

Vortrag an der Universität Bielefeld am 20.11.2023

Forum Offene Wissenschaft: Hoffnungsträger Zivilgesellschaft?

„Muss man die direkte Demokratie fürchten?“ Volksbegehren, -abstimmungen, Referenden,
Bürgerräte“

Das Thema „Muss man die direkte Demokratie fürchten?“ im Rahmen des Forums „Hoffnungsträger Zivilgesellschaft?“ haben die Veranstalter einem Buch von Gertrude Lübbe-Wolff entnommen, das den Titel trägt: „Demophobie. Muss man die direkte Demokratie fürchten?“ (Frankfurt 2023). In diesem Buch diskutiert die Autorin – und ich freue mich sehr, dass Frau Lübbe-Wolff heute Abend hier ist –, die Argumente für und gegen direktdemokratisches Entscheiden und kommt nach sorgfältigem Abwägen zu dem Ergebnis, dass direktdemokratische Verfahren zwar kein Allheilmittel seien, bei vernünftiger Gestaltung jedoch ein Potential für die repräsentative Demokratie darstellten: „In der richtigen Ausgestaltung begünstigen sie ...eine stärker an den Interessen der Bürger orientierte Politik, eine Steigerung des Niveaus politischer Kommunikation, eine Zunahme von Bürgersinn und Bürgerkompetenz und größeres Vertrauen in die Institutionen und Akteure der repräsentativdemokratischen Politik“.¹

Diesem Befund stimme ich zu und möchte neben den Verfahren der direkten Demokratie auch die neuen Formen der Bürgerbeteiligung wie Bürgerräte und -konferenzen in die Überlegungen einbeziehen. Auch für diese Formen gilt, dass es für das Potential, das sie für die repräsentative Demokratie bedeuten, auf die konkrete Ausgestaltung ankommt. Vor allem aber sollten die unterschiedlichen Möglichkeiten, mit denen die Stimme der Bürger zur Geltung gebracht wird, miteinander verknüpft und nicht gegeneinander ausgespielt werden.

In meinem Vortrag vertrete ich die *Hypothese*, dass sich die repräsentative Demokratie in einer kritischen Lage befindet, weil die politischen Eliten das Gespräch mit den Bürgern vernachlässigt und die Bedeutung der sozialen Gerechtigkeit für eine lebendige Demokratie unterschätzt haben. Die unzureichende kontinuierliche Debatte zwischen verantwortlichen Eliten und Zivilgesellschaft und die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich beschädigen den sozialen Zusammenhalt. Ohne einen solchen Zusammenhalt und ohne Austausch sowohl zwischen Eliten und Bürgern als auch zwischen Bürgern unterschiedlicher sozialer Schichten,

¹ Gertrude Lübbe-Wolff, Demophobie. Muss man die direkte Demokratie fürchten? Frankfurt: Vittorio Klostermann 2023, S. 146.

Kulturen und politischer Zugehörigkeiten kann sich aber kein allgemeines Interesse herausbilden. Deshalb sind auf der einen Seite eine Belebung der politischen Öffentlichkeit und eine stärkere Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen und auf der anderen Seite eine Rückbesinnung auf Gerechtigkeit als Grundlage der Demokratie notwendig, um die Krise zu überwinden. Wenn wir die repräsentative Demokratie stärken wollen, dann müssen wir traditionelle wie neue Medien für eine lebendige politische Öffentlichkeit und eine möglichst große Vielfalt an Verfahren der Bürgerbeteiligung für eine aktive Zivilgesellschaft nutzen.²

Mein Argument werde ich in *drei Schritten* entwickeln: erstens beschreibe ich die gegenwärtige Krise der repräsentativen Demokratie, zweitens werden die Ursachen dieser Krise analysiert und drittens erfolgversprechende Reformen wie Verfahren der direkten Demokratie und neue Formate der Bürgerbeteiligung diskutiert. Im Anschluss an den Vortrag freue ich mich auf Ihre Fragen.

1. Die gegenwärtige Krise der repräsentativen Demokratie

Zunächst ist zu klären, was repräsentative Demokratie eigentlich bedeutet und woran wir erkennen, was in der Realität der repräsentativen Demokratien seit gut einem Jahrzehnt schief läuft. Demokratische Repräsentation ist der Idee nach ein Prozess, in dem die gewählten politischen Eliten im Austausch mit den Bürgern und in demokratischen Verfahren das allgemeine Interesse in verbindliche Beschlüsse fassen. In einer repräsentativen Demokratie müssen alle Bürgerinnen und Bürger als Freie und Gleiche die Chance haben, ihre unterschiedlichen Ideen und Interessen in der Öffentlichkeit wirkungsvoll zu diskutieren und auch Konflikte zur Sprache zu bringen. Die politisch verantwortlichen Eliten wiederum sollten diese Ideen, Interessen und Konflikte kennen und bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen.

Die Aufgabe der gewählten Repräsentanten ist es jedoch nicht, die Vielfalt von Interessen, Ideen und Bedürfnissen der Bürger unverändert in politische Entscheidungen umzusetzen. „Repräsentationsfähigkeit“, so Ulrich K. Preuß 1996 in einem Vortrag beim Alternativen Juristinnen- und Juristentag, „bedeutet vielmehr das ganze Gegenteil, nämlich die Erzeugung von Allgemeinheit. Dies ist ein Prozess der Überführung der lebensweltlichen Erfahrungen und

² Jürgen Habermas, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, Berlin: Suhrkamp 2022, S. 72.

Konflikte der Bürger in die Handlungs- und Organisationsstrukturen des Staates.“³ Diese Allgemeinheit gilt es, in der öffentlichen Auseinandersetzung immer wieder neu zu erarbeiten. „Die Gewähr für ‚richtige‘ und ‚gute‘ Politik finden wir in keiner außerhalb der Politik sich anbietenden Wahrheit oder Objektivität, sondern allein in der diskursiven und rationalisierenden Qualität des politischen Prozesses selbst. Er erzeugt repräsentative Herrschaft, soweit er *Verbundenheit* als Bedingung der Legitimität von *Verbindlichkeit* herstellt.“⁴

Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die politischen Eliten, die Wertschätzung demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen, eine politisch wirksame Öffentlichkeit und die gleiche Chance aller Bürger, die Willensbildung zu beeinflussen sind die kulturellen Voraussetzungen des Regierens in einer repräsentativen Demokratie. In einer sich globalisierenden Welt kommen als weitere kulturelle Voraussetzungen die Anerkennung von Verschiedenheit, Toleranz und ein kommunikativer Umgang mit Unterschieden hinzu.

Doch wie sieht die Realität aus? Das Vertrauen der Bürger in politische Parteien, Parlamente und Regierungen nimmt ab. Nach dem jüngsten Eurobarometer hatten im Sommer 2023 in den 27 EU-Mitgliedstaaten nur noch 20% der Bürger Vertrauen die Parteien, in Deutschland waren es 27%.⁵ Ihrer nationalen Regierung brachten in den Mitgliedstaaten der EU 32% Vertrauen entgegen (in Deutschland waren es 38%) und 33% der Bürger in der EU-27 (42% in Deutschland) tendierten dazu, ihrem Parlament zu vertrauen.⁶ Die Mitgliederzahl der politischen Parteien ist drastisch zurückgegangen. Vergleicht man die Zahl der Mitglieder im Jahr 1990 und im Jahr 2015, dann sehen wir eine Halbierung bei der SPD von 943.402 auf 432.796. Bei der CDU sieht es nicht viel besser aus. Hatte die Partei 1990 noch 789.609 Mitglieder, waren es 2015 nur noch 444.400.⁷ Dieser Abwärtstrend ist keine gute Nachricht für die Vermittlungsaufgabe der Parteien zwischen Gesellschaft und Staat.

³ Ulrich K. Preuß, Wo bleibt das Volk? Erwartungen an demokratische Repräsentation. In: Fabricius-Brand, Margarete, Börner, Bertraum (Hrsg.), 4. Alternativer Juristinnen- und Juristentag, Baden-Baden: Nomos 1996, S. 96.

⁴ Ebd., S. 98, Hervorhebungen im Text.

⁵ Eurobarometer 99, Befragung Mai/Juni 2023, Anhang T 71.

⁶ Ebd., S. 9 und Anhang T 83 für die Regierungen und T 85 für die Parlamente.

⁷ Christine Landfried, Staat und politische Parteien. Grenzüberschreitung als Demokratiebedingung. In: Lars Viellechner (Hrsg.), Demokratischer Konstitutionalismus. Dieter Grimms Verständnis von Staat und Verfassung, Baden-Baden: Nomos 2021, S. 172.

Statt einer Verbundenheit zwischen Bürgern und gewählten Politikern als Basis der Verbindlichkeit der kollektiven Entscheidungen beobachten wir eine Entfremdung.

In einer repräsentativen Demokratie sollten die Bürger die Erfahrung machen, dass sie durch den Austausch mit den gewählten Repräsentanten und durch politisch wirksame Debatten in der Öffentlichkeit die Gestaltung der Gesellschaft mitbestimmen.⁸ Doch ein wachsender Teil der sozial benachteiligten Bürger macht diese Erfahrung nicht und fühlt sich dem immer schnelleren gesellschaftlichen und technologischen Wandel hilflos ausgeliefert. Diese Menschen können den Veränderungen kaum noch folgen. 44% der bundesweit befragten Personen (N= 2530, ab 16 Jahren) in einer repräsentativen Studie des Instituts Infas vom Sommer 2022 gaben an, es falle ihnen schwer, angesichts des raschen Wandels den Anschluss zu behalten. Das Ausmaß dieser „Veränderungser schöpfung“⁹ hängt wiederum mit dem sozialen Status zusammen. Nur 30% der Hochschulabsolventen, aber 55% der Jugendlichen, die „maximal über einen Hauptschulabschluss verfügen“, haben Schwierigkeiten, mit dem Wandel klar zu kommen.¹⁰ Dies zeigt, dass die Polarisierung der Gesellschaft eine reale sozio-ökonomische Grundlage hat und nicht erst in den öffentlichen Debatten „entfacht, getriggert und angespitzt“ wird.¹¹ Es macht offenbar einen Unterschied, „ob man sich als Lenker der eigenen Geschicke begreift und positive Erfahrungen der Selbstwirksamkeit macht oder ob Veränderungen ohne eigenes Zutun und auch gegen den eigenen Willen geschehen.“¹² Wer den Eindruck gewinnt, dem Geschehen ausgeliefert zu sein, hat Angst vor der Zukunft. Diese Angst instrumentalisieren Populisten für ihre antidemokratischen und antipluralistischen Ziele.

Ein Indikator für die Krise der repräsentativen Demokratie ist schließlich die abnehmende Qualität der Demokratien. Das Projekt „Varieties of Democracy“ hat einen Index für liberale Demokratien entwickelt, mit dem eine Vielzahl von Faktoren wie zum Beispiel freie, gleiche und faire Wahlen, Meinungsfreiheit, unabhängige Medien, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Bürgerrechte erfasst werden. Die Qualität der Demokratie hat danach seit den 1950ern zugenommen und seit 2010 abgenommen.

⁸ Marina Weisband, Frido Mann, Was uns durch die Krise trägt. Ein Generationengespräch. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 2023, S. 23.

⁹ Steffen Mau, Thomas Lux, Linus Westheuser, Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft, Berlin: Suhrkamp 2023, S. 348.

¹⁰ Ebd., S. 349.

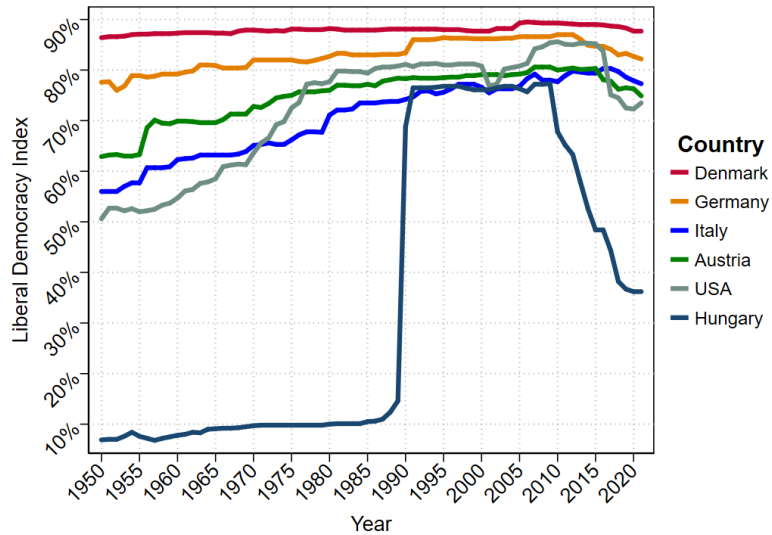
¹¹ So aber Steffen Mau, Thomas Lux, Linus Westheuser, a.a.O., S. 23.

¹² Ebd., S. 349.

Grafik 1: Entwicklung der Qualität der liberalen Demokratie 1950-2021

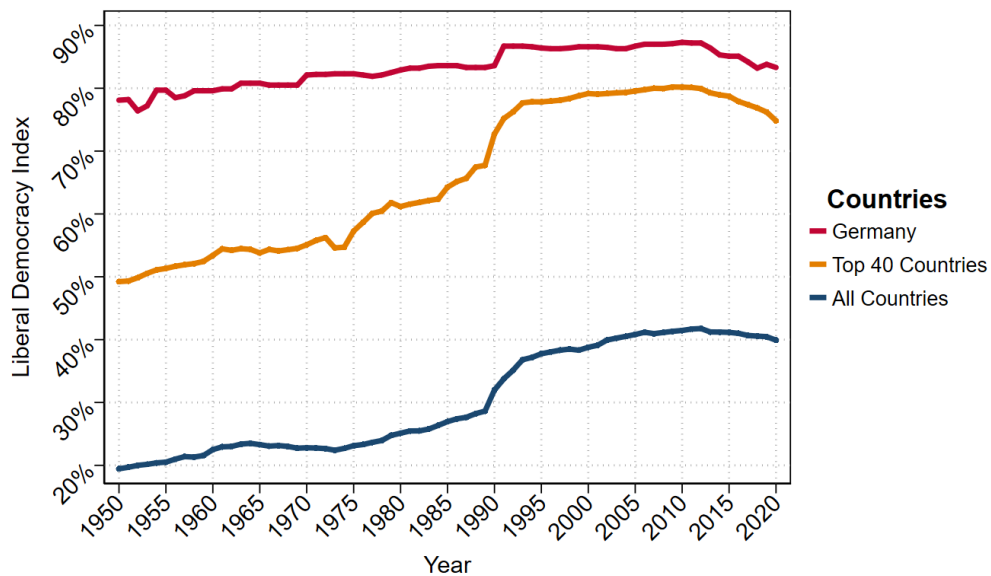
Liberal Democracy Index 1950-2021

Denmark, Germany, Italy, Austria, USA, Hungary



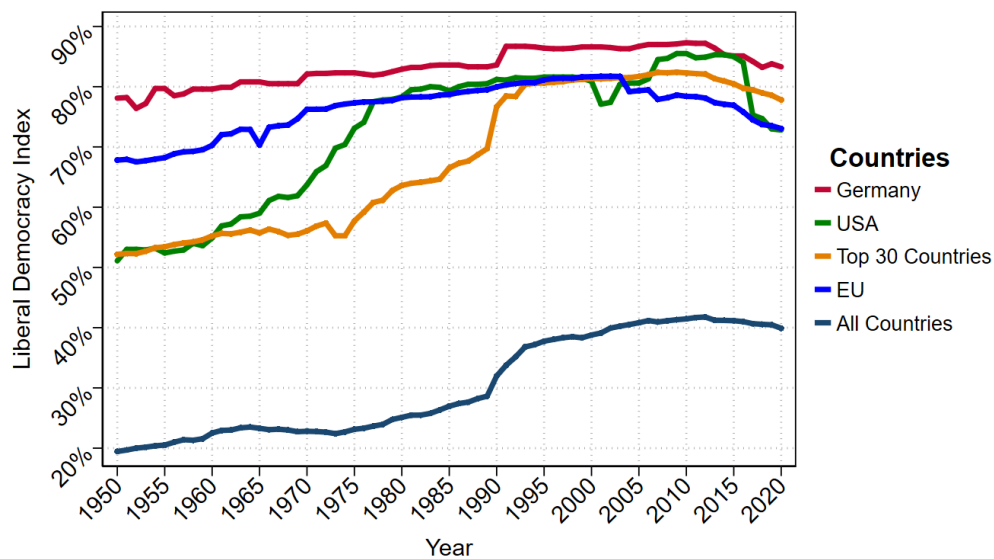
Source: V Dem - Varieties of Democracy 2022

Grafik 2 : Demokratiequalität Deutschlands im Vergleich zum Durchschnitt der 40 besten Länder und aller Länder, 1950 - 2021



Demokratiequalität Deutschlands: Im Vergleich zum Durchschnitt der 40 besten Länder (nach *Liberal Democracy Index 2020* - Bezugsjahr 2000) und dem Durchschnitt aller Länder
 Source: V Dem - Varieties of Democracy 2020

Grafik 3: Demokratiequalität Deutschlands im Vergleich zum Durchschnitt der 30 besten Länder, der EU, den USA und allen Ländern, 1950-2021



Demokratiequalität Deutschlands: Im Vergleich zu den USA, zum Durchschnitt der 30 besten Länder (nach *Liberal Democracy Index 2020* - Bezugsjahr 2000), zum Durchschnitt der EU seit 2000 und zum Durchschnitt aller Länder
Source: V Dem - *Varieties of Democracy 2020*

3

Die Grafiken zur Qualität der Demokratie wurden von Wolfgang Merkel erstellt. Ich danke ihm für die Erlaubnis, diese Grafiken zu verwenden.

2. Die Ursachen der kritischen Lage der repräsentativen Demokratie

Nach meiner Hypothese führen das unzureichende Interesse der politischen Eliten an einem kontinuierlichen Austausch mit den Bürgern und einer Vielfalt der Beteiligungsmöglichkeiten sowie die zunehmende ökonomische Ungleichheit zur kritischen Lage der repräsentativen Demokratie.

Schon während der deutschen Einigung wurde deutlich, dass die politische Eliten von der Idee der direkten Demokratie auf Bundesebene nicht begeistert ist. Erst spät, am 16. Januar 1992, wurde eine Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (je 64 Mitglieder) eingerichtet, um die Verfassung auf eine veränderte Wirklichkeit neu zu beziehen. Es ging um grundlegende Fragen wie die Gleichstellung von Mann und Frau, die europäische Integration und die Einführung direktdemokratischer Beteiligung auf Bundesebene. Die politischen Parteien haben die Revision der Verfassung jedoch als Routineangelegenheit und noch dazu in einem beschleunigten Verfahren behandelt. Das Interesse der politischen Eliten an der Wahrung des Status Quo geltender Regeln für die politische Auseinandersetzung prägte

die Arbeit der Kommission.¹³ Ein Beispiel für dieses unangemessene Vorgehen war die öffentliche Anhörung zum Thema „Bürgerbeteiligung und Plebiszite“ am 17. Juni 1992. Nach dem Vortrag der Sachverständigen am Vormittag, eröffnete der Vorsitzende die erste Fragerunde mit dem Hinweis: „Da noch eine weitere namentliche Abstimmung im Bundestag bevorsteht,..., und wir ohnehin heute gegen 16 Uhr fertig sein wollten, spricht alles dafür, die Sitzung bis 15.30 Uhr zu beenden.“¹⁴ Mit einem solchen Zeitdruck und parallel laufenden Terminen der Tagespolitik wurde eine Frage von grundsätzlichem Charakter behandelt, zu der sich 1,1 Millionen Bürgerinnen und Bürger an einer Unterschriftensammlung mit einem Plädoyer für die Einführung direktdemokratischer Elemente beteiligt hatten. Zu Beginn der Sachverständigenanhörung übergab Gerald Häfner als Vertreter von Bürgerinitiativen weitere Unterschriften von 265.000 Bürgerinnen und Bürgern, die sich ebenfalls für die Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheid aussprachen.¹⁵ In der Tat: Nicht die Bürgerinnen und Bürger, sondern die gewählten Mitglieder der Verfassungskommission und die politischen Parteien fürchteten die direkte Demokratie! So wurde beim Prozess der deutschen Einigung die Chance verpasst, mit Verfahren der direkten Demokratie auf Bundesebene zusätzliche Möglichkeiten zur politischen Debatte zu schaffen.

Zu dieser Angst vor direkter Demokratie passt auch der wichtige Befund von Gertrude Lübbecke-Wolff, dass politische Parteien wie die SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die FDP, die in ihren Programmen für die Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene plädierten, diese Forderung aus ihren Wahlprogrammen schon 2017 gestrichen haben. Im Koalitionsvertrag der jetzigen Regierung wird auch keine Prüfung einer Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene in Aussicht gestellt, sondern es werden statt dessen Bürgerräte als neue Formen des Bürgerdialogs unterstützt.¹⁶ Dabei könnte die repräsentative Demokratie von der Vielfalt der Beteiligungsmöglichkeiten nur profitieren.¹⁷ Statt dessen werden nun die bisher unverbindlichen Bürgerräte der direkten Demokratie vorgezogen. Ein Schelm, wer Böses dabei denkt.

¹³ Ausführlich zur Verfassungskommission Christine Landfried, Architektur der Unterkomplexität: Politische Willensbildung und Entscheidungsstrukturen im Prozess der deutschen Einigung. In: Gerhard Lehmsbruch (Hrsg.), Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Opladen: Leske + Budrich 1995, S. 35-37 und S. 43-44.

¹⁴ Gemeinsame Verfassungskommission, Stenographischer Bericht der 3. Öffentlichen Anhörung „Bürgerbeteiligung und Plebiszite“, 17.6.1992, S. 25.

¹⁵ Ebd., S. 1 und S. 3.

¹⁶ Gertrude Lübbecke-Wolff, Demophobie, a.a.O., S. 12ff.

¹⁷ Christine Landfried, Näher bei den Leuten. Über Sinn und Nutzen von Bürgerräten. In: FAZ vom 26.4.2023, S. 11.

Sind es auf der einen Seite zu wenige Beteiligungsmöglichkeiten und Räume für den Austausch zwischen Zivilgesellschaft und Politik, so ist die extreme Ungleichheit nach meiner Hypothese der zweite Grund dafür, dass sich die repräsentative Demokratie in einer Krise befindet. Denn gerade sozial benachteiligte Bürger nehmen nicht am politischen Geschehen teil.¹⁸ Sie sind der Meinung, dass sich die politischen Eliten ohnehin nicht für ihre Sorgen interessieren und ihre Situation auch nicht verbessern werden. Wenn sich sozial schwache Bürger nicht an Wahlen und oft noch weniger an Volksabstimmungen beteiligen,¹⁹ dann ist das freilich kein Grund, Beteiligungsmöglichkeiten jenseits von Wahlen gar nicht erst einzurichten. „Hier wie sonst ist die richtige Antwort auf bildungsabhängige Unterschiede in der Neigung, von eigenen Entscheidungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen, nicht das Kurzhalten oder die Verkürzung der Entscheidungsmöglichkeiten, sondern die Verbesserung der Bildungschancen, ...“²⁰

Da empirische Studien zeigen, dass ökonomische Ungleichheit zu politischer Ungleichheit führt, ist es an der Zeit, politisch gegenzusteuern und Maßnahmen gegen die wachsende Ungleichheit zu ergreifen. Extreme Ungleichheit gefährdet die Demokratie,²¹ weil sich die Realität des Regierens immer weiter von der Idee entfernt, dass alle Bürger als Freie und Gleiche an der Gestaltung des Zusammenlebens mitwirken.

Die extreme Ungleichheit der Vermögen – 2021 besaßen die weltweit obersten 10% zusammen 76% des gesamten Vermögens, die unteren 50% hingegen nur 2% des Vermögens – lässt sich mit den folgenden Grafiken des World Inequality Report von 2022 veranschaulichen.²²

¹⁸ Wolfgang Merkel, *Im Zwielficht*, a.a.O., S. 278.

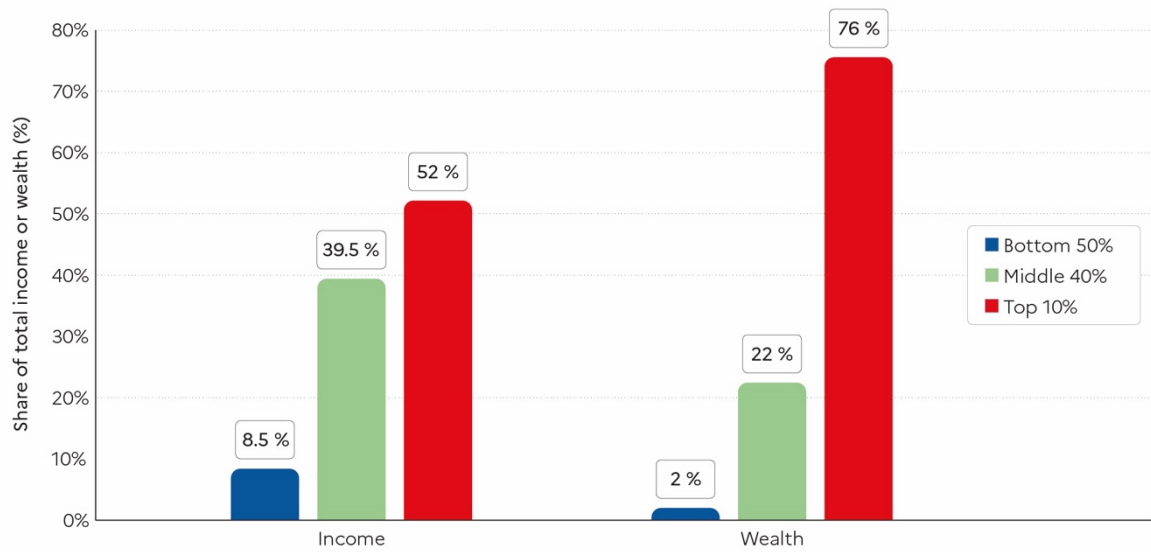
¹⁹ Ebd., Abbildung 2 S. 277-278. Gertrude Lübbecke-Wolff, *Demophobie*, a.a.O., S. 72 weist zu Recht darauf hin, dass die Beteiligung an Volksabstimmungen höher ist, wenn es sich um „Abstimmungen über vom Volk ausgehende Initiativen“ handelt. Bei Wolfgang Merkel wird das nicht berücksichtigt.

²⁰ Gertrude Lübbecke-Wolff, *Demophobie*, a.a.O., S. 68.

²¹ Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press 2014, p. 439.

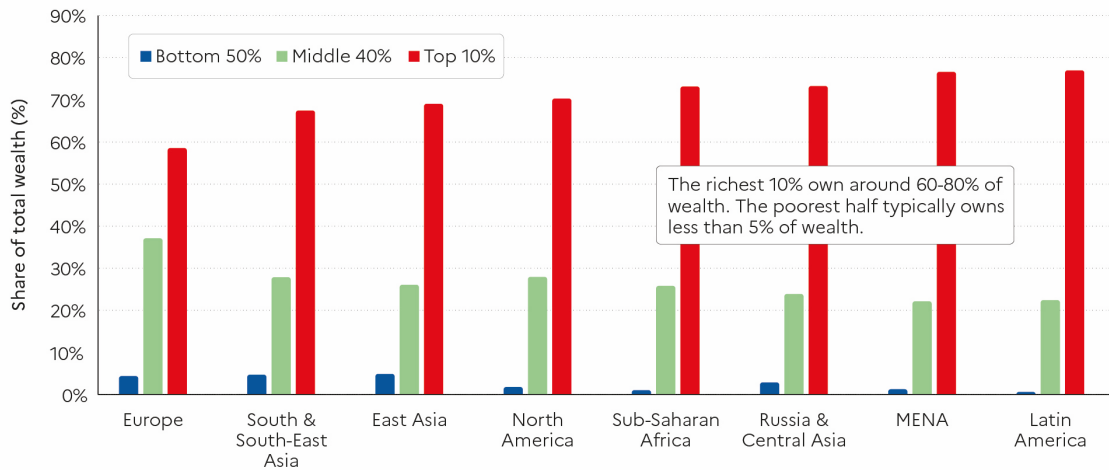
²² Ich danke Alice Sodano vom World Inequality Lab für die Erlaubnis, die Grafiken zu verwenden.

Grafik 4: Die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen, 2021



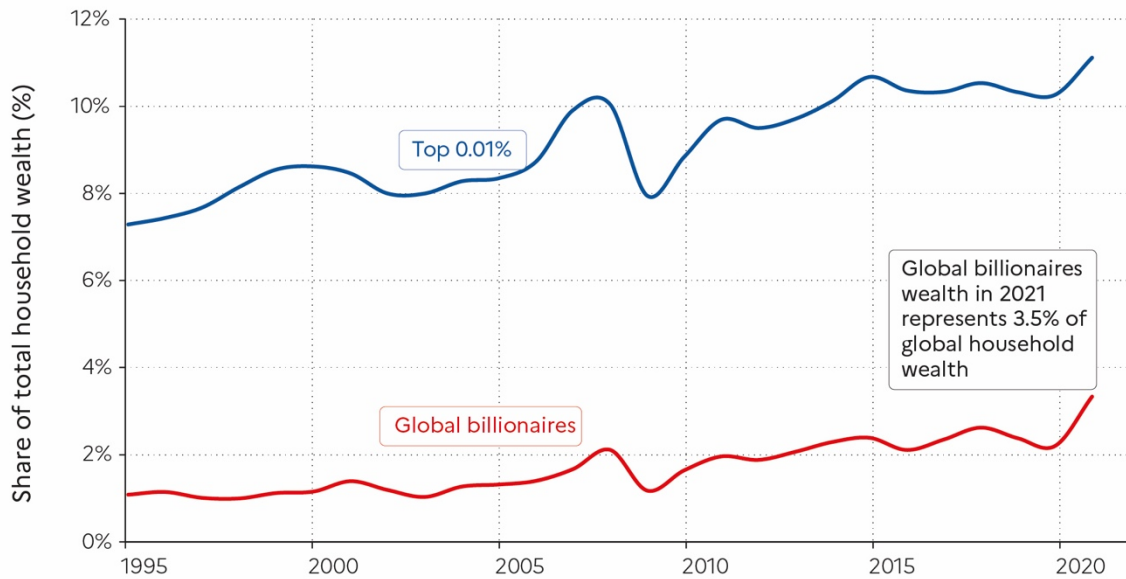
Interpretation: The global bottom 50% captures 8.5% of total income measured at Purchasing Power Parity (PPP). The global bottom 50% owns 2% of wealth (at Purchasing Power Parity). The global top 10% owns 76% of total Household wealth and captures 52% of total income in 2021. Note that top wealth holders are not necessarily top income holders. Incomes are measured after the operation of pension and unemployment systems and before taxes and transfers. **Sources and series:** wir2022.wid.world/methodology.

Grafik 5: Die extreme Konzentration des Kapitals, 2021



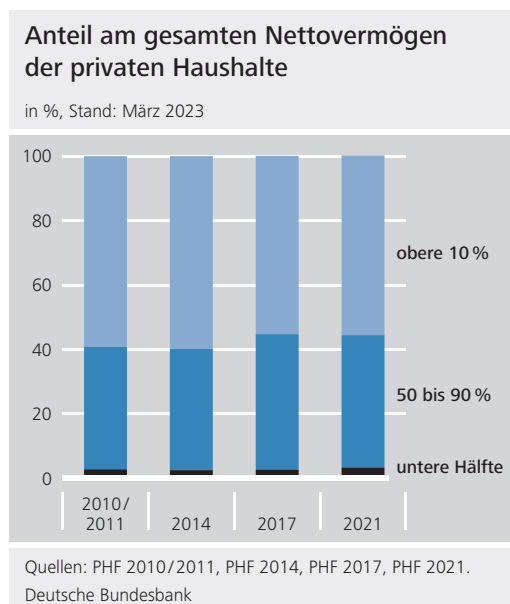
Interpretation: The top 10% in Latin America captures 77% of total household wealth, compared with 1% captured by the bottom 50%. Net household wealth is equal to the sum of financial assets (e.g. equity or bonds) and non-financial assets (e.g. housing or land) owned by individuals, net of their debts. **Sources and series:** wir2022.wid.world/methodology.

Grafik 6 : Die Zunahme an Milliardären, 1995-2021



Interpretation: The share of wealth detained by the global top 0.01% rose from 7% in 1995 to 11% in 2021. The top 0.01% is composed of 520 000 adults in 2021. The entry threshold of this group rose from €693,000 (PPP) in 1995 to €16,666,000 today. Billionaires correspond to individuals owning at least \$1b in nominal terms. The net household wealth is equal to the sum of financial assets (e.g. equity or bonds) and non-financial assets (e.g. housing or land) owned by individuals, net of their debts. **Sources and series:** wir2022.wid.world/methodology, Bauluz et al. (2021) and updates.

Grafik 7: Anteil am gesamten Nettovermögen der privaten Haushalte in Deutschland
(Stand März 2023)



Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2023, S. 29. Ich danke der Bundesbank für die Genehmigung, die Grafik zu verwenden.

In Deutschland veränderte sich der Anteil des Nettovermögens, das die vermögendsten zehn Prozent besitzen, in den letzten vier Jahren nur geringfügig. Die zehn Prozent vermögendsten

Haushalte verfügen über 56% des gesamten Nettovermögens (Stand März 2023, 2010/11: 59%). Damit bleibt die Ungleichheit in Deutschland im europäischen Vergleich hoch.²³

Gerechtigkeit bedeutet in einer Demokratie freilich mehr als Verteilungsgerechtigkeit, die in den Statistiken gemessen wird. Gerechtigkeit zielt auch auf die Frage, „wer auf welche Weise über Strukturen der Produktion und der Verteilung bestimmt.“²⁴ Insofern hängen das Maß an gesellschaftlicher Gerechtigkeit und das Maß an gleicher Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an der politischen Willensbildung zusammen.

3. Die Wege aus der Krise der repräsentativen Demokratie

Wir haben gesehen, dass es für eine Überwindung der Krise entscheidend darauf ankommt, die Bürger wieder zu motivieren, sich an politischen Debatten zu beteiligen. Das Ziel muss sein, dass freie und gleiche Bürger die praktische Erfahrung machen, dass ihre Stimme zählt und sie den gesellschaftlichen Wandel mitgestalten. Die politischen Eliten sollten erkennen, dass es gilt, öffentliche Räume für den Austausch von Argumenten mit den Bürgerinnen und Bürgern zu schaffen statt die Verfahren der Bürgerbeteiligung gegeneinander auszuspielen. „Denn gegen die Selbststilisierung der Populisten als wahre Vertreter des Volkes, und gegen das sich ausbreitende Misstrauen gegenüber Institutionen und Akteuren repräsentativdemokratischer Politik würde nichts so wirksam helfen wie die Bereitschaft, den Bürgern selbst auch in den Sachfragen, die sie besonders bewegen, eine entscheidende Stimme zu geben.“²⁵

Empirische Studien zeigen, dass Volksabstimmungen nicht zu einer Anspruchsinflation im sozialpolitischen Bereich führen, sondern eher Steuer- und Ausgabensenkungen bewirken.²⁶ Und gegen den Mechanismus, dass bei abnehmender Beteiligung an Wahlen wie an Volksabstimmungen vor allem die sozial schwachen Bürger ihre Stimme nicht zur Geltung bringen,²⁷ hilft – wie schon oben erwähnt -, vor allem eine Politik gegen soziale Ungleichheit.

²³ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2023, S. 29.

²⁴ Rainer Forst, Normativität und Macht. Zur Analyse sozialer Rechtfertigungsordnungen, Berlin: Suhrkamp, 2. Aufl. 2018, S. 216.

²⁵ Gertrude Lübke-Wolff, Demophobie, a.a.O., S. 65.

²⁶ Wolfgang Merkel, Im Zwielficht, a.a.O., S. 288.

²⁷ Ebd., S. 290 zum Mechanismus: Je geringer die Beteiligung bei Wahlen und Abstimmungen, um so höher die soziale Selektivität.

Die direkte Demokratie als das verbindliche, direkte Abstimmen der Bürger über Sachfragen²⁸ muss man also keineswegs fürchten! Worauf es ankommt, ist eine vernünftige Ausgestaltung. Es sollten Initiativen aus der Bürgerschaft und nicht nur Vorlagen von Staatsorganen möglich sein. Volksabstimmungen sollten auch keinen Seltenheitswert haben, sondern regelmäßig stattfinden.²⁹ Sonst ist es wie beim Brexit: nur die Regierung verfügt über das Instrument der Volksabstimmung, und „die Gnade des Abstimmendürfens“ auf nationaler Ebene wurde den Bürgern des Vereinigten Königreiches beim Brexit erst zum 3. Mal in der Geschichte zuteil.³⁰ Schließlich braucht man für Volksabstimmungen Zeit, um informierte Debatten über kulturelle, soziale und politische Unterschiede hinweg anstoßen und sich auf Kompromisse einigen zu können.

Statt sich vor der direkten Demokratie zu fürchten, wäre es sinnvoll, Volksabstimmungen mit Bürgerräten als neuen Formen der Beteiligung so zu verknüpfen, dass im Ergebnis die repräsentative Demokratie gestärkt wird. Worum geht es bei Bürgerräten? Die Teilnehmer an den Bürgerkonferenzen oder -räten werden nach dem Zufallsprinzip, aber unter Beachtung bestimmter Kriterien der Repräsentativität, ausgewählt. Sie entwickeln auf der Basis ausführlicher Debatten Vorschläge zur Lösung von politischen Problemen oder Konflikten, die dann von gewählten Politikern umgesetzt werden sollen. Ein solcher Bürgerrat fand von Mai 2021 bis zum 9. Mai 2022 in der EU statt: Die Konferenz zur Zukunft Europas. Da ich an dieser Konferenz als Beobachterin teilgenommen habe, möchte ich kurz auf dieses Beispiel eingehen.

Stellen Sie sich vor, Sie werden angerufen und eingeladen, mit anderen Bürgern aus den 27 EU-Mitgliedstaaten darüber zu diskutieren, wie das gesellschaftliche Zusammenleben in Europa in Zukunft aussehen soll. Sie würden wahrscheinlich denken, da erlaube sich jemand einen Spaß. Genauso ging es vielen Bürgern, die einen solchen Anruf erhielten. Aber es war ernst gemeint: Das Europaparlament, die Kommission und der Rat hatten gemeinsam beschlossen, 800 per Zufallsprinzip ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, ihre Ideen zur EU miteinander zu diskutieren, ihre Interessen deutlich zu machen und Empfehlungen für die europäische Politik zu entwickeln.

In vier Foren von jeweils 200 Teilnehmern machten sich die Bürger an die Arbeit. Jedes Forum behandelte einen bestimmten Themenkomplex. Die Bürger trafen sich an drei Wochenenden,

²⁸ Gertrude Lübke-Wolff, Demophobie, a.a.O., S. 11.

²⁹ Ebd., S. 57.

³⁰ Ebd., S. 57.

um zu den Themen „Demokratie in Europa, Werte und Rechte, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit“ Reformvorschläge zu entwickeln. Beim ersten Treffen im Europaparlament in Straßburg haben sich alle persönlich kennengelernt. Experten informierten über europäische Politik und beantworteten Fragen. Dabei ging es keineswegs um eine Art Schnellkurs in europäischer Regierungslehre. Vielmehr wurde erklärt, warum die europäische Demokratie nicht einfach eine Kopie der nationalen Demokratie sein kann und worin die Unterschiede bestehen. Vor allem wurden beim ersten Treffen die Themen eingegrenzt. Die Bürger entschieden sich, fünf Bereiche in den Mittelpunkt ihrer Debatten zu stellen: die Gewährleistung von Rechten und Nichtdiskriminierung, den Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Reform der EU, den Aufbau der europäischen Identität und die Stärkung der Bürgerbeteiligung. Diese Bereiche wurden dann wiederum in Unterbereiche eingeteilt, um in kleinen Gruppen diskutieren zu können. Beispielsweise wurde eine Arbeitsgruppe zum Recht auf Privatsphäre eingerichtet.

Nach einem zweiten Treffen des Bürgerforums, das online stattfand, ging es am dritten Wochenende im Europäischen Hochschulinstitut in Florenz in die letzte Runde. Am Tisch der erwähnten Arbeitsgruppe „Recht auf Privatsphäre“ saßen zwei Deutsche, zwei Italienerinnen, drei Rumänen, 2 Tschechen, insgesamt vier Frauen und 5 Männer. Die Gesprächsteilnehmer haben gezeigt, dass sie gemeinsam Lösungen für komplexe Probleme erarbeiten können. Sie führten einen informierten Diskurs über nationale, kulturelle und soziale Unterschiede hinweg, hörten einander zu, respektierten andere Meinungen und fanden am Ende zu Kompromissen. Es wurde bis zuletzt um einzelne Formulierungen und Übersetzungen gerungen. Die Sprecherin der Gruppe, Gabriele Schulze Hobeling, wies in ihrem Bericht für das Plenum auf die Bedeutung des Erfahrungswissens der Bürger hin: „Wir hatten das Thema Datenschutz und Privatsphäre. Besonders schwierig war bei uns das Thema, wie man Kinder und Minderjährige schützen soll. Und da haben wir festgestellt – als Überraschung -, dass zwei Teilnehmerinnen unserer Gruppe beruflich ganz viel mit Kindern zu tun hatten. Unter anderem hatten wir die Leiterin eines Kinderheimes, die ganz viel aus ihrer Erfahrung präsentieren konnte. Ich selbst bin ausgebildete Gast- und Pflegemutter und hatte auch sechs Kinder und war entsprechend vorbereitet auf das Thema.“ Das Wissen der Bürger unterscheidet sich vom Expertenwissen und bringt neue Perspektiven in die Debatte. Am Ende des Florentiner Treffens haben die Mitglieder des Bürgerforums über die Empfehlungen aller Arbeitsgruppen abgestimmt. Vorschläge, die mehr als 70 % der Stimmen erhielten, waren angenommen.

Diese Vorschläge haben anschließend 20 per Los ausgewählte Bürger als „Botschafter“ ihres Forums mit Abgeordneten des Europaparlamentes, der nationalen Parlamente, Mitgliedern der

Kommission und des Rates in Plenarsitzungen und Arbeitsgruppen diskutiert. Auch in dieser Phase der Konferenz bewiesen die Bürger kommunikative Kompetenz. Sie protestierten, wenn die Politiker ihre Vorschläge bis zur Unkenntlichkeit veränderten. Am Ende lagen 49 im Konsens verabschiedete Vorschläge auf dem Tisch. Die Mitglieder der Konferenz plädieren für die Abschaffung des Einstimmigkeitsprinzips in der europäischen Außenpolitik, für mehr Kompetenzen der EU in der Gesundheits-, Sozial- und Umweltpolitik, für genauere und verständlichere Informationen über die EU und für eine effektivere Bürgerbeteiligung. Natürlich wird das Engagement von 800 Bürgerinnen und Bürgern nicht die Defizite der europäischen Demokratie beheben. Entscheidend ist, was mit den Vorschlägen passiert und wie die Arbeitsergebnisse der Konferenz mit dem politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess verknüpft werden. Einige der Vorschläge ließen sich nur verwirklichen, wenn die europäischen Verträge geändert würden. Die Mitglieder der Konferenz machten also deutlich, dass eine handlungsfähigere, autonomere und demokratischere EU einen bewussten Neuanfang durch einen Konvent braucht. Ein großer Teil der verantwortlichen Politiker hingegen hat dieses Thema stets vermieden.

Wie reagierten die Europapolitiker auf die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger? Schließlich hatten sich die europäischen Institutionen verpflichtet, die Stimme der Bürger ernst zu nehmen. Die Europäische Kommission wird in Zukunft Bürgerforen in ihre Politikgestaltung einbeziehen. „Wir ändern buchstäblich die Art und Weise, wie wir arbeiten,“ so Dubravka Šuica, Vizepräsidentin der Kommission und Mitglied im Leitungsgremium der Konferenz, bei einer „Feedback-Veranstaltung“ am 2. Dezember 2022 in Brüssel. Es bleibt abzuwarten, welchen Einfluss die Bürger auf diese Weise bekommen. Beim „Knackpunkt“ von Vertragsänderungen hatten die Bürgerinnen und Bürger vorübergehend einen Erfolg zu verbuchen. Dank ihres Engagements und dank der Überzeugungskraft ihrer Argumente kam zeitweise Bewegung in die politische Willensbildung über eine Reform der Verträge. Das Europäische Parlament hat am 9. Juni 2022 einen Antrag zur Einberufung eines Konventes gestellt. Ein Konvent sei notwendig, um alle Vorschläge der Bürger umzusetzen und die EU auf künftige Krisen besser vorzubereiten. Die Kommission hat ebenfalls Offenheit für einen Konvent signalisiert. Nur der Rat, in dem die jeweils zuständigen Minister der Mitgliedstaaten vertreten sind und dessen Votum ausschlaggebend ist, hält die Einleitung eines Konventsverfahrens für verfrüht.

Die Bürgerinnen und Bürger blieben am Ball. Sie haben dem Rat am 2. Dezember 2022 einen offenen Brief überreicht, in dem sie die Dringlichkeit von Vertragsänderungen betonten: „Viele

Mitgliedstaaten glauben, es sei noch nicht der richtige Zeitpunkt gekommen, um den Prozess für Vertragsänderungen zu starten (...). Es macht keinen Sinn, Vertragsänderungen, die wir heute brauchen, morgen zu verabschieden. Es wird nie den perfekten Zeitpunkt geben.“

Inzwischen aber ist das Thema eines neuen Konventes nicht mehr auf der Tagesordnung. Andere Themen haben Priorität, neue Krisen fordern Aufmerksamkeit. Bei der europäischen Zukunftskonferenz zeigte sich damit der Nachteil von Bürgerräten: die Empfehlungen dieser Räte sind nicht verbindlich. Warum also nicht diese neuen Formate mit den verbindlichen Verfahren der direkten Demokratie verknüpfen? Hier lohnt ein Blick nach Irland.³¹

In Irland werden repräsentative, direkte und beratende Demokratie miteinander verknüpft. Die Regierung setzte 2016 eine Bürgerversammlung ein, die sich aus 99 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern zusammensetzte. Den Vorsitz führte die ehemalige Verfassungsrichterin Mary Laffoy. Die Bürger trafen sich an 12 Wochenenden zwischen Oktober 2016 und April 2018 und diskutierten in kleinen Gruppen von 7 bis 8 Personen Themen wie die umstrittene Regelung des Schwangerschaftsabbruchs, die Alterung der Gesellschaft, den Klimawandel und die Gestaltung von Referenden. Experten unterstützten die Bürger während des gesamten Zeitraumes mit Informationen. Die Empfehlungen der Bürgerversammlung wurden anschließend von einem Ausschuss aus Politikern beider Kammern des Parlamentes beraten. Dieser Ausschuss sprach sich für ein Referendum aus, in dem die Bürger Irlands über die von der Bürgerversammlung vorgeschlagene Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs abstimmen konnten. Dieses Referendum fand im Mai 2018 statt, und eine Mehrheit von 66,4% der irischen Bevölkerung votierte für die Liberalisierung.

Bürgerräte eröffnen die Chance, die Debatte über ein umstrittenes Thema zu versachlichen und praktische Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln. Gerade wenn die Politik in eine Sackgasse geraten ist, kann ein Bürgerrat dazu beitragen, einen Ausweg zu finden. Das irische Beispiel zeigt auch, dass es für eine effektive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auf den Umgang mit den Empfehlungen ankommt. Die Bürger, die viel Zeit aufbringen, um in solchen Räten und Konferenzen mitzuarbeiten, haben das Recht, dass ihre Stimme nicht nur gehört wird. Die Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, dass ihre Stimme auch zählt. Und hierfür ist die Verknüpfung von Bürgerräten mit verbindlichen Volksabstimmung sinnvoll.

³¹ Der folgende Abschnitt zu Irland ist übernommen aus Christine Landfried, Näher bei den Leuten, a.a.O.

Es kommt für die Überwindung der Krise der repräsentativen Demokratie vor allem darauf an, dass die Bürgerinnen und Bürger wieder die Erfahrung machen, dass sie der Souverän in einer Demokratie sind. Wenn es Räume für Debatten zwischen Eliten und Bürgern gibt, ein gesellschaftlicher Austausch über kulturelle, soziale und politische Unterschiede hinweg stattfindet, und die Bürger auf beratende wie verbindliche Weise ihre Stimme geltend machen können, dann entsteht wieder ein *soziales Band* als Grundlage demokratischen Regierens. Wir finden solch ein Band schon in einer der ersten „Bildreflexionen eines menschengeschaffenen Staatsgebildes“,³² in Ambrogio Lorenzettis „Allegorie der guten Regierung“ von 1338 im Rathaus von Siena. Und so möchte ich – nachdem ich Sie mit vielen Statistiken und Grafiken traktiert habe – zum Schluss dieses Fresko von Lorenzetti zeigen. Die Figur auf dem Thron, die die Stadt Siena im Sinne des Gemeinwohls repräsentiert, gibt ein Band der Eintracht (*Vinculum concordiae*) an eine Gruppe von 24 Bürgern, die dann wiederum das Band der *Justitia* übergeben (der ausgleichenden und der Verteilungsgerechtigkeit).³³

Abbildung: Ambrogio Lorenzetti, Allegorie der guten Regierung, Siena, 1338



Quelle: Wikimedia Commons; links von der Regierung sitzen: Friede, Stärke und Weisheit und rechts von der Regierung sitzen Großzügigkeit, Mäßigung und Gerechtigkeit.

³² Horst Bredekamp, Staat. In: Uwe Fleckner, Martin Warnke, Hendrik Ziegler (Hrsg.), Handbuch der politischen Ikonographie, München: Beck, 2. Aufl. 2011, Bd. II, S.373ff.

³³ Ebd.

Schon in diesem frühen Fresko kommen die Verbundenheit der Bürger mit den gewählten Repräsentanten, die Verbundenheit zwischen den Bürgern untereinander und die Bedeutung der Gerechtigkeit als Grundlagen der Demokratie zum Ausdruck. Eine Vernachlässigung dieser Grundlagen bleibt nicht ohne Folgen für die repräsentative Demokratie, wie wir es seit einiger Zeit erleben.

Christine Landfried

Hamburg, den 20.11.2023