

Auf dem Weg zu einer partizipativen Demokratie

von Anna Christmann (KV Stuttgart), Steffen Regis (KV Kiel), Anne Ulrich (KV Pankow), Fabian Reidinger (KV Stuttgart) und Alexander Link (KV Heidelberg)

Heute gibt es einen breiten Konsens darüber, dass unsere Demokratie offensiver vertreten und auch verteidigt werden muss. Unter dem Eindruck von florierendem Populismus, einer Verrohung des politischen Diskurses, teilweise (gewalttätigen) Angriffen gegenüber Politiker*innen und einer hohen Skepsis gegenüber Entscheidungsträger*innen ist deutlich, dass sie angegriffen wird – und dass gerade wir Demokrat*innen gut daran tun, uns laut für sie einzusetzen. Knapp die Hälfte der Deutschen ist unzufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, etwa 70% wünschen sich mehr Beteiligung an politischen Verfahren¹. Wir GRÜNEN stehen auch dafür, unsere Demokratie im Sinne einer integrierenden Gesellschaftspraxis zu verstehen. Demokratie ist in ihrer Gestalt stets im Wandel, sie ist vielstimmig und vielfältig und lebt von Innovationsbereitschaft. Wir GRÜNEN wollen diese Vielfalt pflegen und fortschreiben, um Wahlvolk und Wohnbevölkerung in Bezug zur demokratischen Ordnung zu halten und für das Beste aller politischen Systeme zu begeistern.

Partizipation in der parlamentarischen Demokratie stärken

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind seit jeher die Partei der Zivilgesellschaft. Hervorgegangen aus den neuen sozialen Bewegungen der 70er und 80er Jahre und nicht zuletzt der Bürger*innenbewegung in der DDR, steht schon alleine unsere Vergangenheit für das Erbe einer souveränen und starken Zivilgesellschaft in einer intakten Demokratie. Für uns ist Demokratie mehr als der Akt, alle paar Jahre an der Wahlurne die Stimme abzugeben und politisches Spitzenpersonal zu bestimmen. Ja, wir sind sehr froh, dass die repräsentative Demokratie trotz aller Makel und Probleme sehr viel Gutes für die Menschen in unserem Land getan hat und weiterhin leistet. Das sieht man auch in Umfragen, in denen weit über die Hälfte der Befragten immer noch eine grundsätzliche Zufriedenheit mit der Demokratie als politischem System – in ihrer repräsentativ-parlamentarischen Form – bekunden².

Jedoch deutlich skeptischer sind die Menschen in ihrem Vertrauen gegenüber Parteien und Regierungen³. Die Welt ist pluralistischer und diverser geworden: Weniger

¹ <https://civey.com/pro/unsere-arbeit/trend/politik/deutsche-fuer-mehr-direkte-demokratie>

² 53,6% in den neuen Bundesländern und 77,8% in den alten Bundesländern (vgl. Eurobarometer 87.1, Daten für März 2018)

³ Vgl. Eurobarometer 87.1.

Menschen sind Mitglieder in Parteien oder Stammwähler*innen einer solchen. Und auch die „klassischen“ Verbindungen zwischen organisierter Zivilgesellschaft und Politik (z.B. Gewerkschaften und linken Parteien, Kirchen und konservativen Parteien etc.) sind nicht mehr so relevant oder klar, wie sie es in Vergangenheit einst waren. An der besseren wechselweisen Kommunikation zwischen Wahlvolk, Legislative und Regierenden arbeiten deshalb seit Jahren viele Kommunen, Regionen und Landesverwaltungen.

Eine mögliche Entfremdung der Demokratie von den Menschen, der Umstand, sich nicht mehr „repräsentiert“ oder „relevant“ zu fühlen⁴ und eine zu große Entfernung von vielen Personen aus dem politischen Raum sind nicht hinnehmbar und schädlich für eine vielfältige und inklusive Demokratie.

Demokratie muss für alle zugänglich, gestaltbar und nahbar sein. Sie muss transparent sein. Unsere Demokratie legitimiert sich im Wesentlichen daraus, wie sie Menschen einbindet und ihnen zuhört. Klassische Elemente der repräsentativen Demokratie, wie Wahlen und parlamentarische Debatten, sind ohne Frage die existenzielle Grundlage unserer liberalen Ordnung. Und sie lebt von der Einbettung in eine demokratische Zivilgesellschaft. Aber sie braucht unterstützende Möglichkeiten und Institutionen für den Austausch mit einer teils wenig mit ihr in Kontakt befindlichen heterogenen Gesellschaft. Zu einer Zeit, in der politische Systeme in autoritäre Zustände verfallen und der Rechtspopulismus gezielt die Funktionsweise demokratischer Prozesse angreift, müssen wir unsere Demokratie stärken, indem wir sie in ihren partizipativen Elementen weiterentwickeln. Genau hierfür müssen wir GRÜNEN uns programmatisch öffnen und qualifizieren für die konkreten Ideen und Visionen, die sich uns bereits erprobt und evaluiert bieten.

Parlamentarismus ausbauen, Demokratie vielfältig ausgestalten

Eine Maßnahme muss mittelfristig weiterhin das Nachdenken über mehr **Verfahren direkter Demokratie**, vor allem auf Bundesebene, sein. Das war immer unsere Grundhaltung und Bestandteil unserer Grundsatzprogramme. Es gibt in Deutschland eine breite Mehrheit in allen Milieus, die es befürwortet, Sachfragen auch direkt entscheiden zu können. Wir GRÜNEN setzen uns hier für faire und ausgewogene Verfahren ein. Wir ordnen direkte Demokratie der Verfassung unter und nicht über. Sie soll Repräsentation ergänzen, nicht ersetzen. Das unterscheidet unsere Forderung nach direkter Demokratie von der nach „Volksherrschaft“. Wir GRÜNEN müssen dennoch die in

⁴ Vgl. z.B. die Insider-Outside-Theorie nach David Rueda (2005) oder die neuen Konfliktlinien zwischen kosmopolitischen Globalisierungsgewinnern vs. kommunitaristischen Globalisierungskritikern (https://www.boell.de/sites/default/files/boll.brief_7_autoritaer_populismus_vs_offene_gesellschaft.pdf)

der Zivilgesellschaft und in der Fachwelt diskutierte Frage aufnehmen, wie sich direkte Demokratie und Bürger*innenbeteiligung klug verbinden lassen. Auch gewählte Entscheidungsträger*innen müssen in beiden Formen ihren Platz finden. Einfach nur direkte Demokratie einführen, würde das politische System auf der Bundesebene erst einmal überfordern. Bürger*innenbeteiligung knüpft hier an und wäre für den Diskurs nutzbar. Aber eben auch hier fehlt es auf Bundesebene. Sowohl die parlamentarische Demokratie als auch die direkte Demokratie brauchen für ihre Entscheide gut organisierte gesellschaftliche Diskurse. Dabei kommt es insbesondere darauf an, dass es gelingt, auch Menschen, die eher der Politik fern oder kritisch gegenüberstehen, mit einzubeziehen.

Gegen dieses Defizit können wir jedoch sofort etwas tun: **Neue Formen der Bürger*innenbeteiligung** lassen sich niederschwellig und informell auf allen politischen Ebenen ausprobieren und entwickeln – von der Kommune, über die Länder bis zum Bund. Wir wollen eine „Politik des Gehörtwerdens“⁵ kultivieren, die die Menschen wahrnehmen.

Im politischen Diskurs ist die Bürger*innen-Beteiligung „Everybody’s Darling“: Alle Parteien begrüßen sie, wenn sie darauf angesprochen werden. Geht es um die Umsetzung, ducken sich zu viele weg. Auf Ebene vieler Bundesländer und Kommunen sind Instrumente der Bürger*innenbeteiligung schon viel weiter erprobt und etabliert.⁶ Auch GRÜNE Bürgermeister*innen, Amtsleitungen und zivilgesellschaftlich Engagierte haben hier viel Erfahrung beizutragen. Die demokratische Praxis in Deutschland ist vielfältig.

Auf Bundesebene sieht die Situation allerdings mau aus. Seit Jahren mangelt es z. B. an einer ambitionierten oder gar systematischen Strategie der Bundesregierung hier mehr zu tun. **Die Bundesregierung setzt Teilnehmungsformate je nach Lust und Laune beliebig ein. Sie ist mit diesem Status Quo ziemlich selbstzufrieden.**⁷ Dabei schwankt die Anzahl von Teilnehmungsverfahren für Gesetzgebungsverfahren o.ä. ziemlich stark zwischen den

⁵ Vgl. <https://www.boell.de/de/demokratie/stadtentwicklung-politik-des-gehörtwerdens-15414.html>

⁶ So kommt eine Studie von knapp 124 befragten Kommunen in Deutschland zu dem Ergebnis, das über 90% von ihnen mit Bürger*innenbeteiligungsverfahren Erfahrungen gemacht haben, insbesondere größere Kommunen: https://cdn2.hubspot.net/hubfs/5112628/NeulandQuartier_March2019/PDF/pdf_studie.pdf

⁷ Vgl. Kleine Anfragen der Grünen Fraktion auf BT-Drucksache 19/13885 und 19/7972

Ressorts und wird in einigen Bundesministerien überhaupt nicht eingesetzt.⁸ Ganz schön paradox, denn: Im Rahmen des 2. Aktionsplans zur weltweiten „Open Government Partnership“, der auch Deutschland sich verpflichtet hat, wurde erneut betont die „Expertise und das Wissen der Bürgerinnen und Bürger zur besseren Lösung drängender Probleme“⁹ nutzen zu wollen. Im eigenen Koalitionsvertrag sagt die GroKo, sie möchte Verfahren der Bürgerbeteiligung ausweiten sowie eine „Expertenkommission“ einsetzen, die „Vorschläge erarbeiten soll, ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürger*innenbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann“¹⁰. Dem sind bis dato aber keine Taten gefolgt, man befindet sich im Dornröschenschlaf.

Der richtige Zeitpunkt ist jetzt: Gemeinsamer Aufbruch beim Klimaschutz, sozialen Zusammenhalt oder der Aufarbeitung der Corona-Krise

Dabei wäre es gerade jetzt sinnvoll und notwendig, mehr Bürger*innenbeteiligung zu wagen. Im Sinn der o.a. openGov-Strategie könnten dies Fragen sein, die hochaktuell zu klären sind: Wie verbessern wir den Klimaschutz in einem gesellschaftlichen Konsens? Wie können wir den gesellschaftlichen Zusammenhalt nach Hanau, Halle und wachsendem Rassismus wieder stärken? Oder wie wollen wir die Corona-Krise bewältigen, ohne dabei die Rechte der Schwachen zu übergeben und was sind wir bereit, auch an Freiheitsrechten temporär einzuschränken? Auch ethische Fragestellungen wie Organspende oder Sterbehilfe dürfen nicht zu reinen Expert*innen-Diskussionen reduziert werden. Die parlamentarische Debatte, die in solchen Fällen meist auch den Fraktionszwang hinter sich lässt, würde durch Empfehlungen der Bürger*innen gewinnen. Politik würde anschlussfähiger.

Wir sind überzeugt, dass Bürger*innen differenzierte Lösungsoptionen entwickeln können, wenn man sie denn fragen würde und in einem methodisch kompetenten, geordneten Rahmen darüber nachdenken und diskutieren ließe. Wir sind überzeugt, dass sich eine globale Megakrise wie die Klimakrise nicht alleine durch Privatisierung von Verantwortung lösen lässt. Es braucht gesamtgesellschaftliche Systemveränderungen in gleich mehreren Bereichen (Verkehr, Landwirtschaft, Energie, Industrie, Bau) innerhalb

⁸ Z.B. hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit seit 2010 insgesamt immerhin 11 Bürger*innenbeteiligungsverfahren durchgeführt, bei Planungs- und Zulassungsverfahren des Infrastrukturbaus in Verantwortung des Verkehrsministeriums – Ausbau von Straßen, Bahntrassen und Wasserwegen – oder des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Stromnetze) sind formelle und informelle Bürger*innenbeteiligungsverfahren nicht unüblich oder rechtlich sogar vorgesehen

⁹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/open-government-partnership-1666812>

¹⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018, S. 16

kürzester Zeit. Aber diese tiefgreifenden Veränderungen hin zur CO₂-Neutralität brauchen einen gesellschaftlichen Konsens. Sie können dann zum zusammenführenden „Identitätsanker“ unserer derzeit eher auseinandertreibenden Gesellschaft werden. Wie kann ein Kompromiss zwischen Naturschutz, Klimaschutz und fairen Erträgen in der Landwirtschaft aussehen? Was bin ich bereit für nachhaltigere, gesündere Lebensmittel zu zahlen und wie wird „Bio“ kein „Privileg der Gutverdienenden“? Welche Maßnahmen sind wir im Alltag bereit zu tragen, damit wir unser Klima effizient schützen erreichen können? Wie schaffen wir den Kohleausstieg und was sind meine Erwartungshaltungen daran? Wie können die strukturellen Veränderungen sozial ausgeglichen werden? Dies sind alles Fragen, die einer Deliberation bedürfen.

Selbiges gilt für die Corona-Krise: Natürlich war es richtig, schnell und entschieden zu handeln. Wir dürfen jedoch nicht in eine Situation geraten, in der exekutives Handeln als selbstverständlich und alternativlos gilt – gerade dafür braucht es eine breite Debatte mit Beteiligung der Bürger*innen.

Wir brauchen eine politische Kultur, die sich einer Beratung und Aushandlung auf verschiedenen Wegen öffnet. Wir brauchen eine „GRÜNE“ Kultur der Bürger*innen-demokratie, die Zukunftsfragen gemeinschaftlich bewältigen will. Wir benötigen ein Forum, in dem zwischen verschiedenen Interessen und Meinungen ein Weg für eine politische Übereinkunft geöffnet werden kann. Es braucht eine politische Kultur, die offen und einladend zu all jenen ist, die die Zukunft in die Hand nehmen wollen, aber auch zu denen, die vor den Veränderungen zurückschrecken. Schaffen wir es, diese neue Kultur zu etablieren, können wir auch alte und neue soziale Probleme lösen. Das stiftet eine positive, integrierende Identität, die Menschen zusammenführt statt die Gesellschaft spaltet.

Mit Bürger*innen-Räten die Beteiligung voranbringen

Ein geeigneter Raum, um solche Fragen zu erörtern und den Input von Bürger*innen in politische Entscheidungsprozesse mit einfließen zu lassen, sind sogenannte Bürger*innen-Räte. Im letzten Jahr haben Mehr Demokratie e.V. und die Schöpflin Stiftung die Beine selbst in die Hand genommen und mit Regionalkonferenzen und anschließend etwa 160 zufallsausgelosten Bürger*innen Vorschläge zur Verbesserung der Demokratie erarbeitet, die durchaus praktikabel und wertvoll sein können.¹¹ Andere Staaten haben ebenfalls positive Erfahrungen mit nationalen Bürger*innenbeteiligungs-

¹¹ <https://www.buergerrat.de>

verfahren machen können, z.B. Irland mit einer Reihe zufallsausgewählter Bürger*innen-Räte zu politischen Fragestellungen wie Schwangerschaftsabbrüchen, Klimawandel, demografischer Wandel etc.¹². Daneben laufen in einigen Staaten neue Räte an, in Großbritannien und Frankreich u.a. zum Klimaschutz. **Als GRÜNE sollten wir uns dafür aussprechen, in der kommenden Dekade ebenfalls zufallsgeloste Bürger*innenräte auf nationaler Ebene zu großen politischen Fragen einzusetzen** – zunächst zur nationalen Klimapolitik, dem gesellschaftlichen Zusammenhalt oder der Aufarbeitung der Corona-Krise. Um hier aber wirklich ein repräsentatives Forum der Gesellschaft zu erhalten, sprechen wir uns für eine **geschichtete Zufallsauswahl** aus, die dafür sorgt, dass Personen mit möglichst verschiedenen soziodemografischen Merkmalen (Alter, Geschlecht, Bildungsgrade, Einkommen, Familienstatus, Herkunft, Migrationshintergrund etc.) vorhanden sind. Die Staatsbürgerschaft ist dafür nicht relevant.

Bürger*innenbeteiligung institutionell verankern

Mittelfristig brauchen wir zudem eine Rechtsgrundlage dafür, dass Bürger*innenbeteiligung bei der Gesetzgebung auf Bundesebene systematisch verankert wird. Ein entsprechender Passus existiert bspw. in der Geschäftsordnung der Bundesregierung, wo aber lediglich die Konsultation von Fachkreisen und Verbänden bei der Erstellung von Gesetzentwürfen anberaumt wird¹³. Eine Beteiligung einzelner Bürger*innen könnte etwa über ein nationales, Online-Beteiligungsportal erfolgen, wie es z.B. Baden-Württemberg und Sachsen eingeführt haben. **Wir brauchen auch auf Bundesebene ein solches Online-Beteiligungsportal**, verbunden mit einer transparenten Auswertung, wo und warum häufig genannte Anliegen und Rückmeldungen von Bürger*innen zu Gesetzen aufgenommen wurden oder nicht.

In Baden-Württemberg z.B. haben GRÜNE in Regierungsverantwortung nicht nur viele Instrumente der Bürger*innenbeteiligung erprobt und eingeführt sondern mit Gisela Erler auch die bundesweit erste Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung eingesetzt – das erste Mal, dass es in einem Bundesland eine verantwortliche Person für diese Themen in der Regierung gibt. **Wir brauchen eine solche, zentrale und verantwortliche Person auch auf Bundesebene, z.B. als Staatsminister*in für Partizipation und Zivilgesellschaft.**

¹² Vgl. u.a. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-04-07_texte_40-2019_bundesrepublik_3.0.pdf

¹³ vgl. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, §47: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/ggo.pdf;jsessionid=FBE2FFAC9607B0E5D12223451B0878ED.2_cid364?__blob=publicationFile&v=2

Gut gemachte Bürger*innenbeteiligungsverfahren kosten jedoch immer Geld. So müssen bspw. für Bürger*innen-Räte Räumlichkeiten, geeignete Referent*innen und Moderatoren, eine professionelle Auswertung usw. genauso finanziert werden wie bspw. eine Betreuung für Kinder sowie alle Reise- und Unterbringungskosten. Es braucht daher nicht nur eine verantwortliche Person in der Bundesregierung für Bürger*innenbeteiligung sondern auch **eine verlässliche Finanzierungsquelle**, z.B. durch entsprechende Haushaltstitel, Fonds oder kluge Querfinanzierungen durch (unabhängige) Stiftungen.¹⁴ Schon bei der Aufstellung des Haushalts sollte bei gesellschaftspolitischen wie infrastrukturellen Projekten, Finanzposten für die Bürgerbeteiligung eingestellt werden. Der VDI empfiehlt als Richtlinie, rund 1 Prozent des Gesamtvolumens für Bürger*innenbeteiligung einzusetzen.

Die nächsten zehn Jahre werden entscheidend sein für die Entwicklung unserer Demokratie. Wir plädieren dafür, die parlamentarisch-repräsentative Demokratie im Hinblick auf die Instrumente einer vielfältigeren Demokratie auszubauen, um neuen, gesellschaftlichen Konsens zu schaffen. Die Bundesländer, die Kommunen aber auch die organisierte Zivilgesellschaft haben auch hier Erfahrungen, an die es anzuknüpfen gilt.

¹⁴ vgl. Leggewie/Nanz (2016): Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung, S. 83-84