

## **Einwohnerbeteiligung und direkte Demokratie**

Chancen für Veränderungen (nicht nur) in den Kommunen

### **Der Abschied von Vater Staat und das soziale Dilemma**

**These: Wir leben in einer freiheitlichen Gesellschaft mit einem freiheitlich-demokratischen und sozialen Staatswesen. Um diesen schönen Zustand zu bewahren und (lebens)wichtige Veränderungen zu gestalten, bedarf es mehr Einwohnerbeteiligung und mehr direkter Demokratie. In der sinnhaften Verbindung von direkter Demokratie und Einwohnerbeteiligung wirken beide Elemente besonders gut.**

Die Prämissen meiner These, die liberale Gesellschaft und das freiheitlich-demokratische Staatswesen, sind selbstverständlich relativ. Immer noch gibt es gesellschaftliche Diskriminierung – man denke nur an die sog. ausländerbefreiten Zonen. Immer noch fassen viele den Staat im autoritären Sinne auf.

Dennoch: Nie war die Gesellschaft im Ganzen so liberal wie heute. Von der Rechtsordnung des Grundgesetzes her gesehen sind die Deutschen wie noch nie mit Freiheit, Recht und Sozialstaatsgebot gesegnet. Die autoritätsgläubige Gesellschaft der Nachkriegszeit musste in dieses große Kleid allerdings erst hinein wachsen.

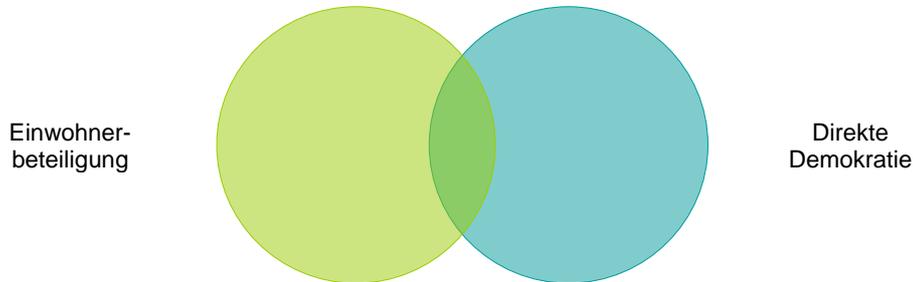
Offenkundig haben wir aber heute ein Problem. Die gesellschaftlichen Kräfte divergieren. Unserer Demokratie gelingt es nicht, das **natürliche Problem** einer freiheitlichen Gesellschaft in einem freiheitlich-demokratischen Staat – **das Problem des gemeinsamen Handelns** – zu bewältigen. Den Errungenschaften des Sozialstaates droht der Verfall, neue Herausforderung wie der Umweltschutz werden kaum gemeistert.

Neben alten Rezepten wie dem Ruf nach dem autoritären Staat, der Rückkehr unseres Bildungssystem zu „Werten“ und der Wiederbelebung des Manchesterkapitalismus einerseits oder der Planwirtschaft andererseits haben viele Menschen erkannt, dass sie auch den Weg der Vertiefung der Demokratie gehen können.

Dabei schwören die einen auf eine Stärkung der direkten Demokratie, d.h. der Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Nur so könnten die Bürgerinnen und Bürger den Staat als den ihren erkennen und gemeinsame Lösungen auch solidarisch unterstützen. (Bürger zahlen ungerne Steuern, zahlen sie aber dennoch bereitwilliger, wenn sie Höhe und Zweck selbst entschieden haben usw.).

Andere wieder legen ihren demokratiepolitischen Schwerpunkt eher auf die Frage, wie die Gesellschaft zu integrativen und nachhaltigen Entscheidungen gelangen kann, ohne auf Freiheit, Demokratie und Sozialstaat verzichten zu müssen. Sie pochen darauf, dass es nicht so sehr um die formale, denn auf die tatsächliche Partizipation ankomme.

Nach meiner Auffassung sind beide Wege - mehr direkte Demokratie und mehr Einwohnerbeteiligung - zu fördern. Der Clou liegt für mich in dem Zusammenspiel beider Ansätze!



Denn Demokratie – die Herrschaft des Volkes – lebt natürlich von der **tatsächlichen Beteiligung** möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger, aber auch davon, dass das Volk dann und wann selbst und unmittelbar, d.h. **direkt entscheiden** kann. Die faktische Kraft der Normativen ist eine Tatsache.

Der Kombinationsmöglichkeiten zwischen Einwohnerbeteiligung und direkter Demokratie gibt es viele. Keineswegs behaupte ich, dass ein Zwang zur Kombination besteht. Vor- und Nachteile von direkter Demokratie und Einwohnerbeteiligung **gleichen sich indessen in schöner** Weise aus.

### **Direkte Demokratie (Direkte Demokratie ist sachunmittelbare Staatswillensbildung des Volkes)**

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet zwischen der demokratischen **Staatswillensbildung** und der demokratischen **politischen Willensbildung**.

Demokratische Staatswillensbildung geschieht laut Grundgesetz **unmittelbar** in Wahlen und Abstimmungen und **mittelbar** durch die besonderen Organe Parlament, Regierung und Gerichtsbarkeit der repräsentativen Gewalt. Normativ ist das Grundgesetz unmissverständlich: das Volk und nur das Volk **soll** in der Demokratie herrschen, nämlich entweder unmittelbar oder mittelbar.

Kein Wort von einem Gegensatz von repräsentativer Demokratie und plebiszitäre Demokratie. Ohne unmittelbare Demokratie **in Wahlen und Abstimmungen** gar keine Demokratie und ohne staatliche Repräsentationsorgane keine funktionierende Demokratie. Unmittelbare Demokratie stellt eine notwendige (aber keine noch keine hinreichende!) Bedingung für Demokratie dar. Dagegen konstituieren Repräsentationsorgane alleine noch keine Demokratie. Auch Saudi Arabien verfügt über staatliche Organe.

Allerdings sind **Abstimmungen** auf Bundesebene nur im Fall der Neugliederung von Bundesländern und **Wahlen** lediglich für die Wahl des deutschen Bundestages konkret vorgesehen. Als Sprachgebrauch für unmittelbare (Sach-)Abstimmungen des Volkes hat sich in der Politologie auch der Begriff der **direkten Demokratie** durchgesetzt.

## **Einwohnerbeteiligung**

**Einwohnerbeteiligung bindet die Bevölkerung in die politische Willensbildung ein und aktiviert Unterstützung für die repräsentativen Organe.**

Es ist klar, dass es in einer Demokratie sehr wichtig ist, wie die politische Willensbildung zustande kommt. Denn darauf fußt am Ende staatliches Handeln die Staatswillensbildung. Mehr noch als bei einem einzelnen Menschen kommt es bei einer großen Anzahl von Menschen entscheidend darauf an, **wie sie mit sich selbst umgeht**. Wenn ich eine Nacht durchsaufe oder mir Gewalt- oder pornografische Filme „reinziehe“, werde ich anderen Tags zu anderen Entscheidungen neigen, als wenn ich um zehn Uhr und nach der Lektüre eines guten Buches entschlummert bin.

Immer wieder muss betont werden: Der Wille des Volkes ist sowenig wie der Wille des Einzelnen eine feste Größe. Wille konstituiert sich immer wieder neu. Um eine demokratische Willensbildung zu gewährleisten, garantiert das Grundgesetz die bürgerlichen Freiheiten: Meinungsfreiheit, Glaubensfreiheit, Versammlungsfreiheit etc. Aber auch die öffentlichen Schulen und öffentlichen Medien sind hier von großer Wichtigkeit. Immer wieder wird auch auf den Artikel 21 hingewiesen, nach dem die Parteien an der politischen Willensbildung mitwirken, und sie nicht okkupieren sollen.

Es ist offenkundig, dass die Freiheiten, die die Mitwirkung des Menschen an der politischen Willensbildung garantieren, noch nicht dafür ausreichen, dass sich tatsächlich viele Menschen beteiligen. Aus diesem Grunde wurden in den letzten Jahren immer neue **soziale Erfindungen**, wie die Planungszelle, Zukunftskonferenzen, Bürgerhaushalt etc. gemacht, um gerade kommunal die Objekte von Politik und Verwaltung, nämlich die Einwohner, die sich beruflich nicht in **Verwaltung oder Politik bewegen**, an der Entscheidungsfindung zu beteiligen.

## **Einwohnerbeteiligung pur und direkte Demokratie pur**

Die Nachteile der Einwohnerbeteiligung in einem politischen Raum ohne direkte Demokratie sind aber offenkundig. Die Beteiligung der Bevölkerung kann zu einer Alibiveranstaltung missbraucht werden. Die Nähe zu denjenigen Einwohnern, die sich nicht professionell mit Politik und Verwaltung beschäftigen, kann durch propagandistisch aufgemotzte Bürgerbefragungen, Zukunftswerkstätten, Leitbildplanungen etc. vorgetäuscht werden. Ein noch größeres Problem liegt für mich darin, dass Einwohnerbeteiligung, die antritt um soziale Dilemmata wie z.B. die Verteilung knapper öffentlicher Finanzen in einem sog. Bürgerhaushaltsverfahren zu lösen, selbst einem sozialen Dilemma unterliegt. Weil sich oft nur wenig für diese im allgemeinen „von oben“ initiierten Vorgänge interessieren, bekommen auch dieses wenigen schnell das Gefühl, dass es sich hier nicht um eine wirkliche Beteiligung handelt und bleiben auch weg.

Dieses Problem kann wiederum zur „Kindergarten-Demokratie“ verführen. D.h. man versucht die Einwohner mit gutem Essen und faszinierenden Präsentationen etc. zu faszinieren.

Aber auch die direkte Demokratie pur hat sehr offenkundige Nachteile. Es liegt in der menschlichen Natur, dass wir uns erst um fünf vor Zwölf wirklich um Probleme kümmern. Ein gutes Beispiel ist die Reform der dt. Rechtschreibung. Jahrelang tagte die dafür eingesetzte Kommission öffentlich. Doch erst als das Kind schon in den Brunnen gefallen war, zogen deutsche Intellektuelle wie Günter Grass in den Kampf. Der Volksentscheid in Schleswig-Holstein kam mithin zu spät. **Direkte Demokratie wird häufig zu spät eingesetzt.** Weiterhin eignet sich direkte Demokratie nicht so sehr zu Kompromissen und differenzierten Lösungen. So wollten Bürger in der Stadt Wuppertal die Schließungen einiger einzügiger Grundschulen verhindern. Mit einem Bürgerbegehren konnten sie aber nur obsiegen, weil sie die an sich widersinnige Lösung „alle Grundschulen bleiben erhalten“ propagierten. **Direkte Demokratie kann sich als holzschnittartig erweisen.** Das wiederum kann **unnötige Fronten** erzeugen. Noch gravierender ist folgendes Problem: **Nicht alle Einwohnerinnen und Einwohner sind auch wahl- und abstimmungsberechtigte Bürgerinnen und Bürger.**

### Optimale Verbindung

Durch Einwohnerbeteiligung können die Menschen dagegen frühzeitig auf eine Problemstellung aufmerksam gemacht werden. Durch Einwohnerbeteiligung kann der Sinn für differenzierte Problemstellungen geweckt werden. Durch direkte Demokratie wird die Einwohnerbeteiligung verbindlich. Durch direkte Demokratie wird die Einwohnerbeteiligung für Politik, Bürgerschaft und Verwaltung interessant.

Es gibt schon heute viel schöne Beispiele des Zusammenwirkens von Einwohnerbeteiligung und direkter Demokratie. So haben 1995 die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Schwerte durch ein Bürgerbegehren den Erhalt des „Elsetaler Freibades“ erzwungen. Selbstverständlich kam dieses Bürgerbegehren – getreu den Nachteilen der direkten Demokratie – „zu spät“. Da man jetzt aber gezwungen war, dem demokratischen Souverän zu folgen, sah man sich zu dem Weg der Einwohnerbeteiligung förmlich gezwungen. Das „Bürgerbad“ Elsetal konnte also gerettet werden.

Ein anderes Beispiel nehme ich aus der Zukunft. EU-Kommissarin Wallström möchte die EU-Verfassung dadurch retten, dass sie in allen Mitgliedsländern Bürgerversammlungen einberuft. Das wäre eine wirklich gute Idee und würde viele EU-Bürgerinnen und -Bürger tatsächlich interessieren, wenn die modifizierte Verfassung dann am Ende abgestimmt - mithin der direkten Demokratie nicht vorenthalten - würde.

Daniel Schily  
Bundesvorstand Mehr Demokratie e.V.