

Von der Zuschauerdemokratie zur umfassenden Beteiligung der Bürger

Jeder weiß es: Unser Land ist in einer Krise. Staatsverschuldung, Arbeitslosigkeit, Lehrstellenmangel, zunehmende Kinderarmut, mangelnde Finanzierbarkeit von Krankenversicherung, Renten und Pensionen, ungerechtes und ineffizientes Steuersystem, Qualitätsmängel in Schulen und Hochschulen sind nur Beispiele. Deutschland muß sich bewegen. Wer die Eigenarten und Stärken dieses Landes erhalten will, muß seine Politik und Gesetze ändern.

Denn diese halten zäh und ängstlich an Vorstellungen, Einrichtungen und Strukturen fest, die längst schon nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechen. In dieser Gefahr sind Recht und Politik immer: Vergangenheit einzufrieren anstatt Zukunft zu ermöglichen. Schon Goethe stöhnte: „es erben sich Gesetz´ und Rechte wie eine ew´ge Krankheit fort; sie schleppen von Geschlecht sich zum Geschlechte, und rücken sacht von Ort zu Ort.“

Wir hören es immer wieder: „Durch Deutschland muß ein Ruck gehen!“ Warum nur geschieht es nicht – oder wenn es geschieht, dann so mißtönend, chaotisch und richtungslos wie derzeit? Das hat mit dem Zustand des politischen Systems in unserem Land zu tun. Und es weist darauf hin, daß unter und hinter den genannten Problemen ein noch grundlegenderes liegt: das *Demokratieproblem*.

Denn vom Zustand unserer Demokratie hängt ab, ob und wie Entscheidungen zustande kommen. Die Qualität der Entscheidungsverfahren und der in ihnen agierenden Personen bestimmt unmittelbar die Qualität der Ergebnisse. Und die läßt offensichtlich zu wünschen übrig. Obwohl alle Umfragen ein gestiegenes Interesse an den ja auch das eigene Leben massiv betreffenden politischen Fragen signalisieren, sinkt das Ansehen von Politik und Politikern ins Bodenlose, gehen immer weniger Bürger zur Wahl, wenden sich immer mehr enttäuscht von der Politik ab. Das kann einer Demokratie nicht gut tun.

Woran liegt das? Nicht die Demokratie ist schuld, sondern ihr unzureichendes Verständnis in der deutschen Politik und Öffentlichkeit, ihr ungenügendes Funktionieren in den politischen Verfahren und Institutionen. Was bedeutet eigentlich Demokratie? Demokratie geht davon aus, daß alle Bürger gleich sind vor dem Recht. Und daß alle beteiligt sein müssen, wenn es gilt, das Recht zu vereinbaren. In der Sprache des Grundgesetzes: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Demokratie lebt von dem Engagement und der tatsächlichen Beteiligung der Bürger. Nur wo sich die Bürger einbringen, wo sie mitreden und mitentscheiden, wo sie auch Verantwortung übernehmen, kann eine Demokratie auf Dauer funktionieren. Und: Demokratie ruht auf mehreren Säulen. Bricht eine davon weg, ist das ganze Gebäude gefährdet.

Wie aber sieht unsere Demokratie aus? Alle vier (oder, immer öfter, erst alle fünf) Jahre kann der Bürger sich äußern. Dann darf er seine Stimme abgeben. Im doppelten Wortsinne, denn danach ist die Stimme weg (falls er sie nicht abgibt allerdings auch). Von nun an darf er ohnmächtig zuschauen, was die Politiker aus seiner Stimme machen. Er kann dann noch protestieren, demonstrieren, appellieren, aber auf die Entscheidungen hat er keinen Einfluß. Der Souverän hat seine Souveränität abgegeben.

Denn bei uns ist Demokratie *Zuschauerdemokratie*. Wir reduzieren sie auf das Prinzip der Repräsentation. Und wir praktizieren sie ausschließlich als *Parteiendemokratie*. Das hat Folgen. Denn das Parteiinteresse, der Parteigesichtspunkt dominiert alles. Das beginnt schon bei den Wahlen. Der Bürger kann nicht wählen, was bzw. wen er will, sondern nur die von der Partei vorgeschlagenen Kandidaten. Und auch innerhalb der von den Parteien vorgelegten Listen hat der Bürger in der Regel

keine Wahl, sondern kann sie nur so ankreuzen, wie sie sind. Die meisten Mitglieder des künftigen Parlamentes stehen so schon lange vor den Wahlen fest.

Mindestens so gravierend aber sind die Auswirkungen auf das Parlament, auf die politischen Debatten und Entscheidungen selbst. Denn auch hier regiert das Parteiinteresse. Redet ein Abgeordneter im Bundestag, klatschen seine Parteikollegen. Die anderen wenden sich ab oder versuchen den Redner zu stören. Spricht dann einer von der anderen Seite, ist es umgekehrt. Was die eine Fraktion vorschlägt, wird von der anderen abgelehnt und was jene gutheißt wird von dieser bekämpft. Auch abgestimmt wird in der Regel nach Partei- und Fraktionszugehörigkeit. So kann es Ihnen als Abgeordneter durchaus passieren, daß ein Kollege eben noch einen von Ihnen vorgelegten Antrag in einem unbelauschten Gespräch über Gebühr lobt, nur um denselben anschließend in der öffentlichen Debatte als völlig inakzeptabel zu bezeichnen und vor aller Augen dagegen zu stimmen. Einen den Problemen angemessenen Ernst, eine nach allen Seiten offene Atmosphäre, ein ruhiges, besonnenes Zuhören, ein Abwägen aller, gerade auch der von anderen eingebrachten Gesichtspunkte, eine gemeinsame Suche nach der bestmöglichen Lösung dagegen erhofft man meist vergebens.

Und das Problem wiederholt sich innerhalb der Parteien und Fraktionen. Auch hier gibt es zunehmend weniger unabhängige und wirklich in die Tiefe gehende Diskussionen. Vielmehr wird immer öfter von oben ein Vorschlag präsentiert – und dann mit allen Mitteln der Macht durchgedrückt. Jede sachliche Debatte in unserem Land – sei sie in Parteien oder Fraktionen, in Regierung oder Parlament, Bundestag oder Bundesrat - wird von der Machtpolitik überwölbt und erstickt. Es geht dann eben nicht mehr darum, ob das Vorgeschlagene die beste oder vielleicht gerade keine Lösung ist, sondern ob der Kanzler „seinen Laden noch im Griff“ hat, ob die Koalition „steht“ oder „wackelt“, ob „die Union geschlossen hinter“ Merkel steht oder ein anderer im „Kandidatenkarussell“ „die Nase vorn“ und „die Partei hinter sich“ hat.

Das ist das Problem der rein repräsentativen Demokratie: Erhalt, Ausbau und Sicherung der Macht stehen im Vordergrund. Die Sache rangiert weit dahinter. Parteien organisieren und bündeln Gruppeninteressen. Der Einzelne bleibt dabei auf der Strecke. Vor allem: Es gibt keine die Bürger einbeziehenden Sachdebatten. Die Kreativität, das Engagement, die Bereitschaft der Bürger bleibt ungenutzt und verfällt zusehends. Die Bürger empfinden sich als Objekt und nicht als Subjekt der sie betreffenden Entscheidungen sowie des Gemeinwesens. Und wo Möglichkeiten und Bereitschaft, sich einzubringen, schrumpfen, wächst eine Haltung, in der jeder nur noch fragt, was er vom Staat erhält und nicht mehr, was er geben kann. Eine solche Form der Demokratie schwächt auch den Bürgersinn.

Was also tun?

Wir brauchen viele Reformen. Als wichtigste aber brauchen wir eine *Demokratiereform*. Ihr Ziel muß eine Form der Demokratie sein, die wieder die Sachauseinandersetzungen und nicht den Machtkampf in den Mittelpunkt stellt, die Bürgerinnen und Bürger ernst nimmt und mit einbezieht, die mit den Bürgern und nicht über ihre Köpfe hinweg entscheidet und so eine moderne, aktive Bürgergesellschaft ermöglicht. Das ist kein unrealisierbarer Wunsch. Die wichtigsten Vorschläge dazu liegen auf dem Tisch - nicht nur der allgemeinen Diskussion, sondern auch des („Hohen“) Hauses. Denn ich habe sie ausgearbeitet und als Elemente eines „großen Demokratiepaketes“ in den Deutschen Bundestag eingebracht.

Die Vorschläge setzen auf vielen Ebenen an. Die drei wichtigsten will ich hier nennen:

eine umfassende *Parlamentsreform* muß die Rechte des Parlamentes und der einzelnen Abgeordneten stärken sowie die Macht der Parteien und Fraktionen beschränken. Vor allem muß sie dafür sorgen, daß endlich wahr wird, was im Grundgesetz steht: „Die Abgeordneten ... sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“ Wenn künftig jeder Parlamentarier selbst einen Gesetzentwurf einbringen oder sich zu Wort melden kann und nicht davon abhängig ist, daß seine Fraktion dies für ihn tut, so ist schon viel gewonnen. Denn die schlichte Tatsache, daß die Abgeordneten ihre wichtigsten Rechte nur vermittelt über die Fraktionen wahrnehmen können, erzwingt deren Botmäßigkeit immer schon im Vorfeld.

Ähnlich wichtig ist eine *Reform des Wahlrechtes*. Sie sollte, meinem Gesetzentwurf entsprechend, dem Einzelnen nicht nur die Möglichkeit geben, eine Partei anzukreuzen, sondern individuelle Menschen. In

allen Parteien gibt es gute und weniger gute Kandidaten. Und nicht immer sind die die besten, die die Partei auf die vordersten Plätzen gesetzt hat (und die damit, weil die Bürger die Listen nicht verändern dürfen, heute ihren Platz immer schon sicher haben). Die freieren, unabhängigeren Persönlichkeiten stehen oft weiter hinten. Ein Wahlrecht, das den Bürgern erlaubt, aus allen Listen (d.h. auch parteiübergreifend) diejenigen Kandidaten herauszusuchen und zu wählen, die diese wirklich für gut halten, würde deshalb sofort zu einer anderen Zusammensetzung des Parlamentes führen. Und zu einem anderen Klima in den Parteien und Parlamenten. Denn plötzlich hängt meine politische Zukunft nicht mehr nur von der Partei ab, sondern von den Bürgern, wird Unabhängigkeit und Eigenständigkeit nicht mehr bestraft, sondern belohnt. Ein Graus für alle Parteistrategen – ein Glück für die Offenheit und Vielschichtigkeit von Debatten und Entscheidungen.

Das wichtigste aber ist eine Demokratie, in der die Bürger nicht nur Zuschauer, sondern an den politischen Entscheidungen dort, wo sie das wollen, unmittelbar beteiligt sind. Wir brauchen deshalb eine Ergänzung der bisher rein repräsentativen durch *Direkte Demokratie*. Die Bürger sollen künftig ihre Stimme nicht nur alle paar Jahre unwiederbringlich abgeben, sondern diese auch zwischen den Wahlen behalten. Mehr noch: Nicht nur Bundesregierung, Fraktionen oder Bundesrat sollen Gesetzesinitiativen formulieren und einbringen können, sondern jeder Bürger. Er kann sich mit seiner Initiative an das Parlament oder, wenn dieses der Sache nicht zustimmt, an seine Mitbürger wenden. Unterstützt eine ausreichende Anzahl von Bürgern das Anliegen, kommt es darüber zum Volksentscheid. Dies ist dann ebenso ein Akt hoheitlicher Willensbildung wie z.B. auch eine Wahl, nur daß es diesmal nicht um Personen geht, nicht um Parteien und nicht um die Macht, sondern um eine bestimmte Sachfrage – sagen wir um Vorschläge zu einer Neuordnung des Rentenrechtes und der (Beamten)Pensionen. Ein halbes Jahr vor der Abstimmung beginnt eine umfangreiche öffentliche Information und Diskussion über das zur Abstimmung stehende Vorhaben. Jeder Bürger bekommt mit der offiziellen Benachrichtigung ein Papier, das die Argumente für und gegen den Vorschlag authentisch und in gleicher Form und Länge enthält. Erst nach einer längeren Diskussionsphase findet die Abstimmung statt. Bei dieser zählt jede Stimme gleich – nicht wie sonst, wo die Parteien quasi das Monopol auf politische Willensbildung genießen und auch Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Lobbygruppen ein viel größeres Gewicht haben als jeder einfache Bürger.

Auch dieser Vorschlag steht eigentlich schon im Grundgesetz. Man muß ihn nur finden. „Alle Staatsgewalt“, heißt es dort, „...wird vom Volke in *Wahlen und Abstimmungen* ... ausgeübt. Wahlen regelt das Bundeswahlgesetz. Und sie finden immer wieder statt. Schließlich wollen Politiker ja auch gewählt werden. Abstimmungen fehlen bis heute; ebenso wie ein Bundesabstimmungsgesetz. Hier ist der Ehrgeiz der Politiker deutlich geringer ausgeprägt. Denn das Abstimmungsgesetz nutzt nicht ihnen, sondern den Bürgern.

Und es nutzt der Demokratie. Internationale Untersuchungen zeigen überzeugend die positiven Wirkungen der Direkten Demokratie, die allen mehr Zugangsmöglichkeiten zu Diskussionen und Entscheidungen gibt, die zur Auseinandersetzung mit Argumenten um den besseren Weg zwingt und die die Politik offener, sachlicher und kommunikativer macht. Direkte Demokratie führt zu mehr politischer Information, Diskussion und Motivation und zu einer höheren politischen Qualifikation auf Seiten der Bevölkerung, zu mehr Partizipation und Bürgerengagement, zu mehr Transparenz und Effizienz, mehr Akzeptanz und Legitimation von Entscheidungen, zu mehr gesellschaftlicher Integration, zur Verringerung der Kluft zwischen Bürgern und Politikern und, vielleicht das Wichtigste, zu besseren Entscheidungen.

In einer immer individualisierteren Gesellschaft ist das Prinzip der Repräsentation und erst recht das der Parteien immer weniger zeitgemäß. Denn in ihm lebt etwas altertümlich Gruppenhaftes fort und nicht wirklich der Geist des freien, modernen Individuums. Unmittelbare Demokratie dagegen verbindet zwei scheinbar gegensätzliche Aspekte: Die Freisetzung bzw. Unterstützung von Initiative und damit von Freiheit und Selbstbestimmung und die Stärkung des Gemeinsinnes und des Gemeinwohls in Zeiten des Egoismus und der wachsenden Macht einseitiger ökonomischer und politischer Interessen. Wer sich gefragt und beteiligt fühlt, der identifiziert sich auch in neuer, freier Weise mit dem Gemeinwesen, dem er angehört und für das er Verantwortung trägt. So werden die Bürger erst tatsächlich vom Objekt zum Subjekt, zum Gestalter, zum Souverän des Sozialen Ganzen, in dem sie leben.

Vortrag von Gerald Häfner im Rahmen der Dialogreihe „Demokratisches Europa“, in der Diplomatischen Akademie Wien, vom 21. November 2008.