimmungskampagnen ähnlich der Wahlkampfkostenerstattung, damit solche Kampagnen nicht zur Beute von ressourcenstarken Interessengruppen werden?

(7) Auch für die Verbesserung der individuellen Chancen, sich bei anspruchsvollen Beteiligungsprozessen zu engagieren, kann einiges getan werden. Eine Möglichkeit wäre die Ausweitung von Freiwilligendiensten, in denen sich Jugendliche und ältere fit für Beteiligung machen können (wie z. B. die Berliner Initiative „Freiwilliges Jahr Beteiligung“ – [fb.com/fj-beteiligung](https://fb.com/fj-beteiligung)). Warum nicht ein Beteiligungsurlaubs- bzw. Beteiligungsfreistellungsgesetz (analog einiger Bildungsurlaubsgesetze der Länder), das auch jenen Menschen die Chance zur Mitwirkung an anspruchsvollen Beteiligungsformaten eröffnet, die nicht über die nötige Zeit und die erforderliche ökonomische Absicherung verfügen?

Diese Beispiele sind nur ein Ausschnitt aus einer langen Liste von Möglichkeiten, vielfältige Demokratie produktiv voranzubringen. Neben einer experimentellen Grundhaltung ist dabei mehr Unbescheidenheit gefordert, wenn es um die Verbesserung der Qualität der verschiedenen Formen politischer Beteiligung geht. Sonst werden sie kein starkes Gegengewicht zu illiberalen und rechtspopulistischen Kräften sein können.

## 5 | Verfahren und mögliche Erträge einer Demokratie-Enquete

Das Thema Demokratieentwicklung legt eine beteiligungsorientierte Ausgestaltung der Enquete-Arbeit nahe. Dazu können z. B. begleitende lokale und regionale Bürgerforen und andere Dialogformate, aber auch Demokratie-



bilanzen und eine interaktive Internetpräsenz beitragen. Ziel wäre eine aktuelle Bestandsaufnahme der unterschiedlichen demokratischen Praxisformen und ihrer Verknüpfungen, die weitere Klärung von Problemzonen (integrierte Beteiligung, Transparenz, breite Beteiligung etc.) und die Erarbeitung eines Handlungskatalogs, der in den nachfolgenden Legislaturperioden abgearbeitet werden kann. Konkret sollte es z. B. um die Ausweitung des Wahlrechts in einer Einwanderungsgesellschaft, um die Beteiligungsrechte von Kindern- und Jugendlichen, um Chancen und Risiken, aber auch Gestaltungsmöglichkeiten von Volksabstimmungen auf Bundesebene, um Einsatzmöglichkeiten digitaler Beteiligungsformen und um die Verankerung von Beteiligungskompetenzen in der Verwaltungsbildung gehen. An Themen herrscht also kein Mangel.

Zu den möglichen Resultaten könnten Gesetzesvorschläge gehören, wie z. B.:

- Eine Neufassung der Artikel 20,2 und 28,1 und 28,2 des Grundgesetzes, die ein eher antiquiertes und beteiligungsarmes, auf Wahlen fixiertes Bild der Volkssouveränität aus den späten 1940er-Jahren zum Ausdruck bringen;
- Vorschläge zur Institutionalisierung von Beteiligungsformaten in der Gesetzgebung und in der Umsetzung von Einzelgesetzen auf Bundesebene;
- Qualitätsmaßstäbe für die verschiedenen Beteiligungsformate und ihre Abstimmung aufeinander;
- Standards für die Beteiligungspraxis des Bundestags, der aktuell nur rudimentär in die Beteiligungsverfahren der einzelnen Ministerien eingebunden ist;
- Unterstützung des Bundes bei der Sicherung der Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement und Schaffung einer Engagementstiftung, die den Engagierten und zivilgesellschaftlichen Organisationen stärkeren Einfluss auf die Ausgestaltung der Engagementpolitik sichert;
- die breite und inklusive Beteiligung als Kondition in Förderprogrammen des Bundes;
- Einrichtung eines Monitors „Vielfältige Demokratie“ verbunden mit der Berufung einer

Sachverständigenkommission, die regelmäßig über die Demokratieentwicklung in Deutschland berichtet;

- Handlungsvorschläge für die Länder- und die kommunale Ebene.

Sicherlich könnte auch die angekündigte Expertenkommission diese und andere Aufgaben anpacken. Aber der Weg zur Umsetzung dürfte dann ungleich länger und schwieriger sein. Auch für den Bundestag gilt: Nur Beteiligung ermöglicht nachhaltige Lernprozesse.

Prof. Dr. Roland Roth, lehrte bis 2014 Politikwissenschaft an der Hochschule Magdeburg-Stendal. Arbeitsschwerpunkte: Demokratieentwicklung und Menschenrechte, Kinder- und Jugendbeteiligung, Proteste und soziale Bewegungen. Kontakt: roland.roth1@gmx.de

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Erinnerung sei z. B. an den Aufruf „Mehr Demokratie wählen! Für eine Demokratie-Enquete des Deutschen Bundestages“, der im Vorfeld der Bundestagswahlen von 2013 prominente Unterstützung aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft fand. Ein erster, danach öfter wiederholter Aufschlag des Autors für eine Demokratie-Enquete findet sich im BBE-Newsletter 27/2011 (Roth 2011). Auf die dabei entwickelten Argumente wird in diesem Beitrag an verschiedenen Stellen zurückgegriffen.

<sup>2</sup> [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)

<sup>3</sup> [www.bertelsmann-stiftung.de/allianz-vielfael-tige-demokratie-ergebnisse](http://www.bertelsmann-stiftung.de/allianz-vielfael-tige-demokratie-ergebnisse)

<sup>4</sup> <http://youthleadboston.wordpress.com/>

## Literatur

*Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg* (Hg.) 2014: Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

*Best, Heinrich et al.* 2017: Thüringen Monitor 2017. Thüringens ambivalente Mitte: Soziale Lagen und politische Einstellungen.

Jena: Friedrich-Schiller-Universität.

*Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin* 2016: Systematisch verzerrte Entscheidungen? Die Responsivität der deutschen Politik von 1998 bis 2015. Berlin: BMAS.

*Erler, Gisela* 2018: Die Bürgerbeteiligung ist regierungsreif. In: BBE-Newsletter 4/2018.

*Hwang, Jau-Yuan* 2012: Towards a more deliberative direct democracy. Paper präsentiert auf dem 22. IPSA-Weltkongress 8.-12. Juli 2012 in Madrid.

*Mair, Peter* 2013: Ruling the Void. The Hollowing-Out of Western Democracies. London: Verso.

*Renkamp, Anna/Tillmann, Christina* 2018: Große Koalition plant Expertenkommission Bürgerbeteiligung - Allianz Vielfältige Demokratie hat vorgearbeitet. In: BBE-News-

letter 4/2018.

*Roth, Roland* 2011: Für eine Demokratie-Enquete des Deutschen Bundestags. In: BBE-Newsletter 27/2011.

*Roth, Roland* 2016: Democratic experimentalism! Wie Länder zum demokratiepolitischen Reformlaboratorium werden können. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Macht Grün den Unterschied? Demokratiereformen in den Bundesländern. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung 2016: 154-163.

*Roth, Roland* 2017: Das demokratische Potential von Bürgerhaushalten. In: Newsletter für das Netzwerk Bürgerhaushalt 1/2017.

*Scholten, Heike/Kamps, Klaus* (Hg.) 2014: Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie. Wiesbaden: Springer VS.

## Experiment Bürgergutachten: Wie können wir die Demokratie stärken?

Roman Huber/Anne Dänner

### 1 | Die Demokratiefrage wird unüberhörbar

Die Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten, der Brexit, das Erstarken rechtspopulistischer Kräfte in vielen Ländern Europas ... Spätestens seit Anfang 2017 ist die Demokratiefrage eine der zentralen Fragen im politischen und medialen Diskurs geworden. Und auch die Zivilgesellschaft treibt die Demokratiefrage um – das zeigt das Entstehen von Initiativen wie „Pulse of Europe“ oder „Demokratie in Bewegung“<sup>1</sup>.

Alle eint die Erkenntnis: Es ist höchste Zeit, für die Demokratie zu kämpfen. Denn das Vertrauen in diese Staatsform schwindet. Immer mehr Bürgerinnen und Bürger verlieren in den westlichen Demokratien den Glauben an das System. Ganz besonders dramatisch ist dieser Vertrauensverlust bei den Jüngeren.

Von Geburtsjahrzehnt zu Geburtsjahrzehnt sinkt die Unterstützung für die freiheitlich-demokratische Grundordnung. In Amerika hält es mittlerweile nicht mal mehr ein Drittel der in den 1980er-Jahren geborenen Menschen für wichtig, in einer Demokratie zu leben. Für Europa sehen die Zahlen nur unwesentlich besser aus. Die Demokratiemüdigkeit betrifft, entgegen bestehender Vorurteile, nicht nur die Armen.<sup>2</sup>

In einer repräsentativen Studie im Auftrag der Hanns-Seidel-Stiftung vom Herbst 2016 gaben fast 50 Prozent der befragten Personen an, dass sie nicht zufrieden mit der Demokratie sind.

Für Deutschland ist das neu: Erstmals äußert fast die Hälfte der Befragten ihre Unzufriedenheit mit der Demokratie, nicht nur mit der Politik oder den Politiker/innen.

In unserer Nachbarschaft gleiten Staaten,