

Frank Decker

Demokratiereform



Teil 1:
Alte und neue Verfahren der
politischen Beteiligung auf dem Prüfstand



**BONNER AKADEMIE
FÜR FORSCHUNG UND LEHRE
PRAKTISCHER POLITIK**

Impressum

„Demokratiereform. Teil 1: Alte und neue Verfahren der politischen Beteiligung auf dem Prüfstand“

Autor

Frank Decker

Mitarbeit

Marcel Lewandowsky

Marcel Solar

Redaktion

Hannes Wiethölter

Grafische Konzeption & Gestaltung

Franziska Harms

Tobias Kallmeyer

Bildnachweise:

Titelbild: „Abstimmung - Landsgemeinde Appenzell 2012“, hdzimmermann/flickr.com

S. 8: „Wehrrechtsänderungsgesetz“, Medien Bundeswehr/flickr.com

S. 26: „Montags Demo“, Heiko S./flickr.com

S. 54: „March Plenary Session is on“, European Parliament/flickr.com

Alle Bildmotive von flickr.com stehen unter der Lizenz Creative Commons „by“ oder „by-sa“.

Wir haben uns bemüht sämtliche Inhaber der Bildrechte ausfindig zu machen und ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder eingeholt. Sollte dennoch eine Urheberrechtsverletzung bekannt werden, ersuchen wir um Mitteilung.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright 2014 by Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) GmbH

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urhebergesetzes ist ohne Zustimmung

der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) GmbH

unzulässig und strafbar.

Das gilt insbesondere für die Übersetzung, Vervielfältigung, Mikroverfilmung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Demokratiereform

von Frank Decker

unter Mitarbeit von
Marcel Lewandowsky
und Marcel Solar

Teil 1:
Alte und neue Verfahren der
politischen Beteiligung auf dem Prüfstand

Inhalt

Vorwort <i>Wolfgang Clement</i>	6
------------------------------------	---

1. Demokratie und Partizipation	9
1.1 Input- und Output-Legitimation der Demokratie	9
1.2 Das Dreiecksverhältnis von Partizipation, Inklusion und Repräsentation	13
1.3 Von der obrigkeitsstaatlichen zur partizipatorischen politischen Kultur	16
1.4 Motive und Formen der politischen Beteiligung	19

2. Mehr politische Beteiligung – aber wie?	27
2.1 Wahlen als „klassisches“ Element der Bürgerbeteiligung	27
2.2 Direktdemokratische Verfahren	30
2.3 Partizipation in Parteien	37
2.4 Weitere Formen verfasster Beteiligung	44
2.5 Nicht-verfasste Beteiligung	45
2.6 E-Partizipation	50

3. Demokratische Modelle für die Europäische Union	55
--	----

Literaturverzeichnis	62
----------------------	----

Abbildungsverzeichnis	65
-----------------------	----

Veranstaltungen	66
-----------------	----

Vorwort

von **Wolfgang Clement**

Bundesminister a.D.,
Ministerpräsident a.D.



Es kann kaum Zweifel geben: Die Verfahren zur politischen Beteiligung der Bürger an den parlamentarisch-politischen Entscheidungsprozeduren in Deutschland, aber erst recht auf der europäischen Ebene gehören auf den Prüfstand. Dafür spricht die unübersehbar zunehmende Skepsis vieler Bürger gegenüber der Politik, die sich in auch organisatorisch schwächer werdenden Parteien, in einer generell signifikant zunehmenden „Wahlmüdigkeit“ und in allen möglichen Formen des Protests gegen politische Entscheidungen und Entscheider widerspiegelt. Man muss nicht gleich von einer Krise der Demokratie sprechen. Aber der Reform- und Erneuerungsbedarf ist deutlich erkennbar, weil Politik sich mehr und mehr in politischen Ritualen erschöpft und zu einem In-sich-Geschäft zu werden droht. Begriffe wie der einer „Zivilgesellschaft“, die sich in einer gesellschaftlichen Sphäre zwischen allgemeiner Bürgerschaft und offiziellen Entscheidern bewegt, haben sich eingebürgert. Sie klingen in meinen Ohren wie eine dringliche Aufforderung an die „politische Klasse“ zur Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie.

Frank Decker hat sich des Themas für die Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik mit einer – auch durch eine Veranstaltungsreihe befruchteten – intensiven Untersuchung angenommen. Ge-

worden ist daraus eine analytische, auch eine knappe historische Darstellung der politischen Legitimations-, Teilhabe- und Repräsentationsfragen, die in wichtige konkrete Vorschläge zu mehr politischer Beteiligung der Bürger mündet. „Die Politik“ ist gut beraten, davon Gebrauch zu machen. Die gegenwärtige „große Koalition“ hat dazu mehr Macht und damit mehr Möglichkeiten als all ihre Vorgänger. Bei aller Skepsis, die ihre ersten gesetzgeberischen Akte nahelegen, muss man dennoch hoffen, dass sie sich auch ihrer Verantwortung für die Zukunftsfähigkeit unserer demokratischen Ausdrucks- und Entscheidungsformen bewusst ist.

Als wichtigste Reformaufgabe im Innern steht aus meiner Sicht eine Föderalismusreform an, die diesen Namen verdient. Das nämlich kann man von der im Jahr 2006 von der seinerzeitigen „großen Koalition“ beschlossenen „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ nicht behaupten. Sie sollte die Länderpolitik aufwerten und hat sich als ein Schlag ins Wasser erwiesen. Jetzt stehen wichtige Entscheidungen zwingend bevor: Im Jahr 2019 läuft der „Solidarpakt“ aus, ab 2020 müssen alle Länder die sogenannte „Schuldenbremse“ realisieren, bis dahin ist der Bildungsföderalismus mit dem Kooperationsverbot zwischen Bundes- und Kommunalebene in der Bildungspolitik end-

gültig ins Absurde geraten und endlich müsste uns der absehbare weitere Bevölkerungsrückgang – keineswegs nur in Ostdeutschland, sondern in fast allen Landesteilen außerhalb der großen städtischen Metropolregionen – die Grenzen der gegebenen föderalen Strukturen vor Augen führen.

Was ansteht, ist schon oft genug und stets vergeblich vorgetragen worden. Wer über die zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts hinauszuschauen vermag, der wird z.B. nicht mehr übersehen können, dass eine Länderneugliederung zwingend wird. Der demografische Wandel macht es überdies notwendig, den Kommunen mehr politische und finanzielle Kraft anzuvertrauen. Sie werden vor Ort kreative, neue Antworten auf die Herausforderungen eines immer stärker werdenden Bevölkerungsrückgangs entwickeln müssen. Denn diese Antworten werden nicht landesweit einheitlich sein können. Helmut Schmidt hat einmal darauf hingewiesen, dass unsere Bundesländer „nicht notwendig Regierung und Opposition (brauchen), vielmehr ist ihnen eine anständige Verwaltung notwendig und ebenso ein Landtag, der die Verwaltung sorgfältig überwacht.“ Denn das Problem der Koalitionsbildung stelle sich „im Bund, denn in Berlin muss wirklich regiert werden“. Will sagen: Findet eine Regierungsform, die dem Charakter der Länderpolitik am besten entspricht! Sie könnte, wie in den Diskussionen zur Untersuchung Deckers geschehen, hinführen zur Einführung der Direktwahl der Ministerpräsidenten, die wiederum eine Gewaltentrennung zwischen Parlament und Regierung zur Folge hätte und mehr Spielräume für direktdemokratische Verfahren böte. Es wäre übrigens auch die vermutlich beste Möglichkeit, der bundespolitischen Verdrängung der Landespolitik, wie sie heute bei jeder Landtagswahl stattfindet, ein Ende zu bereiten.

Noch dringlicher als eine deutsche Föderalismusreform ist nur die Aufgabe, das augenscheinliche und auch nicht wegzudiskutierende Demokratiedefizit in der Europäischen Union endlich anzugehen. Der Ausgang der jüngsten Europawahlen sollte diese Dringlichkeit noch einmal unterstrichen haben.

Um dieses Thema, in dem es im Kern um die Frage geht, wie denn das „mehr Europa“ aussehen solle, das heute überall in Rede steht, lohnt fürwahr der Streit. Anders als bei Frank Decker in der vorliegenden Untersuchung muss aus meiner Sicht am Anfang der Debatte vor allem die Kompetenzordnung neu aufgerufen werden, und zwar mit dem Ziel eines „Europa der Subsidiarität“, wie es Roman Herzog schon vor Jahr und Tag skizziert hat. Eine solche Europäische Union, die sich auf wenige Kernkompetenzen beschränkt und konzentriert, wird auf der anderen Seite den weiterhin bestehenden nationalen Souveränitätsansprüchen gerecht werden müssen. Sie äußern sich auf europäischer Ebene in intergouvernementalen Entscheidungsprozeduren, bei denen „Europakammern“ aus Vertretern des Europaparlaments und jeweils angesprochenen nationalen Parlamente die parlamentarischen Kontroll- und Entscheidungsrechte wahrnehmen könnten.

Ja, es soll kein Zweifel aufkommen: Um der europäischen Staats- und Banken-Schuldenkrise endgültig ein Ende zu bereiten, brauchen wir auf europäischer Ebene eine abgestimmte Fiskal- und Wirtschaftspolitik anhand von Kriterien, wie sie im Vertrag von Maastricht fixiert sind. Aber die Maastrichter Erfahrung lehrt doch, dass diese vertragliche Fixierung nicht hinreichend ist, sie ist von allen Beteiligten mindestens je einmal verletzt worden. Was spräche angesichts dieser realen politischen Erfahrung dafür, dass es künftig anders verlief? Die Mitgliedstaaten werden überdies gerade da, wo es um ihr Budgetrecht geht, bei aller Abstimmungsbereitschaft und entsprechenden Kontrollrechten der EU erst recht auf ihrer nationalen Souveränität bestehen. Die Konsequenz kann dann nur sein, diese Souveränität wirklich beim Wort zu nehmen und in die europäischen Verträge die Möglichkeit einer geordneten Insolvenz von Staaten aufzunehmen. Sie wäre die sicherste Gewähr gegen die Wiederholung einer Krise, die die Europäische Währungsunion – vielleicht sogar die Europäische Union insgesamt – an den Rand des Abgrunds geführt hat.



1. Demokratie und Partizipation

1.1 Input- und Output-Legitimation der Demokratie

Die Legitimität demokratisch verfasster politischer Systeme speist sich aus zwei Quellen: der Zustimmung, die die Herrschaftsform im Allgemeinen und die Ausübung der Herrschaft im Speziellen von Seiten der Regierten erfährt, und der Regierungsfähigkeit. Die erste Quelle wird in der Demokratietheorie als Input-Legitimation, die zweite als Output-Legitimation bezeichnet. Input- und Output-Legitimation stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, bleiben aber im Kern aufeinander bezogen. Denn inhaltlich richtige Entscheidungen, die zur Problemlösung beitragen, nützen wenig, wenn sie nicht zugleich bei den Adressaten auf Akzeptanz stoßen. Diese Akzeptanz kann nur über geeignete Input-Strukturen hergestellt werden, die den Entscheidungsbetroffenen die Möglichkeit geben, auf die politischen Inhalte einzuwirken und sie in die von ihnen gewünschte Richtung zu lenken. Mangelt es an der Akzeptanz, verfehlen die Entscheidungen entweder ihre Wirkung. Oder sie rufen Protest und Widerstand hervor, der sich im schlimmsten Fall zu einem anhaltenden Loyalitätsentzug gegenüber der Politik und dem politischen System auswächst.

Auch wenn dieser schlimmste Fall noch nicht eingetreten ist oder kurz bevorsteht, so ist doch unverkennbar, dass die Demokratie heute von beiden Seiten unter Druck gerät. Auf der einen Seite begegnen die Bürger der Politik mit zunehmender Skepsis. Ihr Vertrauensverhältnis zu den Regierenden scheint nachhaltig gestört zu sein, was sich

in der nachlassenden Organisationskraft der Parteien, rückläufiger Wahlbeteiligung, „abweichendem“ Stimmverhalten und anderweitigen Protestformen ausdrückt. Auf der anderen Seite wachsen die Zweifel, ob die demokratisch verfassten Gesellschaften den Herausforderungen des aktuellen und künftigen Regierens überhaupt noch Herr werden können. Schuldenkrise, Klimawandel, Überalterung und die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich sind nur einige der drängenden Probleme, die die heutigen Entscheidungsstrukturen zu überfordern drohen. Manche Pessimisten gehen inzwischen sogar soweit, dass sie die natürliche Überlegenheit der Demokratie gegenüber nicht-demokratischen (autoritären) Herrschaftsformen in Frage stellen.

Die pessimistische Sichtweise geht davon aus, dass wir es heute mit einer veritablen Demokratiekrise zu tun haben, einer beständigen und unaufhaltsamen Aushöhlung und Entkernung der demokratischen Prinzipien. Der britische Politikwissenschaftler Colin Crouch hat dafür mit der „Postdemokratie“ eine prägnante Formel gefunden. In der Postdemokratie bleiben Crouch zufolge die formalen Institutionen der Demokratie – Wahlen, Parteienwettbewerb und Gewaltenteilung – nach außen hin zwar weiter intakt. Mit dem tatsächlichen politischen Prozess hätten sie aber immer weniger zu tun. Die Wahlkämpfe seien bloße Inszenierungen, die den Bürgern die Illusion der politischen Mitwirkung geben sollten. Ihr Hauptzweck sei es, das wahre Zustandekommen der Entscheidungen zu verbergen, die zwischen Regierungen und potenten wirtschaftlichen Interessenvertre-

tern weitgehend autonom ausgehandelt würden. Diese Aushandlungsprozesse fänden zunehmend auf der supra- und transnationalen Ebene statt, womit sie der demokratischen Kontrolle und Beeinflussbarkeit erst recht entzogen seien.

Vor diesem Hintergrund hat Wolfgang Streeck kürzlich auf den historischen Ausnahmecharakter der knapp drei Jahrzehnte währenden Wachstums- und Wohlstandsperiode in den demokratischen Industriegesellschaften aufmerksam gemacht. Die Goldene Ära des Keynesianismus war auch eine Goldene Ära der Demokratie. Diese hatte als Massendemokratie eine Form angenommen, in der die normativen Prinzipien der Souveränität, Teilhabe und Gleichheit optimal zur Geltung kamen. Sie basierte auf der politischen Konkurrenz großer gesellschaftlicher Gruppen, die sich in Parteien und Verbänden organisierten und die Wähler entlang sozialstruktureller Merkmale politisierten. Die Frontstellung des Kalten Krieges förderte ihre Legitimität zusätzlich, indem sie den Wählern die kommunistischen Unterdrückungsregime als Gegenbild ständig vor Augen hielt. Heute erinnert der Begriff der „Postdemokratie“ daran, dass das Zeitalter der Massendemokratie vorüber ist. Die Demokratie, so wie wir sie kannten, löst sich gleichsam vor unseren Augen auf. Sie nimmt eine neue Gestalt an, deren Konturen wir erst allmählich erahnen.

Die optimistische Sichtweise knüpft hier an. Sie vertritt keine defätistische Position und möchte statt von einer Krise lieber von einem Wandel der Demokratie sprechen, einer Hinwendung zu neuen Formen. Die Probleme nehmen in dieser Perspektive den Charakter von Herausforderungen an, die das Potenzial einer Revitalisierung der Demokratie in sich bergen. Diese Herausforderungen lassen sich in drei Stichworten beschreiben:

Souveränitätsproblem

Der normative Kern der Demokratie ist die Volkssouveränität. Institutionellen Ausdruck findet diese in den periodisch stattfindenden

den Wahlen, in denen die Bürger über das Regierungspersonal und die Grundrichtung der Politik entscheiden. Das „Souveränitätsproblem“ der heutigen Demokratie besteht darin, dass der politische Entscheidungsbereich, über den in Wahlen verfügt werden kann, tendenziell abnimmt. Ursächlich dafür ist zum einen die Verlagerung von Entscheidungszuständigkeiten auf die supra- und transnationale Ebene, die wiederum eine Folge der globalen wirtschaftlichen Verflechtungen darstellt. Zum zweiten beschränkt die Krise der öffentlichen Haushalte den Spielraum für verteilungspolitische Maßnahmen, die den Kern der staatlichen Wohlfahrtspolitik und Daseinsvorsorge umschreiben und zur Erreichung eines Mindestmaßes von sozialer Gleichheit betragen sollen. Und drittens entzieht der Staat in diesem Bereich der Demokratie selbst die Grundlage, indem er seine Zuständigkeit ganz oder teilweise an Private abgibt.

Legitimationsproblem

Das Legitimationsproblem, das von der Input- wie von der Outputseite herrührt, verdichtet sich im Bedeutungs- und Ansehensverlust der majoritären, durch Wahlen bestellten Institutionen. Die allgemeinen Wahlen stehen laut dem französischen Historiker Pierre Rosanvallon heute „nur noch für eine bestimmte Form, die Regierenden zu berufen, und legitimieren nicht mehr a priori die später betriebene Politik.“ Hauptleidtragende dieser Entwicklung sind die Parteien, die als Träger des demokratischen Wettbewerbs ihre frühere Vorrangstellung einbüßen. In der staatlichen Sphäre sind sie gezwungen, einen Teil ihrer repräsentativen Funktionen an unabhängige Behörden oder Verfassungsgerichte abzutreten, die sich eher an Grundprinzipien und Langfristzielen orientieren als die nach verbreiteter Meinung nur auf ihren kurzfristigen Machtvorteil bedachten gewählten Vertreter und deshalb in der Bevölkerung eine größere Wertschätzung genießen. Und in der gesellschaftlichen Sphäre werden sie mit der Tatsache konfrontiert,

dass die Partizipation vermehrt außerhalb der Parteien – in Bürgerinitiativen, sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen – stattfindet, die Bürger also andere Formen und Kanäle der Einflussnahme vorziehen.

Inklusionsproblem

Demokratie beruht auf dem Prinzip der politischen Gleichheit. Alle Bürger sollen über die gleichen Freiheitsrechte verfügen und von diesen Rechten auch in vergleichbarer Weise Gebrauch machen. Bezogen auf das Prinzip der Volkssouveränität gilt dies insbesondere für das Wahlrecht. Der gleiche Gebrauch der Rechte setzt voraus, dass die Menschen ihre Freiheit tatsächlich leben können. So wie die Durchsetzung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts notwendig war, um durch den Abbau ungerechtfertigter Privilegien die Realbedingungen der Freiheit zu verbessern, so bleibt die Gewährleistung von Chancengerechtigkeit und sozialer Teilhabe notwendig, um das politische Gleichheitsversprechen zu wahren. Wie sich an der wachsenden sozialen Selektivität des Wählerverhaltens ablesen lässt, geht diese Gleichung heute nicht mehr auf.¹ Die Gesellschaft driftet sozialökonomisch und -kulturell auseinander mit der Folge, dass gerade die marginalisierten Bevölkerungsgruppen den Glauben verlieren, durch Partizipation noch etwas bewirken zu können. Damit kommen auch ihre Meinungen und Interessen im repräsentativen System immer weniger zur Geltung; die Nicht-Beteiligung fördert die Nicht-Inklusion.

Die Forderung nach Beteiligung macht den Kern der Input-Legitimation aus; in ihr verdichtet sich die ursprüngliche Idee der Volkssouveränität, wonach die Herrschaft vom Volkswillen ausgehen bzw. von diesem getragen sein muss. Das Partizipationsziel kann weit oder eng ausgelegt werden. In der weiten Auslegung der partizipatorischen Demokratietheorie stellt es auf eine möglichst

umfassende und intensive Teilhabe aller in sämtlichen Phasen der Willens- und Entscheidungsbildung ab, die vom Gleichheitsgedanken ausgeht und über den staatlichen Bereich hinaus potenziell die ganze Gesellschaft erfasst; Partizipation und Inklusion gehen dabei ineinander über. In der engeren Auslegung basiert es auf der Kontroll- und Sanktionsmacht, die den Bürgern über die Wahlen zuwächst. Hier wird die Demokratie vor allem als Wettbewerbsmodell verstanden, das dem Volk die Möglichkeit gibt, die Regierenden bei Bedarf auszutauschen und ihm darüber das letzte Wort über die Regierungspolitik zuweist.

Die Output-Legitimation orientiert sich dagegen weniger am Zustandekommen, als an den Ergebnissen des politischen Prozesses. Sie gründet auf möglichst effektiven und effizienten Problemlösungen, das heißt auf der Fähigkeit zum „guten Regieren“. Dazu ist ein bestimmtes Maß an Autonomie der Regierenden unabdingbar, die sich sowohl gegenüber den Wählern als auch gegenüber den organisierten Interessen bewähren muss. Die output-orientierte Demokratietheorie folgt demnach einer „gouvernementalistischen“ Sichtweise. Ihr Hauptaugenmerk liegt auf der Steigerung der staatlichen Handlungskapazität im Interesse einer aktiven, dem Gemeinwohl verpflichteten Politik.

Während sich die Input-Legitimation an den Wahlen ausrichtet und den plebiszitären Charakter der Demokratie betont, weist die Output-Legitimation eine größere Affinität zu verfassungsstaatlichen und repräsentativen Demokratiekonzeptionen auf. Dies schlägt sich z.B. in der hohen Wertschätzung der Verfassungsgerichtsbarkeit nieder oder in der Delegation von Entscheidungszuständigkeiten an selbständige Einrichtungen und Expertengremien. Die output-orientierte Demokratie setzt mithin auf Verfahren, in denen deliberative, also beratungsförmige Modi den Prozess der Entscheidungsfindung dominieren. Damit unterscheidet sie sich sowohl vom Egalitarismus der partizipatorischen Demokratietheorie als auch vom Mehrheitsdezinismus des Wettbewerbsmodells, die die beiden Pole der Input-Perspektive ausmachen.

¹ Dem steht nicht entgegen, dass in anderen Bereichen – etwa bei der Geschlechtergleichheit oder beim Abbau der Diskriminierung von Homosexuellen – Inklusionsgewinne zu verzeichnen sind.

Falsch wäre es, die Output-Legitimation mit einem einseitig elitenzentrierten Demokratieverständnis gleichzusetzen, wie es innerhalb der Input-Perspektive von den Vertretern des realistischen Ansatzes gepflegt wird. Diese konzipieren die Demokratie im Anschluss an Schumpeter als ein Regierungsmodell konkurrierender Machteliten, während für die Vertreter der partizipatorischen Demokratietheorie Eliten und Führungsminderheiten ein grundsätzliches Übel darstellen. Gewiss weisen die Orientierung an deliberativen Prinzipien, der Rückgriff auf Expertise und die Delegation von Entscheidungsmacht eine elitäre Schlagseite auf. Dies gilt zumal, wenn sie auf eine förmliche Entinstitutionalisierung des Regierungsprozesses hinauslaufen und die entscheidungsbefugten „Agenten“ sich der Kontrolle ihrer „Prinzipale“ entziehen können. Im Übrigen lässt sich die output-orientierte Perspektive mit der Forderung nach politischer Partizipation aber durchaus vereinbaren. Gerade dort, wo partikulare Interessen das Feld beherrschen, bleiben die Korrektivfunktion einer kritischen Öffentlichkeit und die Bindungswirkung der allgemeinen Wahlentscheidung für eine gemeinwohlorientierte Politik unentbehrlich. Wie zweckmäßig die Beteiligung der Massen ist und in welcher Form sie erfolgen sollte, muss dabei fallbezogen – in Abhängigkeit von den funktionellen Erfordernissen des Politikbereichs – entschieden werden.

Input- und Output-Legitimation lassen sich von daher nicht gegeneinander ausspielen. Weder sind die vom politischen System bereit gehaltenen Beteiligungsangebote in der Lage, automatisch eine gute Politik hervorzubringen, noch können die politischen Inhalte aus sich selbst heraus eine hinreichende Legitimation erzeugen. Die erstgenannte Feststellung ist als Paradigma des Neo-Institutionalismus heute politologisches Allgemeinut. Die zweite Feststellung muss dagegen in Erinnerung gerufen werden, um einer allzu einseitigen Orientierung an der Output-Sichtweise vorzubeugen. Dass sich diese in der Politikwissenschaft zunehmender

Beliebtheit erfreut, hat seinen Grund in dem oben beschriebenen Souveränitätsproblem, das die Handlungsspielräume der nationalstaatlichen Politik zunehmend verengt hat.

Am Beispiel der Europäischen Union lässt sich das daraus resultierende Dilemma veranschaulichen. Einerseits sind die Mitgliedsstaaten gezwungen, Teile ihrer Souveränität an eine übergeordnete Entscheidungsebene abzutreten, wenn sie den über die nationalen Grenzen hinauswachsenden Problemen Herr werden wollen. Andererseits kann die Legitimation der europäischen Politik nur über die Mitgliedsstaaten selbst oder den Entscheidungssoutput vermittelt werden, solange es den trans- oder supranationalen Institutionen an einem dem Nationalstaat vergleichbaren demokratischen Unterbau mangelt (s.u.). Gemessen an den aus dem nationalen Kontext vertrauten demokratischen Maßstäben bleiben die europäischen Strukturen damit notgedrungen defizitär.

Man muss allerdings nicht das Beispiel der EU bemühen, um zu erkennen, dass eine ausschließlich output-bezogene Legitimationsstrategie zum Scheitern verurteilt ist. Der Hauptgrund dafür liegt in der inhaltlichen Unbestimmtheit des Gemeinwohls: Es gibt nun einmal keine allgemeingültigen Kriterien, an denen man die Richtigkeit politischer Entscheidungen messen könnte! Einerseits herrscht über die Ziele der Politik Streit; andererseits verfolgen die Entscheidungsbeteiligten unterschiedliche Interessen, die ebenso wie die Ziele zu einem Ausgleich gebracht werden müssen. Dies gilt für ein Expertengremium im Prinzip genauso wie für die Gesamtwählerschaft. Deswegen wäre es dysfunktional, bestimmte Interessen und Zielvorstellungen aus dem Regierungsprozess von vornherein auszuschließen. Ein zweiter Gesichtspunkt wurde bereits genannt: Inhaltlich richtige Entscheidungen bedürfen der Akzeptanz durch die Entscheidungsbetroffenen, da sie ansonsten womöglich nicht durchsetzbar wären. Auch dies kann nur über einen entsprechenden Input sichergestellt werden.

Vor diesem Hintergrund verbieten sich Forderungen nach einer „Entkomplizierung“ der Entscheidungsstrukturen, wie sie bei Vertretern einer einseitig output-orientierten Sichtweise bisweilen anzutreffen sind. Nach deren Vorstellungen sollen vorhandene Konsenszwänge im Regierungssystem zurückgedrängt und die politischen Entscheidungsträger mit mehr Autorität und Entscheidungsmacht ausgestattet werden, um zu besseren und schnelleren Problemlösungen zu gelangen. Die Sehnsucht nach dem starken Mann, die dahinter aufscheint, weckt ungute Erinnerungen – selbst wenn sie in einem demokratischen Gewand daherkommt. Realistisch angelegte Demokratiereformen dürften dagegen, wenn sie zu einer Steigerung der Regierungsfähigkeit führen sollen, nicht weniger, sondern eher mehr und in vielen Fällen einen anders organisierten Konsens erfordern. Beides sind Seiten derselben Medaille. Wer das Heil also – wie die Wirtschaft und manche Vertreter der Politik – vor allem in schnelleren und besseren Problemlösungen sucht, sollte dies nicht auf Kosten der demokratischen Rechte der Bürger tun. Und wer umgekehrt – wie viele Bürger und Wissenschaftler – für eine Stärkung der demokratischen Rechte eintritt, sollte dabei auch die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des politischen Systems im Auge behalten. Das Ziel solcher Reformen muss sein, die Legitimität der Demokratie unter dem Strich zu stärken.

1.2 Das Dreiecksverhältnis von Partizipation, Inklusion und Repräsentation

Politische Beteiligung steht in einem Ergänzung- und Spannungsverhältnis zu den Prinzipien der Gleichheit und der Repräsentation, in denen sich die Demokratie als Volksherrschaft bzw. Volkssouveränität verdichtet.

Das Gleichheitsprinzip bemisst sich zum einen daran, was unter Volk verstanden wird und wer zum Volk gehört. Dabei muss zwischen dem Volk als Urheber und Adressaten der Herrschaft unterschieden werden. Als

Urheber der Herrschaft ist das Volk gleichbedeutend mit den erwachsenen Staatsbürgern männlichen und weiblichen Geschlechts, die das Wahlrecht ausüben. Als Adressat der Herrschaft umfasst es auch die Nicht-Staatsangehörigen und Kinder, in deren Interesse ja ebenfalls regiert werden soll, sowie – in einer umfassenderen Konzeption des Gemeinwohls – die noch nicht geborenen Vertreter nachfolgender Generationen und Angehörigen anderer Völker (abgestuft nach zeitlicher und räumlicher Nähe).

Die andere Dimension ist die Gleichheit zwischen den Individuen, die sich auf der Input-Seite in gleichberechtigten Mitwirkungsansprüchen und auf der Output-Seite in einer fairen (gerechten) Interessenberücksichtigung niederschlägt. Es liegt auf der Hand, dass beides unerreichbare Ideale sind. Selbst wenn die einzelnen gleiche Rechte haben, sind sie doch in ihren individuellen Anlagen und Fähigkeiten so verschieden, dass der Gebrauch der Rechte zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen führt und die einen ihre Interessen besser durchsetzen als die anderen. In der Demokratie mag es zwar im Unterschied zur Autokratie keine einseitige Machtballung oder -konzentration geben; dennoch ist die Macht zwischen denen, die die Herrschaft ausüben, und denen, die der Herrschaft unterliegen, ungleich verteilt. An diese Grundtatsache knüpfen sich vier wesentliche Fragen bzw. Herausforderungen.

- *Erstens* geht es um das Verhältnis von Eliten und Massen und die Frage, unter welchen Bedingungen die ungleiche Machtverteilung gerechtfertigt werden kann. Hierfür ist vor allem maßgeblich, ob Machtungleichheit zu tatsächlicher Ungleichheit in der Interessenberücksichtigung führt. Nur wenn die von den Wählern bestellten Führungseliten zugleich die Interessen der nicht privilegierten Bevölkerung vertreten, kann das Inklusionsziel erreicht werden. Wieweit sie dazu bereit sind, dürfte zum einen von ihren inneren Überzeugungen abhängen. Zum anderen setzt es voraus,

dass die Interessen von der Bevölkerung artikuliert werden, indem diese die politischen Beteiligungsmöglichkeiten – insbesondere bei Wahlen – nutzt.

- *Zweitens* besteht das Problem, dass die Meinungen und Interessen innerhalb der Wählerschaft unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Weil bei einer Wahlentscheidung alle Stimmen am Ende gleich wiegen, kann das dazu führen, dass eine mäßig betroffene Mehrheit eine stark betroffene Minderheit überspielt. Der Gleichheitsgrundsatz bedarf insofern der Relativierung. Dies kann auf mehrerlei Weise erfolgen. Am naheliegendsten ist es, die Interessen der Minderheiten rechtlich zu schützen, indem man sie der Verfügungsgewalt demokratischer Entscheidungen von vornherein entzieht. Des Weiteren könnte man für die Mehrheit politisch höhere Hürden aufrichten, um sie zu zwingen, die Interessen der Minderheit besser zu berücksichtigen. Oder man vertraut darauf, dass die Minderheiten selbst in der Lage sind, ihre Interessen in der politischen Auseinandersetzung durchzusetzen. Ungleiche Partizipation wäre dann gerade die Lösung und nicht das Problem.
- *Drittens* stellt sich die Frage, wieweit demokratische Prinzipien über den staatlichen Bereich hinaus auch in der Gesellschaft ihren Platz haben. Die Befürworter einer gesellschaftlichen Demokratisierung weisen zu Recht darauf hin, dass Demokratie nicht nur eine Staatsform sei, sondern zugleich eine Lebensform, ein allgemeines Gestaltungsmuster sozialer Beziehungen. Tatsächlich lassen sich der Geist und die Prinzipien der demokratischen Ordnung, wie sie sich in der staatlichen Verfassung und im Regierungssystem widerspiegeln, von den demokratischen Ordnungsvorstellungen einer Gesellschaft nicht trennen. Beide wurzeln in einem von emanzipatorischen Werten

geprägten Menschenbild, aus dem der selbstbestimmte und in dieser Selbstbestimmung gleichberechtigte Bürger als demokratisches Ideal hervorgegangen ist.² Dennoch verbleibt zwischen der staatlichen und gesellschaftlichen Demokratie ein wesentlicher Unterschied. Während für die staatliche Demokratie die politische Gleichheit der Bürger konstitutiv ist, begegnen sich die Individuen in den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft von Rechts wegen oder aufgrund ihrer Funktionen als Ungleiche. Eine demokratische Einebnung würde diese Rechte und Funktionen zwangsläufig beeinträchtigen. Selbst Vertreter eines radikalen partizipatorischen Ansatzes behaupten deshalb nicht, dass sämtliche gesellschaftlichen Bereiche der demokratischen Selbstbestimmung unterworfen werden könnten oder müssten.

- *Viertens* geht es um die Wechselbeziehung von politischer und sozialer Gleichheit. So wie die Gewährleistung der formellen rechtlichen und politischen Gleichheit Voraussetzung gewesen ist, um die Realbedingungen für den Gebrauch der Freiheitsrechte zu verbessern und die Gleichheit als Rechtsprinzip auch im gesellschaftlichen Bereich zu verankern, so bleibt das politische Gleichheitsversprechen der Demokratie an ein Mindestmaß an materieller und sozialer Gerechtigkeit gebunden. Wie hoch dieses Maß sein soll, scheidet die Vertreter einer eher libertären oder sozialen Demokratieauffassung. Die erstgenannten verstehen unter Gleichheit

2 Erst wenn man die ideellen Grundlagen und das Wertefundament der Demokratie in die Betrachtung einbezieht, wird erklärbar, warum die Mehrzahl der Länder nach wie vor große Probleme hat, demokratische Strukturen zu etablieren und auf Dauer funktionsfähig zu halten. Die Analyse dieser Probleme firmiert in der Politikwissenschaft unter dem Stichwort „politische Kultur“. Damit wird signalisiert, dass die in der Gesellschaft verbreiteten Werte und Ordnungsvorstellungen stets kulturell vermittelt sind; sie wurzeln in Erfahrungen, die historisch über große Zeiträume aufgebaut wurden und daher nur allmählich verändert werden können.

vor allem rechtliche Chancengleichheit und betrachten einen zu stark umverteilenden Sozial- und Wohlfahrtsstaat als tendenziell freiheitsgefährdend; die letztgenannten betonen gerade dessen freiheitssichernde und -ermöglichende Funktion.

Nicht weniger vielschichtig stellt sich das Verhältnis von Partizipation und Repräsentation dar. Letztere bezeichnet zunächst ein formales oder technisches Prinzip. Das Volk beauftragt danach bestimmte Personen oder Personengruppen, die Regierungsgewalt stellvertretend in seinem Namen auszuüben. Der „Souverän“ führt die Regierungsgeschäfte also nicht selbst, sondern „er lässt regieren“. Mit der Autorisierung verbindet sich einerseits eine Pflicht; zum anderen müssen sich die Repräsentanten die Handlungen zurechnen lassen und dafür die Verantwortung übernehmen. Dies wird durch die Möglichkeit ihrer Abwahl institutionell verbürgt.

Neben die formale tritt die inhaltliche oder substantielle Repräsentation. Darunter versteht man, dass die Repräsentanten im Interesse der Repräsentierten handeln und deren Wünschen soweit als möglich entsprechen. Geraten sie mit ihren Wählern in Konflikt, weil sie den Wünschen nicht entsprechen, müssen sie erklären, warum ihr Handeln dennoch im besten Interesse der Wähler ist. Wie Hannah Pitkin gezeigt hat, lässt sich im Rahmen einer solchen Vorschrift ein breites Spektrum von Handlungsweisen begründen. Maßgeblich ist dabei die jeweils zugrunde liegende Konzeption des Interesses. Glaubt der Repräsentant das „objektive“ Interesse besser zu kennen als die Repräsentierten und billigt er sich im Verhältnis zu diesen eine höhere Vernunft zu, wird er auf eine Konsultation der Wähler verzichten und sich über deren Wünsche hinwegsetzen. Glaubt er dagegen, dass die Repräsentierten selbst am besten wissen, was in ihrem Interesse ist, wird er sich an den Wünschen orientieren und ihnen Folge leisten.

Die letztgenannte Position markiert den Übergang zu einer plebiszitären (oder po-

pulistischen) Demokratieauffassung. Diese setzt anstelle des „wahren“ den tatsächlichen, empirisch feststellbaren Volkswillen. Anders als die Verfechter des repräsentativen Modells wollen ihre Vertreter den Bürgern darum einen möglichst unmittelbaren Einfluss auf die Politik zugestehen. Um ein Höchstmaß an Übereinstimmung zwischen Regierenden und Regierten herbeizuführen, dürfe die Macht der gewählten Volksvertreter nicht über Gebühr beschränkt werden. Dem entspricht die Forderung nach einer weitgehenden Zurückdrängung der konstitutionellen Barrieren zugunsten des Mehrheitsprinzips. Gleichzeitig sei für eine möglichst enge Bindung der Repräsentanten an den Wählerwillen Sorge zu tragen.

Repräsentative und plebiszitäre Komponenten bilden in allen modernen Demokratien eine Gemengelage. Welche Tendenz überwiegt, hängt zum einen vom Entscheidungsbereich oder -gegenstand ab; zum anderen bestimmt es sich danach, wie die plebiszitären Komponenten des Regierungssystems beschaffen sind und in welchem Verhältnis sie zur Repräsentativverfassung stehen. Letztere wird vor allem durch das Parlament verkörpert, das die Interessen des Volkes als kollektives Vertretungsorgan umfassender abzubilden vermag als ein direkt gewählter Präsident oder eine vom Parlament bestellte Regierung. Auch die Regierungswahl trägt in den parlamentarischen Systemen häufig quasi-plebiszitären Charakter, nämlich dann, wenn sie ein unmittelbares Produkt der Wählerentscheidung darstellt.

Ob die plebiszitären Tendenzen auch in der materiellen Regierungspolitik durchschlagen, ist eine andere Frage. Maßgebliche Bedeutung gewinnen hier die Strukturen des Parteiwesens und das Verhältnis der parlamentarischen zur außerparlamentarischen Parteiorganisation. Als Vermittlungsinstitutionen und faktische Regierungsorgane bleiben die Parteien in der modernen Demokratie die Hauptträger des empirischen Volkswillens, denen es zukommt, die Interessen und Wünsche der Wähler zu vertreten. Erfüllen sie diese Funktion, und gelingt

es ihnen, ein Vertrauensverhältnis zwischen dem politisch aktiven und passiven Teil der Bevölkerung aufzubauen, wird sich der Ruf nach mehr direkter Demokratie (bei Wahlen oder Sachentscheidungen) vermutlich in Grenzen halten. Konstitutionelle und parteiendemokratische Ausdrucksformen des plebiszitären Prinzips stehen von daher in einer Austauschbeziehung.

Das partizipatorische Potenzial der plebiszitären Demokratie hat die Vertreter der partizipationsorientierten Demokratietheorien merkwürdig kalt gelassen. Eine Wende trat erst in den achtziger Jahren ein, als Autoren wie Benjamin Barber die Einführung und den Ausbau direktdemokratischer Verfahren auf breiter Front propagierten. Das bis dahin vorherrschende Desinteresse rührte daher, dass die plebiszitäre Demokratieauffassung zumeist mit der minimalistischen Demokratiekonzeption assoziiert wurde, die dem Schumpeterschen Wettbewerbsmodell zugrunde lag. Indem Schumpeter das demokratische Verfahren auf den alle vier oder fünf Jahre stattfindenden plebiszitären Beststellungsakt der Regierung und die Geltung des Mehrheitsprinzips reduzierte, wollte er der „lebenswichtigen Tatsache der Führung“ Rechnung tragen. Seine Theorie ist insofern zu Recht als elitistisch bezeichnet worden. Weil Schumpeter von der Urteilskraft der Wähler keine hohe Meinung hatte und sie für leicht verführbar hielt, war er sich der Begrenztheit des Modells gleichwohl bewusst.

Die Gleichsetzung von Demokratie mit plebiszitärer Mehrheitsherrschaft und die hohe Wertschätzung des Repräsentationsprinzips haben die Skepsis gegenüber direktdemokratisch getroffenen Sachentscheidungen lange Zeit begleitet. Deren Neubewertung – auch von Seiten der partizipatorischen Demokratietheorie – liegen hauptsächlich zwei Ursachen zugrunde. Zum einen hat das Wettbewerbsmodell in dem Maße an Strahlkraft verloren, wie sich andere, stärker konsensorientierte Formen der Demokratie in punkto Leistungsfähigkeit und Systemzufriedenheit als ebenbürtig oder sogar überlegen erwiesen. Die Ratio der plebiszitären Verfah-

ren besteht darin, dass sie solche Konsenswirkungen erzeugen oder verstärken. Dies gilt vor allem dort, wo sie – als Oppositionsrechte ausgestaltet – dem Volk die Möglichkeit geben, sich bei Bedarf gegen den Willen von Parlament und Regierung zu stellen. Das Musterbeispiel ist die Schweiz.

Auf der anderen Seite unterscheiden sich die Volksabstimmungen von den allgemeinen Wahlen darin, dass sich an ihnen im Ganzen weniger, dafür jedoch ein höherer Anteil gut informierter und interessierter Bürger beteiligen. Die plebiszitären Sachentscheidungen weisen insofern einen elitären *bias* auf. Dies mag mit Blick auf das Inklusionsziel problematisch sein, rückt sie aber zugleich in eine gewisse Nähe zu den – von der neueren Partizipationstheorie empfohlenen – deliberativen oder reflexiven Demokratieformen. Deren Funktionsbedingungen – gleiche Zugangschancen zu den Verfahren und „herrschaftsfreie“ Kommunikation – sind zwar typischerweise an kleinere Einheiten oder Gemeinschaften gebunden. Die Befürworter der direkten Demokratie glauben allerdings, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen auch in einem großflächigen Entscheidungsprozess herstellbar wären.

1.3 Von der obrigkeitsstaatlichen zur partizipatorischen politischen Kultur

In ihrer berühmten Vergleichsstudie zur politischen Kultur in fünf ausgewählten Demokratien hatten Gabriel Almond und Sidney Verba Ende der fünfziger Jahre für die Bundesrepublik einen Überhang obrigkeitsstaatlicher Einstellungen diagnostiziert. Deutschland galt in der Begrifflichkeit der Autoren als „Untertanenkultur“ (*subject culture*), die sich in ihrer Konfliktscheu und Partizipationsfeindlichkeit von den fortgeschrittenen „Staatsbürgerkulturen“ (*civic culture*) Großbritanniens oder der USA unterschied. In diesen bildete die Wertschätzung der demokratischen Institutionen, das Bedürfnis der Bürger nach politischer Beteiligung und die Orientierung am Output, also den Leistun-

gen der Politik, ein gesundes Gleichgewicht. Deutschland galt demgegenüber als „Schönwetterdemokratie“, in der die Bürger die Legitimität des politischen Systems einseitig am materiellen Wohlergehen festmachten. Das Wirtschaftswunder sorgte dafür, dass man sich um die Stabilität der zweiten deutschen Demokratie in den fünfziger Jahren keine Sorgen zu machen brauchte.

Der Wandel hin zu einer stärker partizipationsorientierten Kultur setzte ironischerweise just zu dem Zeitpunkt ein, als Almond und Verba ihre Untersuchung veröffentlichten. Die Spiegel-Affäre im Jahre 1962 stellte dabei eine wichtige Zäsur dar. Sie war das Signal für die Herausbildung einer kritischen Medienöffentlichkeit, die wachsende Teile der bis dahin regierungsfrommen Bevölkerung einbezog. In der Folge glichen sich die Einstellungen der Bundesbürger den angelsächsischen Musterdemokratien rasch an. Der Generationenwechsel, die auch im Alltagsleben vollzogene Öffnung nach Westen und die „Kulturrevolution“ der 68er-Bewegung führten zu einer dauerhaften Demokratisierung auf der Wert- und Verhaltensebene. Ermöglicht und befördert wurde der Wertewandel durch die Bildungsexpansion. Trotz dieser nachhaltigen Veränderung blieben gewisse Kontinuitäten der deutschen politischen Kultur erhalten. Im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern war das insbesondere an den stärker staatsbezogenen Einstellungen und Traditionen ablesbar, die sich in einer breiten Akzeptanz der wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen widerspiegelten.

Ihren Höhepunkt erreichte die Partizipationsorientierung in den siebziger Jahren. Nach dem Machtwechsel zur sozial-liberalen Koalition kam es zu einer verschärften Polarisierung in der Innenpolitik, die ihrerseits maßgeblich auf die Ost-West-Konfrontation im Kalten Krieg zurückging. Symbolhaft markiert wurde die Frontstellung durch die von den Unionsparteien im Bundestagswahlkampf 1976 verwendete Parole „Freiheit statt Sozialismus“. Die wachsende Politisierung der Bevölkerung schlug sich in Rekordwahlbeteiligungen von um die neunzig Prozent

und einer Hochphase der beiden Volksparteien nieder, die in dieser Zeit ihre – gemessen am Wähleranteil und der Mitgliederquote – größte Bindungskraft erreichten.

Zur weitreichenden Ausschöpfung der „verfassten“ gesellten sich die „nicht verfassten“ oder unkonventionellen Partizipationsformen, die bis dahin nur sporadisch aufgetreten waren. Hatten sich die Studentenrevolte der 68er noch gegen den Vietnam-Krieg und die autoritären Tendenzen in Staat und Gesellschaft gerichtet (Ordinarienuniversität, Notstandsgesetzgebung, Springer-Presse, verdrängte NS-Vergangenheit), so kam es ab Mitte der siebziger Jahre zur Herausbildung einer von zahlreichen Bürgerinitiativen getragenen Umweltbewegung, deren Hauptbetätigungsfeld der Protest gegen die Kernenergie war. Aus dieser Bewegung speiste sich wiederum ein Großteil der Friedensgruppen, die kurze Zeit darauf gegen die von der Schmidt- und Kohl-Regierung gleichermaßen unterstützte Aufstellung neuer Atomwaffen durch das westliche Bündnis auf die Straße gingen.

Eine Extremform der politischen Partizipation stellte der militante Linksterrorismus dar, der seinen blutigen Höhepunkt ebenfalls in den siebziger Jahren erreichte. Dass die RAF aus der 68er-Bewegung hervorgetreten war, machte die Bundesrepublik (zusammen mit Italien) zu einem Sonderfall unter den westlichen Demokratien, in denen die Studenten gleichfalls revoltiert hatten. Zugleich markiert es einen Unterschied zur späteren Umwelt- und Friedensbewegung, die diesen Irrweg vermied. Durch die Entstehung einer neuen Partei – der Grünen – gelang es hier sogar, den Widerstand in die Bahnen der verfassten Partizipation zu lenken. Verstanden sich die Grünen zuerst noch als Protest- und Anti-System-Partei, so wuchsen sie rasch in die politische Verantwortung hinein. Schon Mitte der achtziger Jahre war die neue Partei zur Übernahme von Regierungssämtern bereit. Heute ist sie selbst ein Teil des etablierten Spektrums, das von anderen Parteien – etwa den neu entstandenen Piraten – herausgefordert wird.

In den achtziger Jahren kam die Rede von der „Politikverdrossenheit“ in Mode. Diese war nicht mit politischer Apathie oder Desinteresse gleichzusetzen, sondern stellte in erster Linie eine Folge gewachsener Ansprüche dar. Während das gestiegene Bildungsniveau das Bedürfnis nach mehr und anspruchsvollerer Partizipation weckte, nahm gleichzeitig die Erwartungshaltung der Bürger gegenüber der Politik und den Regierenden zu. Die Krise der repräsentativen Institutionen spiegelt sich in der nachlassenden Integrationskraft des Parteiensystems. Ihre Ursachen sind von der Politikwissenschaft hinlänglich beschrieben worden. Sie liegen zum einen im gesellschaftlichen Bereich, wo die Pluralisierung und Neuformierung der Konfliktlinien (*cleavages*) dazu führt, dass sich die natürlichen Bindungen der Parteien an ihre typischen Wählerklientelen abgeschwächt haben. Standen die Volksparteien früher für die Wert- und Interessenlagen ganz bestimmter Bevölkerungsgruppen, so gibt es heute eine Vielzahl sich überlagernder Konflikte, die ideologisch und sozialstrukturell kaum mehr auf einen Nenner zu bringen sind. Mit der Aktualisierung der einstmals parteibildenden *cleavages* können die Parteien deshalb immer weniger Menschen dauerhaft erreichen. Stattdessen müssen sie um eine zunehmend wechselbereiter werdende Wählerschaft buhlen, die bei der Stimmabgabe keine Gewissheiten mehr kennt (s.u.).

Die nachlassende gesellschaftliche Verankerung führt auch dazu, dass sich die Parteien als Organisationen verstärkt an den Staat halten müssen, um ihre Machtbasis zu sichern. Legitimatorisch stellt das solange kein Problem dar, wie die Menschen mit den Leistungen der Politik zufrieden sind. Dies zu garantieren ist jedoch seit den siebziger Jahren immer schwieriger geworden. Wachstumseinbrüche und die finanzielle Überbeanspruchung des Staates haben die Verteilungsspielräume sinken lassen. Während die Schere zwischen Arm und Reich auseinandergeht, tritt auch das Bewusstsein für die ökologischen oder kulturellen Negativfolgen der Modernisierung stärker hervor. Beide Probleme haben

sich unter den Bedingungen des beschleunigten Globalisierungsprozesses in den neunziger Jahren noch verschärft. Rückläufige Wahlbeteiligungen, häufigere Abwahl der Regierungen und wachsender Zuspruch für rechte oder linke Protestparteien sind seither in allen westlichen Demokratien zu einer Dauererscheinung geworden.

Retardierende Wirkungen auf die Entwicklung der politischen Kultur gingen von der deutschen Vereinigung aus. Dass der Untergang der DDR das Resultat einer basisdemokratischen Bewegung war, konnte den wachsenden Demokratieverdross der Neubürger nicht aufhalten. Auch heute liegt der Anteil derer, die mit der Demokratie zufrieden sind und ihren Institutionen vertrauen, in den neuen Ländern um etwa 20 Prozentpunkte geringer als in der Altbundesrepublik. In den Werten schlägt sich in erster Linie die Enttäuschung der Ostdeutschen über die wirtschaftlichen und sozialen Resultate des Vereinigungsprozesses nieder. Der erhoffte und versprochene Angleichungsprozess war nach dem Mauerfall ausgeblieben. Die enormen Transferleistungen aus dem Westen ermöglichten zwar eine rasche Modernisierung der Infrastruktur. Gleichzeitig führte der Zusammenbruch der Industrie jedoch dazu, dass sich die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau verfestigte und das soziale Gefälle innerhalb des Landes dramatisch zunahm.

Wieweit in der Demokratieskepsis auch die Erblast des SED-Staates nachwirkt, ist in der Literatur umstritten. Umfragen zeigen, dass die Wertvorstellungen der Ostdeutschen weiterhin stark von Elementen des sozialistischen Gesellschaftsmodells geprägt sind. Gleichheit und soziale Sicherheit werden höher geschätzt als pluralistische Vielfalt und Freiheit. Liegen die Ursachen dafür eher in der Sozialisation im alten Regime oder den als ungerecht empfundenen Verhältnissen nach der Wende? Die Wahlerfolge der postkommunistischen PDS ab Mitte der neunziger Jahre machten deutlich, dass beides nicht voneinander zu trennen war. Einerseits fehlte es den Ostdeutschen 1990 an Erfahrungen mit Freiheit und Demokratie, die sie auf die



Abb. 1: Demokratiezufriedenheit in West- und Ostdeutschland 1990 bis 2010 (in Prozent) Quelle: Eurobarometer-Daten.

Herausforderungen eines selbstbestimmten Lebens hätten vorbereiten können. Andererseits musste es Folgen haben, wenn „Menschen, die vorher ein sicheres Auskommen hatten, ausgerechnet mit dem Heraufziehen der Demokratie zu sozialen Außenseitern und Empfängern staatlicher Transferleistungen wurden“ (Serge Embacher).

1.4 Motive und Formen der politischen Beteiligung

Warum beteiligen sich die Bürger politisch? Abstrahiert man von den verschiedenen Formen der Partizipation, die an die Beteiligungsbereitschaft und -fähigkeit des einzelnen unterschiedliche Anforderungen stellen, werden in den allgemeinen Erklärungsmodellen üblicherweise folgende Gründe bzw. Merkmale genannt:

Individuelle Ressourcenausstattung

Als wichtigste Bestimmungsgröße gilt die Ausstattung der einzelnen Bürger mit intellektuellen und materiellen Ressourcen. Gemäß dem sozio-ökonomischen Standard-

modell steigt die Wahrscheinlichkeit der Partizipation mit dem Grad der Bildung, der Höhe des Einkommens und der beruflichen Stellung. Bezieht man das Alter und das Geschlecht mit ein, beteiligen sich Männer und ältere Personen häufiger. Neuere Studien verweisen auf die Bedeutung zusätzlicher Ressourcen wie Zeit, Geld und *civic skills*, womit staatsbürgerliche bzw. soziale Kompetenzen gemeint sind. Auch Netzwerke, in denen man sich bewegt, und Gruppenzugehörigkeiten können das Partizipationsverhalten beeinflussen. Diese Faktoren firmieren in der Literatur zumeist unter dem Begriff „Sozialkapital“.

Politische Einstellungen

Als zweiter Komplex werden, wiederum auf der individuellen Ebene, politische Einstellungen der Bürger genannt. Als wichtigste Bestimmungsgröße gilt hier die sogenannte *political efficacy*, was man am ehesten mit staatsbürgerlichem Selbstbewusstsein übersetzen könnte. Darunter versteht man einerseits die Wahrnehmung der eigenen Fähigkeit, sich zu beteiligen und die Politik

beeinflussen zu können (*internal efficacy* / subjektive politische Kompetenz). Und andererseits das Gefühl, dass das politische System offen ist für eigene Initiativen und Veränderungen (*external efficacy* / Responsivitätsbewertung). Sind beide Faktoren positiv ausgeprägt, steigt die Partizipationswahrscheinlichkeit. Ist dies nicht der Fall, so dient gerade der Eindruck mangelnder Responsivität als sinnvoller Indikator für Politikverdrossenheit. Als weitere Bestimmungsgrößen kann man die ideologischen und Werteinstellungen anführen, wobei linke und immaterielle Orientierungen tendenziell partizipationsfördernd wirken.

Politische Gelegenheitsstrukturen

Als externe Faktoren werden die sogenannten politischen Gelegenheitsstrukturen betrachtet. Darunter fallen zum einen die von der Verfassung vorgegebenen institutionellen Bedingungen der Partizipation. So macht es einen Unterschied, ob sich die Bürger auch außerhalb der Wahlen aktiv in die Gesetzgebungsverfahren einschalten können (durch Volksabstimmungen) oder ob sie bei den Wahlen neben der parteipolitischen zugleich über die personelle Zusammensetzung eines Parlaments entscheiden. Zum anderen bezeichnen Gelegenheiten situative Ereignisse, die politisch mobilisierend wirken. In diese Kategorie gehören etwa Umweltkatastrophen wie in Fukushima im März 2011, Terroranschläge, Korruptionsaffären oder ein sich abzeichnendes Kopf-an-Kopf-Rennen bei einer Wahl.

Der historische Rückblick zeigt, dass es kein allgemeines Entwicklungsgesetz der Partizipation gibt. Zwar lässt sich in der Bundesrepublik wie auch in anderen westlichen Demokratien seit den fünfziger Jahren ein Trend in Richtung mehr Partizipation ausmachen, der zugleich mit einer Ausweitung der Partizipationsformen einhergeht. Gleichzeitig vollzieht sich die Partizipation jedoch in Schüben, wechseln Phasen stärkeren und schwächeren Engagements im kollektiven Handeln einander ab. Der amerikanische So-

zialwissenschaftler Albert Hirschman vermutet sogar eine zyklische Bewegung ähnlich dem wirtschaftlichen Konjunkturverlauf. Danach konzentrierten sich die Bürger zu bestimmten Zeiten eher auf ihr privates Wohlergehen, während sie zu anderen Zeiten das öffentliche Wohl stärker in den Blick nahmen. Maßgeblich für das Hin und Her ist laut Hirschman die Erfahrung der Enttäuschung. So wie die Bereitschaft, sich politisch zu engagieren, wachse, wenn die Bürger vom Konsum genug hätten und in der Steigerung des materiellen Wohlstandes keinen persönlichen Gewinn mehr erblickten, so seien auch in der politischen Sphäre Ernüchterung und Frustration vorprogrammiert. Irgendwann zögen sich die Bürger deshalb wieder ins private Leben zurück.

In eine verwandte Richtung zielen Theorien, die in den wechselnden Phasen des Engagements ein generationelles Phänomen sehen. So wie man von der 68er-Generation spricht, so hat man die aus der Umweltbewegung hervorgetretenen Grünen eine „Generationenpartei“ genannt, die ihre mittlerweile ergrauten Gründungskohorten bis heute durchträgt. Die in den achtziger Jahren aufgewachsenen Geburtsjahrgänge 1965 bis 1975 verstanden sich demgegenüber als weitgehend unpolitisch und firmierten wegen ihres konsumorientierten Hedonismus unter der Bezeichnung „Generation Golf“ (Florian Illies). Inzwischen ist von „digital natives“ und einer neuen „Internet-Generation“ die Rede.

Wie lassen sich die verschiedenen Zyklen und generationsabhängigen Phasen politischer Partizipation erklären? Wichtig ist zunächst die Unterscheidung zwischen nachfrage- und angebotsseitigen Ursachen. Auf der Nachfrageseite wird das Engagement durch gesellschaftliche Missstände hervorgerufen; auf der Angebotsseite speist es sich aus der bürgerschaftlichen Kompetenz und den Bedingungen der politischen Kommunikation. Der historische Vergleich zeigt, dass Aufruhr mit Vorliebe dort droht, wo Gesellschaften die nachwachsende Generation in ihren Sinnvorstellungen und / oder sozialen

Aufstiegsmöglichkeiten blockieren. Schon Nationalsozialismus und Kommunismus waren in diesem Sinne Generationenprojekte gewesen, bei denen sich beides zu einem revolutionären Gemisch verband. Während die Unzufriedenheit mit der eigenen materiellen Lebenssituation als Triebfeder der 68er- und Umweltbewegung nur eine untergeordnete Rolle spielte, ist sie für die heutigen globalisierungskritischen Gruppen – etwa die *Occupy*-Bewegung – erneut zu einer zentralen Quelle des Protests geworden. In manchen Ländern der Europäischen Union hat die Jugendarbeitslosigkeit so hohe Ausmaße erreicht, dass man sich fragt, warum die Betroffenen immer noch relativ ruhig bleiben und es nicht schon längst zu größeren Rebellionen gekommen ist.

Der Protestforscher Wolfgang Kraushaar hat in diesem Zusammenhang auf die Parallele zum sogenannten „Arabischen Frühling“ hingewiesen. Auch hier ging der Aufruhr von einer überwiegend gut ausgebildeten jungen Generation aus, die sich durch die politischen und sozialen Zustände in ihren Ländern um die Zukunft betrogen fühlte. Die Revolte richtete sich gegen die dafür verantwortlichen autoritären Systeme und deren Machthaber. Diese hatten sich gegen eine demokratische Öffnung jahrzehntlang gesperrt und konnten den Unmut der Bevölkerung nun nicht mehr kanalisieren. Dass der Protest militante und gewaltsame Formen annehmen würde, war vorgezeichnet, da die repressiven Regime eine andere, friedliche Form nicht gestatteten. Eine Schlüsselrolle für das Zustandekommen und die Ausbreitung der Revolte kam dabei den Medien zu. Moderne Kommunikationstechniken wie Satellitenfernsehen, Mobiltelefone und das Internet erleichterten den Aufbau einer Gegenöffentlichkeit, die vom staatlichen Herrschaftsapparat nur schwer zu überwachen war. Damit halfen sie den oppositionellen Kräften, sich zu organisieren.

Auch in den demokratischen Ländern haben sich die Bedingungen der politischen Beteiligung durch die neuen Medien verändert. Das Internet erweitert einerseits das Spek-

trum der herkömmlichen, auf dem Sender / Empfänger-Modell basierenden Massenmedien, da es die Chance eröffnet, wesentlich mehr Informationen in wesentlich größerer Geschwindigkeit („Echtzeit“) zu verbreiten. Zum anderen schafft es ein neues Feld für die interaktive Kommunikation und den Informationsaustausch. Die im Englischen als *social media* bezeichneten sozialen Netzwerke bewirken sowohl eine Entgrenzung als auch eine Segmentierung des öffentlichen Raums, in dem die politische Willensbildung stattfindet. Die Befürworter knüpfen an sie die Hoffnung einer Ausweitung der Partizipation. Wenn die technischen Schwellen der Beteiligung herabgesetzt würden, könnten sich erstens mehr Personen oder Gruppen einbringen, die das bislang wegen der zu großen Mühen gescheut hätten. Zweitens sei es möglich, mehr Entscheidungen direktdemokratisch zu treffen, also die Bürger selbst anstelle der repräsentativen Organe abstimmen zu lassen. Und drittens würden die Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Regierenden gestärkt, indem sich die Bürger von deren Tun und Lassen ein besseres Bild machen könnten.

Mit den neuen technischen Möglichkeiten geht auch die demokratietheoretische Debatte um das richtige Maß der Partizipation in eine neue Runde. Das Hauptargument der Partizipationsskeptiker lautet, dass es den meisten Bürgern schlicht an der Kompetenz fehle, sich aktiv in das politische Geschehen einzubringen. Als Laien seien sie an der Politik nur mäßig interessiert, würden den eigenen Nutzen über das Gemeinwohl stellen, hätten wenig Sachverstand und auch nicht das notwendige Zeitbudget und „Sitzfleisch“, um die vorhandenen oder gebotenen Partizipationsmöglichkeiten zu nutzen. Die Befürworter von mehr Beteiligung zeichnen dagegen ein sehr viel positiveres und optimistischeres Bild. Ihnen zufolge sind die Bürger nicht nur in der Lage, Politik im allgemeinen zu beurteilen und deren Sinn zu begreifen; sie verfügten auch über die Fähigkeit und den Willen, sachkundig an konkreten Beratungs- und Entscheidungsprozessen mitzuwirken.

Die Herausbildung von politischer Kompetenz in diesem allgemeinen und spezifischen Sinne sei allerdings kein Selbstgänger. Sie bedürfe der Einübung durch entsprechende Angebote, Lernhilfen und Zumutungen. Erfahrungen erlange man nur, wenn man auch Gelegenheit erhalte, sie zu sammeln. Eine Schlüsselbedeutung für die demokratische „Selbstermächtigung“ komme dabei der politischen Bildung zu.

Die optimistische Sichtweise geht davon aus, dass politische Beteiligung ihren Wert bereits in sich selbst trägt. Im Grunde kann es für sie keine Grenzen der Beteiligung geben. Die Demokratie soll sowohl im staatlichen als auch im gesellschaftlichen Bereich expandieren. Ihre Verwirklichung wird als fortwährende Aufgabe gesehen. Die Skeptiker betrachten Beteiligung demgegenüber eher unter funktionellen Gesichtspunkten. Nicht ihre einseitige Maximierung sei das Ziel, sondern ein ausgewogenes Verhältnis von Partizipation, Kontrolle und Effizienz. Für die Akzeptanz und Stabilität der demokratischen Ordnung könne übermäßige Beteiligung sogar schädlich sein, weil sie zu einer Anspruchsinflation führe und die politischen Entscheidungsträger unter Dauerstress setze. Zwischen Aktivismus und Apathie müsse es eine gesunde Mischung geben.

Skepsis gegenüber zu viel Beteiligung bestimmte die bereits erwähnten Pionierstudien zur politischen Kultur in den fünfziger Jahren. Der Grund dafür lag zum einen darin, dass in dieser Zeit die Legitimität der politischen Systeme größtenteils über den Output verbürgt werden konnte. Zum anderen standen die Autoren noch stark unter dem Eindruck der autoritären Wende in der Zwischenkriegszeit, die auch eine Folge der Massenmobilisierung gewesen war. So hatten z.B. die Wahlbeteiligungen in der Weimarer Republik die höchsten Werte ausgerechnet in den Krisenjahren 1930 bis 1932 erreicht, die unmittelbar in die Hitler-Diktatur mündeten. Bei den Reichstagswahlen im Juli und November 1932 stimmten dabei jeweils mehr als die Hälfte der Wähler für die Nationalsozialisten oder Kommunisten. Vor diesem

Hintergrund war es verständlich, dass die Demokratieforscher die geringeren Beteiligungsraten in der Nachkriegszeit nicht als Alarmzeichen werteten. Das Fernbleiben von der Wahl und die allgemeine Distanz zur Politik galten ihnen im Gegenteil nun eher als Hinweis, dass die Bürger mit den Verhältnissen zufrieden waren.

Ab den sechziger Jahren begann sich das Bild zu ändern. Die Umfragen belegten hier für die Bundesrepublik zunächst einen sprunghaften Anstieg des politischen Interesses. Bezeichneten sich 1960 nur gut ein Viertel der Bundesbürger als politisch interessiert, so stieg dieser Wert gegen Ende des Jahrzehnts auf etwa 45 Prozent an. Der Anteil der gänzlich Uninteressierten verminderte sich unterdessen von gut 30 auf knapp 10 Prozent. Seit Anfang der siebziger Jahre hat sich an dieser Verteilung nichts Nennenswertes geändert, sieht man von gelegentlichen zyklischen Schwankungen ab. Deutschland bewegt sich damit im europäischen Vergleich oberhalb des Durchschnitts.

Mit dem wachsenden politischen Interesse ging ein Anstieg des staatsbürgerschaftlichen Selbstbewusstseins einher. Dieses umfasst – wie oben gezeigt – zwei getrennt zu messende Dimensionen: den Eindruck, dass man als Bürger die politischen Verhältnisse durchschaut und auf sie Einfluss nehmen kann und die Überzeugung, dass die Regierenden die Anliegen der Bürger ernst nehmen und in ihren Entscheidungen berücksichtigen. In beiden Bereichen stiegen die Werte bis Mitte der siebziger Jahre kontinuierlich an, um danach bei unvermindert hohem politischen Interesse deutlich abzufallen. Dabei war der Rückgang bei der Responsivitätsbewertung stärker als bei der Beurteilung des eigenen Einflusses.

Das differenzierte Bild spiegelt sich in der Messung der Demokratiezufriedenheit wider. Hier öffnete sich in den neunziger Jahren die Schere zwischen denjenigen, die die Demokratie als Idee befürworteten und sie für die relativ beste Staatsform halten, und denjenigen, die gutheißen, wie die Demokratie tatsächlich funktioniert. Bis dahin hatten

die Quoten in beiden Bereichen eng beieinander gelegen und die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie zugleich deutlich bessere Werte erreicht als in anderen europäischen Ländern. Der Rückgang der Demokratiezufriedenheit betraf die alten Bundesländer ebenso wie die neuen, nur dass sie sich in Ostdeutschland auf niedrigerem Niveau abspielte. Besorgniserregender war, dass sich in den neuen Ländern im Schnitt nur ein Drittel der Bürger zur Demokratie als Idee bekannten, während genauso viele der Ansicht zustimmten, es gebe eine andere Staatsform, die besser sei. In der alten Bundesrepublik lag die Zustimmungsrate zur Demokratie im Allgemeinen mit durchschnittlich 70 Prozent mehr als doppelt so hoch.

Diese Befunde deuten darauf hin, dass zwischen Zufriedenheit oder Unzufriedenheit und der Zustimmung zur Demokratie keine klare Beziehung besteht. Politische Zufriedenheit mag zu einer größeren Unterstützung der Demokratie im Allgemeinen führen. Gleichzeitig sind es jedoch gerade die unzufriedenen Bürger, die sich zu zentralen demokratischen Prinzipien bekennen und diese befürworten. Unzufriedenheit lässt sich insofern nicht mit Kritik gleichsetzen, wie es in der Literatur häufig geschieht. Zur Kritik gehört vielmehr auch die Kritikpflicht, verstanden als Bereitschaft der Bürger, die Politik aufmerksam zu beobachten und ihr gegenüber nötigenfalls zu intervenieren. Ist diese Bereitschaft vorhanden, dürfte sich das auf die Entwicklung der Demokratie positiv auswirken, auch wenn es im Einzelfall zu mehr Unzufriedenheit führt.

In der Politikwissenschaft gibt es heute einen weitgehenden Konsens, was (und was nicht) unter politischer Partizipation bzw. Beteiligung – diese Begriffe sind bedeutungsgleich – zu verstehen ist. Einen guten Vorschlag, der zugleich die verschiedenen Definitionen in der angelsächsischen Literatur berücksichtigt, hat Max Kaase gemacht. Er fasst unter den Partizipationsbegriff alle Handlungen, „die Bürger freiwillig mit dem Ziel vornehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Sys-

tems zu beeinflussen.“ Die Definition enthält vier wesentliche Elemente. *Erstens* geht es um Handlungen. Einstellungen wie das politische Interesse oder die Demokratiezufriedenheit fallen nicht unter den Begriff der Partizipation, auch wenn sie dieser vorausgehen. *Zweitens* sind die Handlungen freiwillig. Sie gehen von den Bürgern als Adressaten der Politik und nicht von berufsmäßigen Politikern aus. *Drittens* soll mit den Handlungen Einfluss genommen werden. Rein kommunikative oder passiv-unterstützende Handlungen bleiben ausgeklammert (Diskussion über Politik im Freundeskreis, Verfolgen der politischen Berichterstattung in Zeitungen oder Fernsehen, Zahlen von Steuern, Mitsingen der Nationalhymne usw.). Und *viertens* sind die Handlungen politischer Natur. Soziales oder gesellschaftliches Engagement fällt aus der Definition heraus, auch wenn die Übergänge fließend sein mögen. Gerade die Anhänger eines weiter gefassten Demokratieverständnisses tun sich schwer, beides zu trennen, weshalb die politischen und sozialen Partizipationshandlungen in der Literatur manchmal unter dem Oberbegriff „bürgerschaftliches“ oder „zivilgesellschaftliches“ Engagement zusammengefasst werden.

Insgesamt findet sich eine kaum zu überblickende Zahl an Möglichkeiten der politischen Beteiligung. Diese können unter verschiedenen Gesichtspunkten unterschieden und klassifiziert werden.

1. **Verfasst versus nicht-verfasst.** Bei den verfassten Formen sind die Beteiligungsverfahren durch Verfassung, Gesetz oder sonstige Regelungen rechtlich vorgegeben (institutionalisiert), bei den nicht-verfassten Formen laufen sie außerhalb eines solchen institutionellen Rahmens informell ab.
2. **Legal versus illegal.** Die nicht-verfassten Formen können auch gesetzeswidrige Handlungen umfassen. Bei diesen ist wiederum zwischen gewaltsamen und nicht gewaltsamen Formen zu unterscheiden. Unter die Erstgenannten fal-

len z.B. terroristische Handlungen oder Ausschreitungen bei Demonstrationen, unter die Letztgenannten Akte des zivilen Ungehorsams wie Blockaden, Hausbesetzungen oder Steuerstreiks.

3. **Legitim versus illegitim.** Legitim sind Beteiligungshandlungen, die von den Mitgliedern der politischen Gemeinschaft als moralisch gerechtfertigt betrachtet werden. Bei den illegitimen Handlungen ist das nicht der Fall, selbst wenn es sich um legale Formen handelt. Legitimitätsvorstellungen verändern sich im Zeitverlauf und unterscheiden sich auch zwischen Ländern und Gesellschaften. Im Zuge des Wertewandels hat z.B. die Akzeptanz von Protestmärschen oder Demonstrationen zugenommen, sodass diese heute anders als früher zu den legitimen Partizipationsformen zählen.
4. **Konventionell versus unkonventionell.** Bei dieser Unterscheidung werden die Merkmale 1 und 3 kombiniert. Als konventionell gelten die Beteiligungsarten, die „mit hoher Legitimitätsgeltung auf institutionalisierte Elemente des politischen Prozesses, insbesondere die Wahl bezogen sind, auch wenn diese Formen selbst nicht institutionalisiert sind“, als unkonventionell die Beteiligungsarten, die „auf institutionell nicht verfasste unmittelbare Einflussnahme auf den politischen Prozess abstellen“ (Max Kaase). Nachdem die unkonventionellen Formen in das Beteiligungsrepertoire der Bürger immer mehr Einzug gehalten haben, wird die Unterscheidung heute kaum noch verwendet. Auch ihr Erfinder Max Kaase hat sich von der Begrifflichkeit distanziert.
5. **Von oben versus von unten ausgehend.** Der Ausgangspunkt der politischen Partizipation kann entweder bei den staatlichen Behörden oder Institutionen liegen, die die Bürger durch die Organi-

sation von Wahlen und Abstimmungen, Verfahren der Kooperation und Konsultation sowie die Bereitstellung von Informationen zur Beteiligung anhalten bzw. ihnen die Chance der Beteiligung geben. Oder die Initiative geht von den Bürgern aus, die sich im Rahmen verfasster (Bürger- und Volksbegehren, Petitionen) oder nicht-verfasster Partizipationsformen (Kampagnen, Lobbying, Herstellung von Transparenz) in die Politik „einmischen“.

6. **Problem- bzw. protestorientiert versus aktiv unterstützend.** Problem- oder protestorientierte Partizipation richtet sich zumeist auf ganz bestimmte Anliegen und Projekte. Die Bürger können sich dabei für oder gegen etwas engagieren. Die Bandbreite der Formen reicht von der Beteiligung an genehmigten Demonstrationen über die Mitarbeit in Bürgerinitiativen bis hin zu Boykottmaßnahmen. Sie schließt aber auch verfasste Partizipationsformen mit ein. Volksabstimmungen zielen z.B. häufig darauf ab, Vorhaben der Regierenden zu Fall zu bringen. Auch das Wahlverhalten kann von Protestmotiven bestimmt sein und zur gezielten Unterstützung von radikalen oder Außenseiterparteien genutzt werden. Aktiv unterstützende Handlungen bewegen sich demgegenüber ausschließlich in der Sphäre des Parteienwettbewerbs. Sie betonen zum einen die Staatsbürgerrolle, indem man an Wahlen und Abstimmungen teilnimmt, zum anderen die Schlüsselstellung der Parteien als politische Willensbildungs- und Entscheidungsorgane.
7. **Direkt versus indirekt.** Bei Wahlen und Abstimmungen haben die Partizipanten direkten Einfluss auf die Entscheidungen. Das gilt auch für Personal- und Sachentscheidungen in den Parteien, sofern diese von den Mitgliedern bzw. der Parteibasis getroffen werden. Bei den nicht-elektoralen Beteiligungsfor-

men können die Bürger ihren Einfluss dagegen nur indirekt ausüben.

8. **Breit versus selektiv.** Während in Wahlen über ein weites Spektrum politischer Fragen gleichzeitig entschieden wird, sind die Gegenstände bei allen anderen verfassten und nicht-verfassten Partizipationsformen inhaltlich begrenzt (von Extremfällen wie einem politischen Generalstreik einmal abgesehen). Bei den Wahlen muss wiederum eine Abstufung nach territorialen Einheiten – Bund, Land oder Kommune – vorgenommen werden. Weil auf der oberen Ebene im Zweifel die wichtigeren Materien angesiedelt sind, dürfte dort auch die Wahlbeteiligung höher ausfallen.

Samuel Barnes und Max Kaase haben die Veränderungen der Partizipationskultur in ihrer ‚Political Action‘-Studie von 1979 aufgegriffen, indem sie die nicht-verfassten Beteiligungsformen, die ausgangs der sechziger Jahre aufkamen und vor allem auf Protest

ausgelegt waren, in ihre Analyse integrierten. Seitdem sind immer wieder neue Formen der politischen Beteiligung entstanden bzw. Formen in die Politik eingebracht worden, die vorher dem privaten Raum vorbehalten waren. Aus der jüngeren Vergangenheit wäre hier etwa die Mobilisierung für oder gegen bestimmte Anliegen im Internet zu nennen. Portale wie *campact.de* sammeln Unterstützung für online-Petitionen zu politischen Themen, vernetzen andere Organisationen und Interessengruppen oder generieren Unterstützerguppen für Aktionen vor Ort. Auch ein kritisches Konsumverhalten, das auf ökologisch oder arbeitsrechtlich fragwürdige Produktionsbedingungen hinweisen will, wird mittlerweile als Form der politischen Beteiligung angesehen.

Die nachfolgende Darstellung knüpft an die Grundunterscheidung von verfassten und nicht-verfassten Partizipationsformen an, wobei innerhalb der letzteren zusätzlich zwischen legalen und illegalen und hier wiederum zwischen zivilen und gewaltsamen Formen differenziert wird.

<i>Dimensionen politischer Beteiligung</i>	<i>Formen politischer Beteiligung</i>	<i>konkrete Akte politischer Beteiligung</i>
verfasst	Staatsbürgerrolle parteiorientierte Partizipation	sich an Wahlen oder Abstimmungen beteiligen in einer Partei mitarbeiten einen Kandidaten unterstützen
nicht-verfasst a) legal	problemorientierte Partizipation	Mitarbeit in einer Bürgerinitiative Teilnahme an einer genehmigten Demonstration Unterschriften sammeln sich an öffentlichen Diskussionen beteiligen Online-Protest kritischer Konsum
b) illegal – gewaltlos	ziviler Ungehorsam	Teilnahme an einer verbotenen Demonstration Verkehrsblokade Besetzungsaktionen Krach bei Demonstration Beteiligung an wilden Streiks
– gewaltsam	politische Gewalt	Gewalt gegen Personen und Sachen politische Gegner einschüchtern

Abb. 2: Typologie politischer Partizipation



Abriss blocken
SZ1-Mafia stoppen
Jugendoffensive gehen



2. Mehr politische Beteiligung – aber wie?

2.1 Wahlen als „klassisches“ Element der Bürgerbeteiligung

Wahlen stehen im Zentrum der politischen Beteiligung durch die Bürger. Durch sie übt das Volk die Staatsgewalt aus, wie es das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 2 formuliert. Wahlen sind somit das institutionelle Kernstück der Demokratie. Manche Demokratietheoretiker gehen sogar so weit, sie als einziges Merkmal heranzuziehen, um demokratische von undemokratischen Systemen zu unterscheiden. Auch bei einer schmalen Demokratiedefinition sind die Wahlen an Voraussetzungen geknüpft. Zum einen müssen sie in regelmäßigen Abständen stattfinden. Nur wenn die Repräsentanten sich der Wiederwahl stellen müssen, erfüllen Wahlen ihren Zweck: Die gewählten Vertreter orientieren sich an den Interessen der Bürger, weil sie andernfalls „vom Hof gejagt“ werden. Darüber hinaus gelten für die Wahlen bestimmte Standards. Im Grundgesetz sind diese in den fünf Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 festgeschrieben. Die Abgeordneten werden danach von den Bürgern in „allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl“ gewählt.

Dass unter allen Partizipationsformen eigentlich nur das Wahlrecht vom größten Teil der Bevölkerung wahrgenommen wird, hängt mit dem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis zusammen. Wahlen finden in der Regel nur alle paar Jahre statt und sind für den Bürger mit geringem Aufwand verbunden. Mittlerweile kann man sich in vielen Fällen sogar den Gang in das Wahllokal sparen und per Briefwahl von zu Hause aus abstimmen. Zudem

gibt es neben einem reichhaltigen Informationsangebot durch Kandidaten, Parteien und Medien weitere zahlreiche „Anhaltspunkte“ für die Bürger, um eine Entscheidung zu treffen. Wahlempfehlungen von Verbänden, Gewerkschaften oder Interessengruppen, eine langfristige Bindung an eine politische Partei oder Gespräche im Bekanntenkreis dienen als Informationsquellen, ohne dass sämtliche Wahlprogramme der Parteien durchgearbeitet werden müssen.

Wahlen sind nach wie vor die am meisten genutzte Möglichkeit politischer Beteiligung. Allerdings zeichnet sich in allen etablierten Demokratien – nicht nur der Bundesrepublik – schon seit längerem ein Rückgang der durchschnittlichen Beteiligungsraten ab. Gleichzeitig weichen diese auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems – Europa, Bund, Land, Kommune – zum Teil erheblich voneinander ab. Auf der Bundesebene ist die Beteiligung von 90 Prozent Mitte der siebziger Jahre zuletzt (2009 und 2013) auf gut 70 Prozent gefallen, auf der Landesebene schwankt sie zwischen 50 und 60 Prozent, und auf der kommunalen Ebene und bei den Europawahlen liegt sie inzwischen in der Regel unter der 50-Prozent-Marke.

In der Literatur gibt es Stimmen, die in der abnehmenden Wahlbeteiligung nicht unbedingt ein Krisenzeichen erkennen wollen. Manche Autoren vertreten die Auffassung, es handele sich eher um eine Normalisierung als eine Krise. Deutschland bewege sich nach wie vor auf einem im internationalen Vergleich hohen Level der Wahlbeteiligung, die extrem hohen Beteiligungsraten der siebziger Jahre seien die Ausnahme von der

Regel, nicht die heutige Situation (*Normalisierungsthese*). Andere sehen in der rückläufigen Wahlbeteiligung einen Indikator dafür, dass die Leute im Grunde zufrieden mit den Ergebnissen der Politik seien; von daher bräuchten sie nicht zur Wahl zu gehen, um Abhilfe zu schaffen (*Zufriedenheitsthese*). Schließlich wird angeführt, dass die rückläufigen Wahlbeteiligungen mit der verstärkten Nutzung anderer, nicht verfasster Partizipationsformen einhergingen. Die Bürger seien nach wie vor politisch interessiert, nur finde ihr Engagement vermehrt außerhalb der herkömmlichen Pfade statt (*Substitutionsthese*)

Auf der anderen Seite stehen Interpretationen, die die rückläufigen Wahlbeteiligungen als Krisensymptom betrachten. Wenn immer weniger Bürger an Wahlen teilnahmen, erodiere letztlich die Legitimationsgrundlage des gesamten politischen Systems. Gerade weil die Wahlen häufig die einzige von den Bürgern genutzte Partizipationsform seien, müsse es bedenklich stimmen, wenn bei Kommunal- und Europawahlen die Beteiligung mittlerweile regelmäßig unter die „magische“ 50-Prozent-Grenze falle, also nicht einmal die Hälfte der Berechtigten zur Wahl gehe geschweige denn die siegreiche(n) Partei(en) unterstütze. Sinkende Wahlbeteiligungen seien insofern ein Anzeichen für den Vertrauensverlust der Bürger in die politischen Institutionen und Akteure, der in der deutschen Diskussion mit Begriffen wie Politik-, Politiker- oder Parteienverdrossenheit umschrieben wird.

Wenig Evidenz findet sich in der Literatur für die Zufriedenheitsthese. Die Daten belegen vielmehr eindrucksvoll, dass es gerade die Unzufriedenen sind, die sich von den Parteien abwenden und den Wahlen fernbleiben. Die Vertrauenskrise spiegelt sich im abnehmenden staatsbürgerlichen Selbstbewusstsein. Zur Begründung dieser Entwicklung wird in der Forschung zum einen auf gesellschaftliche Modernisierungsprozesse verwiesen, die seit Ende der sechziger Jahre zu einer stärkeren Individualisierung geführt haben. Weil traditionelle Milieus verschwinden und Organisationen wie Gewerkschaften

oder Kirche an gesellschaftlicher Bindekraft einbüßen, treffen die Wähler ihre Entscheidungen stärker nach eigenen Interessen. Gleichzeitig kommen neue Wertvorstellungen auf, die die Repräsentationsfähigkeit der vorhandenen Parteien überfordern. Das politische Angebot hält mit den veränderten Bedürfnissen nicht Schritt, weshalb sich gerade jüngere Wähler in Wahlabstinenz üben. Eine weitere Folge des Wertewandels ist die abnehmende Bedeutung der Wahlnorm, also der Überzeugung, dass es eine staatsbürgerliche Pflicht sei, das Wahlrecht auszuüben.

Ein zweiter Erklärungsstrang hebt auf die schwindenden Anreize ab, sich an Wahlen zu beteiligen. Weil sich die Parteien programmatisch angleichen, haben die Wähler keine Möglichkeit mehr, mit ihrer Wahl eine grundlegende politische Richtungsentscheidung zu treffen. Durch die Zersplitterung der Parteienlandschaft kommt es zudem zu einer Entkoppelung von Parlaments- und Regierungswahl. Welche Parteien nach der Wahl eine Koalition bilden, machen die Parteien bzw. genauer: die Parteiführungen unter sich aus, ist dem unmittelbaren Wählereinfluss also entzogen. Damit verliert die Stimme an Gewicht. Auch die Häufung von Wahlterminen, die dem föderalistischen Staatsaufbau geschuldet ist und durch institutionelle Reformen wie die Direktwahl der Bürgermeister oder die Ausweitung von Volksentscheidungen noch verstärkt wurde, begünstigt die Wahlmüdigkeit.

Niedrige oder zurückgehende Wahlbeteiligungen sind für sich genommen noch kein Alarmzeichen. Zum Problem werden sie erst, wenn sie mit politischer Unzufriedenheit einhergehen bzw. aus dieser herrühren. Ein Indiz für die (wachsende) Unzufriedenheit ist dabei auch die Zusammensetzung der Nichtwähler. Allgemein gehen Menschen mit besserer Bildung und höherem Einkommen häufiger zur Wahl als weniger Gebildete und Verdienende. Geht die Wahlbeteiligung zurück, liegt das folglich vor allem an der letztgenannten Gruppe. Umgekehrt lässt sich eine steigende Wahlbeteiligung auf einen höheren Mobilisierungseffekt bei den ressourcen-

schwächeren Bürgern zurückführen. Zahlen für die Bundesrepublik belegen, wie stark der Rückgang der Wahlbeteiligung im Zeitraum 1984 bis 2008 aus den unteren Schichten gespeist wurde. So lag die Differenz der Wahlbeteiligung zwischen den Personen mit Abitur und solchen mit Haupt- oder Volksschulabschluss im Zeitraum 2002 bis 2008 mit 9,5 Prozent mehr als doppelt so hoch wie im Zeitraum 1984 bis 1992 (4,6 Prozent). Vergleicht man die Abiturienten mit der Gruppe der Personen ohne Schulabschluss, war der Unterschied noch gravierender. Hier stieg die Differenz von 12,3 auf 26,2 Prozentpunkte an.

Manche Autoren finden am Rückgang der Wahlbeteiligung nichts Schlimmes, weil andere, nicht-verfasste Partizipationsformen gleichzeitig an Bedeutung gewonnen hätten. In Bezug auf das Inklusionsproblem kann dieser Hinweis jedoch nicht verfangen, da die nicht-verfassten Formen allein aufgrund der mit ihnen verbundenen Kosten noch sehr viel seltener genutzt werden. Wahlen bleiben mit Blick auf die soziale Repräsentativität also die egalitärste Form der Partizipation. Dass sie in dieser Hinsicht nicht ersetzbar sind, verweist auf die enge Wechselbeziehung von sozialer und politischer Gleichheit. Tatsächlich könnte ein Rückgang der Wahlbeteiligung in einen unseligen Teufelskreis münden: Bleiben die unteren Schichten weg, werden deren Interessen im politischen System nicht (mehr) genügend wahrgenommen. Und fehlt es an der Interessenwahrnehmung, gibt es für sie keinen Grund (mehr), zur Wahl zu gehen.

Wie kann man den rückläufigen Wahlbeteiligungen begegnen? Die Vorschläge, die hierzu in der Literatur diskutiert werden, sind fast ausnahmslos institutioneller Natur. Sie zielen darauf ab, die Anreize für das Wählen zu steigern. Zwei Gruppen von Vorschlägen müssen unterschieden werden. Die erste Gruppe besteht aus Maßnahmen, die die Zahl der Wahlberechtigten ausdehnen. Indem bisher nicht wahlberechtigte Teile der Bevölkerung das Wahlrecht erhalten, soll die Allgemeinheit der Wahl erhöht werden. Zu den in Frage kommenden Teilen gehören

erstens die Kinder, zweitens die im Land dauerhaft lebenden Ausländer und drittens die unter 18-jährigen Jugendlichen. Während das Wahlrecht der Kinder von deren Eltern treuhänderisch ausgeübt werden könnte, müsste es bei den Ausländern von der bisherigen Bindung an die Staatsbürgerschaft und bei den Jugendlichen von der Bindung an die Volljährigkeit gelöst werden. Die Absenkung des Wahlalters dürfte dabei verfassungsrechtlich die wenigsten Probleme aufwerfen.

Die zweite Gruppe von Maßnahmen zielt auf eine Steigerung der Wahlbeteiligung. Die Ausweitung der Wahlberechtigung wird hierzu wahrscheinlich nichts beitragen, sondern vermutlich sogar auf die Wahlbeteiligung drücken. Umso wichtiger erscheint es, durch eine Erhöhung der Attraktivität der Wahl mehr Wähler zum Urnengang zu bewegen. Der Hauptansatzpunkt dafür liegt im Wahlsystem. Untersuchungen zeigen, dass Verhältniswahlsysteme die Wahlbereitschaft eher fördern als die Mehrheitswahlsysteme, weil bei ihnen weniger Stimmen unter den Tisch fallen. Anschließend daran ließe sich in der Bundesrepublik z.B. über die Zweckmäßigkeit der Fünfprozenthürde streiten. Häufiger werden Maßnahmen ins Spiel gebracht, die auf eine Stärkung der personellen Auswahlmöglichkeiten des Wählers abzielen. Dazu gehören z.B. das Kumulieren und Panschieben bei der Listenwahl oder die Einführung von offenen Vorwahlen. Letztere würden bereits im Vorfeld der Kandidatenaufstellung greifen und wären damit zugleich ein Beitrag zur Organisationsreform der Parteien.

Des Weiteren wird über Maßnahmen nachgedacht, die den Bürgern die Stimmabgabe erleichtern, sei es im Rahmen der bestehenden Briefwahl oder durch die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe. Eine noch einfachere Variante bestünde in der Verlängerung der Öffnungszeiten der Wahllokale, was in der bundesdeutschen Debatte merkwürdigerweise fast völlig ausgeblendet wird. Wesentlich populärer ist der Vorschlag, die Wahlmüdigkeit dadurch zu bekämpfen, dass man Wahlen auf einer oder mehreren Ebenen an einem Termin zusammenlegt. Finden

Landtags-, Kommunal- oder Europawahlen am selben Tag statt wie Bundestagswahlen, wird die Wahlbeteiligung gleichsam „künstlich“ nach oben getrieben. Weil die Wahlperioden verfassungsrechtlich vorgegeben sind, dürfte eine Bündelung der Wahltermine allerdings nur in engen Grenzen möglich sein. Außerdem gerieten die Nebenwahlen so noch mehr in den Sog der Bundespolitik, was mit Blick auf den föderalen Charakter der Bundesrepublik problematisch wäre. Naheliegender erscheint es deshalb, die vorhandenen Wahlen zu nutzen, um gleichzeitig über Sachfragen abzustimmen. Erfahrungen aus den US-amerikanischen Bundesstaaten zeigen, dass Wahlen nicht nur als Verstärker für die Beteiligung an Abstimmungen dienen können, sondern umgekehrt auch die Abstimmungen als Verstärker für die Wahlbeteiligung.

Die einfachste und effektivste Möglichkeit zur Steigerung der Wahlbeteiligung läge in der Einführung einer Wahlpflicht, wie sie heute noch in Belgien, Griechenland, Luxemburg und – abgeschwächt – Italien besteht. Auch diese Maßnahme ist rechtlich umstritten und wäre schon mit Blick auf die Verfassungstradition in der Bundesrepublik kaum zu legitimieren. Ihr Wiederauftauchen in der aktuellen Diskussion muss vor allem vor dem Hintergrund der wachsenden sozialen Selektivität des Wählerverhaltens gesehen werden.

Auch wenn es sich lohnt, über eine Verbesserung der institutionellen Anreizstrukturen nachzudenken, wird man die in Resignation gefallenen Wähler nicht primär durch Reformen des Wahlrechts oder Wahlsystems in das politische System zurückholen können. Selbst eine Wahlpflicht würde an den Ursachen der sozialen Spaltung nichts ändern. Notwendig ist stattdessen eine Agenda, die dieser Spaltung durch mehr Chancengerechtigkeit begegnet, indem sie die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert und stärker in Bildung, Kinderbetreuung und Gesundheitsvorsorge investiert. Am skandinavischen Beispiel lässt sich belegen, welche Bedeutung ein so erneuerter Wohlfahrtsstaat für den gesellschaftlichen Zusammenhalt gewinnt.

Dies gilt gerade unter den Bedingungen der Globalisierung. Je mehr sich die Volkswirtschaften nach außen öffnen, desto wichtiger werden Bildung und Ausbildung, um sich für den Wettbewerb zu wappnen, aber auch die Absicherung gegen die durch den Wettbewerb entstehenden Risiken im Inneren. Gelingt es der Politik nicht, den Menschen diese Sicherheit zu vermitteln bzw. zurückzugeben, dann wird sich auch die Krise der Partizipation nicht beheben lassen.

2.2 Direktdemokratische Verfahren

Im Gegensatz zu Wahlen handelt es sich bei der direkten Demokratie um „alle durch Verfassung und weitere Rechtsvorschriften ermöglichten Verfahren, durch die die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger eines Staates, eines Bundeslandes oder einer Kommune politische Sachfragen durch Abstimmung selbst und unmittelbar entscheiden bzw. auf die politische Agenda setzen“ (Andreas Kost). Die Entscheidungen werden also nicht von gewählten Repräsentanten getroffen, vielmehr erhalten die Bürger die Möglichkeit, selber über bestimmte Fragen abzustimmen. In der Verfassungsrealität moderner Staaten finden sich verschiedene Formen von direktdemokratischen Abstimmungen. Für ihre Kategorisierung ist vor allem maßgeblich, wer berechtigt sein soll, einen Volksentscheid herbeizuführen („auslösende Instanz“). Drei Varianten lassen sich grundsätzlich unterscheiden:

Obligatorische Referenden

Hiermit sind Abstimmungen gemeint, die verfassungsrechtlich vorgesehen sind und insofern „automatisch“ ausgelöst werden. Anwendung finden sie z.B. bei einer Änderung bzw. Totalrevision der Verfassung oder beim Beitritt zu supranationalen Organisationen.

(Einfache) Referenden

Als zweite Verfahrensvariante sind Volks-

abstimmungen zu nennen, die von den Regierenden selber anberaumt werden. Unter die „Regierenden“ fallen dabei die Regierung (im engeren Sinne), das Parlament oder das Staatsoberhaupt. Ein Beispiel für ein solches „top down“-Verfahren aus der Bundesrepublik ist die Volksabstimmung in Baden-Württemberg über den Bahnhofsneubau „Stuttgart 21“ im November 2011. Bei beiden Arten von Referenden beschränkt sich die Beteiligung der Bürger auf den Volksentscheid selbst, mit dem eine Sachfrage entschieden werden soll. Damit unterscheiden sie sich von der dritten Variante, den

Initiativen

Hierunter werden Verfahren gefasst, die von den Bürgern selbst ausgelöst werden, also „von unten“ ausgehen. Vorstellbar sind zum einen Vetoinitiativen, mit denen Gesetze, die vom Parlament verabschiedet wurden, durch die Sammlung einer festgelegten Unterschriftenanzahl noch einmal einer Abstimmung unterworfen werden. Das Prä bleibt in diesem Fall bei den Parlamenten, die Bürger werden nur nachträglich tätig. Anders ist dies bei Gesetzesinitiativen: Mit ihnen können eigene Gesetzesvorschläge auf den Weg gebracht werden, über die, nachdem alle Verfahrensanforderungen gemeistert sind, auch von den Bürgern verbindlich abgestimmt wird.

In der Bundesrepublik sind alle drei Verfahrensarten verbreitet, allerdings mit einer doppelten Schlagseite. Zum einen kommen die direktdemokratischen Verfahren nur auf der kommunalen und Länderebene zum Einsatz, während sich der Bund – vom unwahrscheinlichen Anwendungsfall einer Länderneugliederung abgesehen – in plebiszitärer Enthaltsamkeit übt. Und zum anderen konzentriert sich die direkte Demokratie in Ländern und Kommunen auf das Instrument der Initiative. Obligatorische und „von oben“ auszulösende Referenden sind kaum verbreitet, auf kommunaler Ebene spielen nur die letzteren (als Ratsbürgerentscheide) eine gewisse Rolle. Einige Länder kennen darüber hinaus das Ins-

trument der „Volkspetition“. Mit dieser kann der Landtag aufgefordert werden, sich mit einer bestimmten Angelegenheit zu befassen. Daraus ergeben sich aber weder konkrete Handlungszwänge, noch mündet das Verfahren in einen verbindlichen Volksentscheid.

In den meisten Ländern ist die Volksgesetzgebung als dreistufiges Verfahren ausgestaltet. Während eine relativ geringe Zahl von Unterschriften für einen Gesetzentwurf ausreicht, um das Verfahren in Gang zu bringen (Volksinitiative), müssen in der zweiten Phase (des Volksbegehrens) wesentlich mehr Bürger mobilisiert werden, bevor es zum abschließenden Volksentscheid kommt. Auf der kommunalen Ebene sind nur zwei Phasen vorgesehen (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid).

Der Blick auf die tatsächliche Nutzung der Verfahren fällt ernüchternd aus. Insgesamt wurden in den Bundesländern bisher knapp 300 Verfahren initiiert, von denen rund 80 in ein Volksbegehren mündeten. Von diesen wiederum führten 21 zu einem Volksentscheid. Die größte Erfahrung mit Volksbegehren und -entscheiden haben Bayern und Hamburg, während die meisten anderen Bundesländer eine sehr überschaubare oder gar keine Praxis aufweisen. Als Hauptgrund für die geringe Nutzung auf der Landesebene wird die Verfahrensausgestaltung angeführt, die hohe Anforderungen an mögliche Initiatoren stellt. Die Klippen bestehen in der Zahl der Unterschriften, die in den ersten beiden Verfahrensstufen gesammelt werden müssen, in den hierfür eingeräumten Fristen, in den Modalitäten der Unterschriftensammlung (freie Sammlung oder Amtseintragung) und in den Mehrheitserfordernissen beim Volksentscheid (Zustimmungs- bzw. Beteiligungsquorum oder nicht).

Von noch größerer Bedeutung ist der Umstand, dass über vieles gar nicht abgestimmt werden darf. Da im Wege der Volksgesetzgebung nur Materien geregelt werden können, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen, ergeben sich bereits durch den Föderalismus starke Einschränkungen. Zudem sind in allen Ländern Initiativen ausge-

schlossen, die die sogenannte „Finanztrias“ berühren: Haushalt, Abgaben und Besoldung. Bezogen auf den Haushalt heißt das, dass selbst finanzwirksame Vorlagen dem Volksgesetzgeber nur teilweise zugänglich sind. Unter dem Strich zeigt die Ausgestaltung somit ein schizophrenes Bild. Auf der einen Seite hat sich der Verfassungsgeber mit der Initiative für das potenziell weitreichendste Instrument der direkten Demokratie entschieden, auf der anderen Seite schränkt er die Volksrechte in der Nutzbarkeit so stark ein, dass diese im politischen Entscheidungsprozess eine stumpfe Waffe bleiben und im realen Verfassungsleben nur eine geringe Rolle spielen.

Theoretisch könnten die Bürger in dieser Situation auf zweierlei Weise reagieren: Entweder sie fügen sich in den Widerspruch oder sie versuchen ihn durch eine Verbesserung der Anwendungsbedingungen der direkten Demokratie zu beseitigen. In der Bundesrepublik hat man eher den zweiten Weg eingeschlagen. Symptomatisch dafür sind die Bemühungen des Vereins „Mehr Demokratie“, dem es gelungen ist, durch Nutzung der Volksrechte „in eigener Sache“ in mehreren Bundesländern maßgebliche Verfahrenserleichterungen durchzusetzen. In einigen Fällen (wie z.B. Hamburg) waren sie dabei so erfolgreich, dass die direkte Demokratie dort mittlerweile erheblichen Einfluss auf die politischen Prozesse nimmt.

Verglichen mit der Schweiz und den meisten US-Bundesstaaten bleibt der Stellenwert der direktdemokratischen Verfahren ansonsten allerdings weiter gering. Dies schlägt sich zugleich in den niedrigen Beteiligungsraten nieder. Nimmt man die 21 „von unten“ ausgelösten Volksentscheide, reichten diese von 25,9 Prozent beim Entscheid über die kommunalen Sparkassen in Sachsen im Oktober 2001 bis zu 76,4 Prozent bei der Abstimmung über die Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein im September 1998. Letztere fand jedoch gleichzeitig mit einer Bundestagswahl statt. Betrachtet man nur die separat abgehaltenen Volksentscheide, wurde die höchste Beteiligung mit 43,8 Prozent bei der

Abstimmung über das Abfallwirtschaftsgesetz in Bayern im Februar 1991 erreicht. Einen noch höheren Wert verzeichnete lediglich die „von oben“ angesetzte Abstimmung über Stuttgart 21 in Baden-Württemberg, an der im November 2011 48,3 Prozent der Wahlberechtigten teilnahmen. Auf der kommunalen Ebene werden die direktdemokratischen Verfahren häufiger genutzt. Spitzenreiter ist auch hier Bayern, auf das allein 40 Prozent aller Bürgerbegehren entfallen. In den Kommunen beteiligen sich im Durchschnitt auch deutlich mehr Bürger an den Abstimmungen als in den Ländern. Bis zum Jahr 2007 lag der entsprechende Wert bundesweit bei knapp über 50 Prozent. Kleinere Gemeinden weisen dabei höhere Beteiligungsraten auf als große Städte oder Landkreise.

Das Problem der sozialen Selektivität, die bei den Wahlen zuletzt stark zugenommen hat, stellt sich auch bei den direktdemokratischen Verfahren. In der Bundesrepublik ist es ironischerweise sogar erst durch diese in den Blickpunkt des Interesses gerückt, wobei der Volksentscheid über die Hamburger Schulreform im Juni 2010 eine wichtige Zäsur markierte. Weil die durchschnittlichen Beteiligungsraten bei den Abstimmungen noch erheblich geringer seien als bei den Wahlen, trägt die direkte Demokratie aus Sicht der Kritiker dazu bei, das Selektivitätsproblem zu verschärfen. Darin unterscheidet sie sich zugleich von anderen verfassten oder nicht-verfassten Partizipationsformen. Während man mit diesen lediglich Einfluss nehmen könne, würden in Wahlen und Abstimmungen Entscheidungen unmittelbar getroffen. Zugleich könnten (zu) häufige Abstimmungen die Motivation vermindern, sich an den Wahlen zu beteiligen.

Beim Volksentscheid über die Schulreform in Hamburg, der außerhalb einer regulären Wahl stattfand, lag die Beteiligung mit 39 Prozent nur halb so hoch wie normalerweise bei einer Bundestagswahl und um etwa 20 Prozentpunkte geringer als im Durchschnitt vorangegangener Bürgerschaftswahlen. Ähnlich wie bei den Wahlen ergab sich dabei eine starke Spreizung zwischen den Wahlbezir-

ken. Während in den gut situierten Vierteln bis zu 60 Prozent der Bürger abstimmten, waren es in den Problemstadtteilen nicht selten unter 20 Prozent. Da es sich bei der beabsichtigten Einführung der sechsjährigen Primarschule um ein sozial „progressives“ Vorhaben handelte, das eigentlich im Interesse der benachteiligten Schichten hätte liegen müssen, konnte damit der Verdacht aufkommen, dass sich eine gut organisierte Minderheit der Privilegierten mit ihrem Widerstand gegen die Mehrheit durchgesetzt hatte.

Da Volksentscheide in den deutschen Ländern nur selten stattfinden und vergleichbare Daten zu anderen Abstimmungen nicht vorliegen, bleibt bei der Generalisierung dieses Befundes allerdings Vorsicht geboten. Dass Volksabstimmungen ein Instrument sein können, um Minderheitsinteressen durchzusetzen, liegt ja bereits in ihrer Natur, sind es doch stets Minderheiten, die im Modell der direkten Demokratie „von unten“ die Verfahren auslösen. Weil der abschließende Volksentscheid der Mehrheitsregel unterliegt, ist es jedoch nicht von vornherein ausgemacht, ob die Plebiszite nur der Minderheit dienen. Dies hängt davon ab, wie die Präferenzen derjenigen verteilt sind, die an der Abstimmung nicht teilnehmen. Die Literatur liefert hierzu ein uneinheitliches Bild.

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen „strukturellen“ und „kontingenten“ Minderheiten bzw. Mehrheiten. Die strukturellen Minderheiten / Mehrheiten basieren auf der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nation / Ethnie, Religion oder Sprachgemeinschaft, sind also durch gruppenbezogene Merkmale vorgeprägt. Die kontingenten Minderheiten / Mehrheiten gehen aus Themen hervor, die im Prinzip jederzeit zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung gemacht werden können. Sozialökonomische Verteilungsfragen fallen darunter ebenso wie Wertfragen. Weil letztere auch ein Ausfluss struktureller Gruppenzugehörigkeiten sein können, ist die Grenze zu den kontingenten Minderheiten / Mehrheiten im Einzelfall nur schwer zu ziehen.

Was die strukturellen Minderheiten / Mehrheiten betrifft, zeigen Befunde aus der Schweiz und den deutschen Ländern eine minderheitenfreundliche Tendenz der Volksabstimmungen an, wenn es um die Rechte von kulturell integrierten „Ingroups“ wie den eigenen Sprachgemeinschaften und Konfessionen geht. Werden die Minderheiten dagegen als „Fremdgruppe“ wahrgenommen, so wie die meisten muslimischen Zuwanderer, reagieren die Bürger in den Abstimmungen häufig ablehnend (Beispiel Moscheebau).

Bei den kontingenten Themen stellt sich das normative Problem andersherum dar. Hier geht es darum, die Positionen der „schweigenden“ Mehrheit gegen gut organisierte, kampagnenstarke Minderheiteninteressen zu behaupten. Dass sich letztere im Wege des Plebiszits leichter durchsetzen lassen als in einem normalen repräsentativdemokratischen Verfahren, gilt in der Forschung inzwischen als relativ gesichert. Dies führt zu einer systematischen Bevorzugung wirtschaftsnaher Produzenteninteressen, während soziale Anliegen oft das Nachsehen haben. Ob der konservative, veränderungsfeindliche *bias* der Volksrechte immer nachteilig sein muss, ist allerdings die Frage. Die Schweizer Erfahrungen zeigen z.B., dass die Direktdemokratie ihre bewahrende Tendenz auch in der wohlfahrtsstaatlichen Politik oder beim Umweltschutz entfaltet. Außerdem geht sie mit einem geringeren Verschuldungsniveau als in den Repräsentativsystemen einher, das künftigen Generationen nützt. Die konservierenden Wirkungen der Plebiszite münden also nicht automatisch in eine rückschrittlichere Politik. Sie führen allerdings dazu, dass der politische Prozess langsamer verläuft und Veränderungen meistens nur in kleinen Schritten möglich sind.

Der zweite Aspekt betrifft die Rückwirkungen der Direktdemokratie auf Systemzufriedenheit und politisches Interesse. Hier kommen die Untersuchungen zu mehrheitlich positiven Ergebnissen. So zeigt ein Vergleich der kantonalen Demokratien der Schweiz, „dass in Gemeinwesen mit größerer Beteiligungsmöglichkeit des Volkes das zivilge-

sellschaftliche Engagement höher ist, die sozialen Netzwerke dichter sind, die Leute besser informiert sind und sogar die allgemeine Lebenszufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger höher ist“ (Adrian Vatter). Was im kleinräumigen Kontext einer Gemeinde oder eines Kantons gilt, lässt sich zwar nicht unbedingt auf die nationale Ebene übertragen. Die Studien belegen aber eindrucksvoll, dass zwischen der hohen Wertschätzung der direkten Demokratie und der im Allgemeinen niedrigen Abstimmungsbeteiligung kein Widerspruch besteht. Die Bürger sind nicht deshalb zufriedener, weil sie die plebiszitären Verfahren nutzen, sondern *weil sie die Möglichkeit haben, sie zu nutzen*.³

Welche verfassungspolitischen Konsequenzen lassen sich aus der Analyse für die Weiterentwicklung der direktdemokratischen Verfahren in den Ländern und ihre mögliche Einführung in das Grundgesetz ziehen? Um den Widerspruch zwischen weitreichendem Modell und restriktiver Praxis zu überbrücken und die Volksrechte zugleich in eine angemessene Balance mit dem repräsentativ-parlamentarischen System zu bringen, bietet sich auf der Länderebene am besten eine mittlere Linie an, die die plebiszitären Verfahren anwendbar macht, aber zugleich dafür sorgt, dass sie den politischen Prozess nicht dominieren.

- Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es *erstens* einer Erweiterung der abstimmbaren Gegenstände durch Lockerung des sogenannten „Finanztabus“. Die in allen Landesverfassungen nahezu wortgleich übernommene Bestimmung, wonach über Steuern, Besoldungsregelungen und das Haushaltsgesetz kein Volksentscheid stattfinden kann, war in ähnlicher Form bereits in der Weimarer Reichsverfassung enthalten. Ihr brisantester Teil ist der Haushaltsvorbehalt, der – zumindest potenziell –

auch solche Gesetze in den Ausschluss einbezieht, die lediglich finanzielle Auswirkungen haben. Dies wurde bisher von den Verfassungsgerichten in den Ländern überwiegend so bestätigt. Lediglich in Berlin, Bremen und Sachsen sind ausgabenwirksame Vorlagen ausdrücklich erlaubt. Will man auf den Haushaltsvorbehalt nicht ganz verzichten, böte sich ein Kompromiss dahingehend an, dass man den Initianten bei wesentlichen finanziellen Auswirkungen abverlangt, Deckungsvorschläge zu unterbreiten und diese schon in die Vorlagen mit aufzunehmen. Dies dürfte aber zu erheblichen rechtlichen Abgrenzungsproblemen führen, die am Ende erneut in verfassungsgerichtliche Auseinandersetzungen münden. Besser wäre es darauf zu vertrauen, dass die Frage der Finanzierbarkeit zum Gegenstand der politischen Debatte um das Für und Wider einer Initiative gemacht wird.

- *Zweitens* gilt es zu prüfen, ob die in den verschiedenen Stadien des Verfahrens aufgestellten Beteiligungshürden gesenkt werden können. Hier gibt es nach herrschender politikwissenschaftlicher Lesart einen *trade off* zwischen der Eingangsphase und dem abschließenden Entscheid. Entweder man verbindet – gemäß dem sogenannten „Kieler Modell“ – niedrige Beteiligungshürden und großzügig bemessene Eintragungsfristen in der Eingangsphase (Initiative und Begehren) mit einem vergleichsweise hohen Zustimmungsquorum beim Entscheid, oder man geht umgekehrt vor: hohe Beteiligungshürden und kürzere Fristen bei Initiative und Begehren, dafür aber kein bzw. nur ein geringes Quorum beim Entscheid. Von beiden Modellen zu unterscheiden sind die Extremlösungen, die niedrige oder hohe Quoren in jeweils beiden Phasen kombinieren. Das erste Modell – niedrige Hürden in der Eingangsphase und beim Entscheid – besteht bis heute nur in Hamburg. Folgt

³ Befunde, wonach die Zustimmung zur Demokratie mit der Häufigkeit der Abstimmungen zunimmt, stehen dem nicht entgegen. Denn je öfter die Bürger zu den Urnen gerufen werden, umso stärker sinkt erfahrungsgemäß die durchschnittliche individuelle Abstimmungsbeteiligung.

Initiative/ Begehren	Entscheid	
	niedrig	hoch
niedrig	Hamburg	Schleswig-Holstein
hoch		Baden-Württemberg
		Berlin
		Brandenburg
	Bayern	Bremen
	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern
	Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen
	Sachsen	Rheinland-Pfalz
	Saarland	
	Sachsen-Anhalt	
	Thüringen	

Abb. 3: Beteiligungshürden bei Initiative / Begehren und Entscheid.

man bei der Verfahrenserleichterung der hier eingeschlagenen mittleren Linie, sind die „gemischten“ Kombinationen den extremen Lösungen vorzuziehen. Bleibt die Frage, welches von den gemischten Modellen das bessere ist, ob die Quoren also eher in der Eingangsphase oder beim abschließenden Entscheid niedrig gehalten werden sollten. Aus demokratietheoretischer Sicht lassen sich für beide Positionen gute Argumente beibringen. Für niedrige Hürden in der Eingangsphase spricht die nützliche Agenda-setting-Funktion der Initiativen, die zu Innovationen beiträgt. Ihre Kehrseite liegt in der Missbrauchsgefahr, weil damit auch offenkundig unsinnige Vorschläge in den politischen Prozess Einzug halten könnten. Zustimmung- oder Beteiligungsquoten⁴ beim abschließenden Entscheid sollen sicherstellen, dass sich hinter dem Ergebnis nicht nur eine kleine Minderheit der Stimmberechtigten versammelt. Wirken sie insoweit legitimationsfördernd, haben die Quoren andererseits den Nachteil, dass sie die Gegner einer Vorlage anhalten, der Abstimmung fernzubleiben. Dies kann aus demokratischer Sicht nicht wünschenswert sein. Wägt man Vor-

und Nachteile gegeneinander ab, spricht unter dem Strich mehr dafür, die Quoren beim Entscheid als in der Eingangsphase abzusenken. Der Verzicht auf ein Zustimmungsquorum würde dem Vorbild Bayerns und Sachsens folgen, die von einem solchen Quorum bei einfachen Gesetzen bislang als einzige Bundesländer absehen.⁵ Für die Initiative könnte man ein Unterschriftenquorum von 2 Prozent der Stimmberechtigten als angemessen betrachten, für das Begehren das vierfache davon, also 8 Prozent.

- Hält man an einer Mindestbeteiligung beim Volksentscheid fest, ist *drittens* die Terminierung der Abstimmung von erheblicher Bedeutung. Findet diese parallel zu einer regulären Wahl statt, ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Quorum überschritten wird, sehr viel größer als bei einer getrennt anberaumten Abstimmung. Nur in Hamburg schreibt die Verfassung zwingend vor, dass Volksentscheide zeitgleich mit der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl abzuhalten sind – es sei denn, die Initiatoren selbst beantragen einen anderen Termin. Die 2008 vorgenommene Neu-

⁴ Zustimmungsquoren verlangen, dass ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten der Vorlage zugestimmt, Beteiligungsquoten, dass sich ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben muss.

⁵ Bei verfassungsändernden Gesetzen sollte dagegen weiter nicht nur ein höherer Anteil der Ja-Stimmen (analog zum parlamentarischen Verfahren), sondern auch eine Mindestbeteiligung von 40 oder 50 Prozent der Stimmberechtigten verlangt werden.

regelung sieht zudem in beiden Fällen unterschiedliche Quoren vor: Bei einer zeitgleichen Wahl müssen mindestens so viele Wähler der Vorlage zustimmen, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht, im anderen Fall genügen 20 Prozent der Wahlberechtigten.

- *Viertens* geht es um die Verbindlichkeit der volksbeschlossenen Gesetze. Zwar stimmen Befürworter und Gegner der Plebiszite darin überein, dass Volks- und Parlamentsgesetze als prinzipiell gleichrangig betrachtet werden müssen. Beide wären damit wechselseitig aufhebungsfähig. Das heißt: So wie das Volk die Möglichkeit hat, ein Parlamentsgesetz einem Referendum zu unterwerfen oder durch eine spätere (positive) Gesetzesinitiative zu korrigieren, so muss auch das Parlament ein vom Volk beschlossenes Gesetz wieder rückgängig machen können. Dennoch wäre es falsch, von einer vollständigen Symmetrie der beiden Verfahrenstypen auszugehen. Dazu muss man keine normative Höherwertigkeit der Plebiszite unterstellen, wie es viele pro-direktdemokratisch argumentierende Autoren tun. Eine solche Höherwertigkeit kommt ihnen im Sinne einer Bindewirkung allenfalls politisch zu. Einerseits wird ja nur einer kleiner Teil zumeist besonders wichtiger bzw. als wichtig empfundener Gesetze auf plebiszitärem Wege beschlossen. Andererseits würde das Vertrauen der Bürger in die Direktdemokratie untergraben, wenn das Parlament einen Volksentscheid schon am nächsten Tage wieder aufhobe. Deshalb ist es durchaus zweckmäßig, den volksbeschlossenen Gesetzen einen höheren Bestandsschutz einzuräumen als den Parlamentsgesetzen. Eine Lösung könnte z.B. darin liegen, dass man bestimmte Fristen vorsieht, innerhalb derer der parlamentarische Gesetzgeber auf ein

plebiszitär zustande gekommenes Gesetz nicht zugreifen darf. Noch konsequenter wäre es, die Aufhebung oder Korrektur eines solchen Gesetzes von einem neuerlichen Volksvotum abhängig zu machen oder sie der Möglichkeit einer Vetoinitiative zu unterwerfen, wie es die in diesem Punkt geänderte Hamburgische Verfassung in Art. 50 Abs. 4 und 4a jetzt vorsieht.

Der Widerspruch zwischen dem weitreichenden Demokratieversprechen, das im Modell der Volksgesetzgebung enthalten ist, und dessen Nicht-Einlösung in der Praxis macht die Plebiszite in der Bundesrepublik zu einem Dauergegenstand der Verfassungsdiskussion. Dies hat sowohl rechtlich als auch politisch ungute Folgen. Rechtlich gibt es der Verfassungsgerichtsbarkeit ein übermäßiges Gewicht, die über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Volksbegehrens am Ende entscheiden muss. Und politisch eröffnet es einen Wettlauf zwischen den plebiszitfreundlichen und -abwehrenden Kräften, der dazu führt, dass an den Verfassungen ständig „herumgedoktert“ wird. Wenn zur Idee der Verfassung auch gehört, dass sie auf eine gewisse Dauerhaftigkeit hin angelegt ist, tut ein solcher Streit auf lange Sicht keinem Gemeinwesen gut.

Theoretisch gibt es für das Problem – wie gezeigt – zwei mögliche Lösungen. Entweder macht man das Volksgesetzgebungsmodell durch eine Aufhebung der Beschränkungen praktikabler. Diesen Weg hat man in den Ländern eingeschlagen. Oder man rückt von der Volksgesetzgebung ab und hält nach alternativen, systemverträglicheren Formen der Direktdemokratie Ausschau. Dies wäre der geeignete Weg für den Bund. An der Frage, ob die direkte Demokratie auch im nationalen Rahmen sinnvoll ist, scheiden sich grundsätzlich die Geister. Die Befürworter sehen nicht ein, warum den Bürgern plebiszitäre Mitwirkungsmöglichkeiten ausgerechnet dort vorenthalten bleiben sollen, wo über die wichtigen Dinge entschieden wird. Die Skeptiker halten es dagegen für richtig, dass

man den Anwendungsbereich der Direktdemokratie auf den kleinräumigeren Kontext einer Gemeinde oder eines Bundeslandes beschränkt, wo die Entscheidungsmaterien örtlich näher lägen und auch in der Sache leichter zu überschauen seien.

Beide Positionen gehen an dem eigentlichen Problem vorbei. So richtig es ist, dass die institutionellen Strukturen auf Bundes- und Länderebene nicht unbedingt übereinstimmen müssen, so wenig scheint es geboten, den Anwendungsbereich der direkten Demokratie auf Länder und Kommunen von vornherein zu begrenzen. Entscheidend ist nicht, *ob* die Plebiszite im Bund eingeführt werden sollen oder können, sondern *in welcher Form*. Die Mehrzahl der Vorschläge sehen vor, das Modell, wie es in Ländern und Kommunen existiert, für die nationale Ebene einfach zu übernehmen. Die Volksgesetzgebung ist also auch hier „gesetzt“ und wird – im Lichte möglicher Alternativen – nicht weiter hinterfragt.

Auf der Bundesebene würde die direkte Demokratie „von unten“ freilich erst recht Probleme aufwerfen. *Erstens* wäre der Anwendungsbereich der Volksrechte hier durch die Zuständigkeiten des Bundes sehr viel größer, sodass dass im Zweifel auch größere Einschränkungen gemacht und Hürden aufgebaut werden müssten bzw. vorhandene Einschränkungen und Hürden (etwa beim Finanztabu) größere Auswirkungen nach sich zögen. Der Widerspruch zwischen dem Modell und der tatsächlichen Praxis der Direktdemokratie würde damit auf der nationalen Ebene noch stärker ausfallen und wahrgenommen werden als in den Ländern.

Zweitens müsste geklärt werden, wie die Zweite Kammer im Volksgesetzgebungsverfahren zu beteiligen ist. Dieses Problem entfällt auf der Länderebene, wo nach der durch Volksbegehren erzwungenen Abschaffung des bayerischen Senats heute keine Zweite Kammer mehr existiert; auch in den meisten anderen nationalen politischen Systemen, in denen die Zweiten Kammern zumeist nur über abgestufte Beteiligungsrechte (in Ge-

stalt eines suspensiven Vetos) verfügen, stellt es sich nicht. In Deutschland wirkt der Bundesrat dagegen im überwiegenden Teil der Gesetzgebung gleichberechtigt mit. Ob er in dieser Funktion verdrängt werden kann, etwa durch ein plebiszitäres „Ländermehr“ nach Schweizerischem Vorbild, bleibt zweifelhaft.

Auf der nationalen Ebene wäre deshalb allenfalls die Einführung solcher Verfahren zu erwägen, die sich in den deutschen „Parteienbundesstaat“ vergleichsweise problemlos integrieren lassen: die konsultative Volksbefragung, das von oben anzuberaumende einfache Referendum und das obligatorische Verfassungsreferendum. Dafür müsste sich die Debatte allerdings erst aus ihrer Fixierung auf das Volksgesetzgebungsmodell befreien, die eine realistische Einschätzung der von einer Aufnahme der Plebiszite ins Grundgesetz ausgehenden Chancen und Risiken bisher verhindert hat.

2.3 Partizipation in Parteien

Parteien stehen in der parlamentarischen Demokratie im Zentrum des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Die Mitarbeit in Parteien stellt deshalb die potenziell einflussreichste Form der politischen Partizipation dar. Die Parteikontakten prägen zum einen die inhaltliche Ausrichtung der Willens- und Entscheidungsbildung. Zum anderen haben sie „die Möglichkeit, an der politischen Elitenauslese unmittelbar mitzuwirken oder gar selbst ein politisches Amt anzustreben bzw. eine politische Karriere einzuschlagen“ (Elmar Wiesendahl).

So wie die Parteien, was die Rekrutierung des politischen Personals betrifft, faktisch ein Monopol besitzen, so bleiben die Mitwirkungsrechte in den Parteien exklusiv an die Mitgliedschaft gebunden. Das Modell der Mitgliederpartei ist in der Bundesrepublik auch rechtlich festgeschrieben, was im internationalen Vergleich ungewöhnlich ist und auf die hervorgehobene Stellung der Parteien als Verfassungsinstitutionen verweist. In der Praxis hat es allerdings an Attraktivität deutlich eingebüßt, wie ein Blick

auf die Mitgliederentwicklung belegt. Besaßen in der alten Bundesrepublik 1983 fast zwei Millionen Bundesbürger ein Parteibuch (entsprechend einer Quote von 4,1 Prozent der Wahlberechtigten), waren es im wiedervereinigten Deutschland Ende 2013 noch gut 1,2 Millionen – die Quote hatte sich damit auf 1,9 Prozent mehr als halbiert. Die von der DDR geerbten Mitgliederbestände der SED/PDS, Ost-CDU und LDPD führten nach der deutschen Einheit zu einem Allzeithoch, das aber nur kurz währte und durch massenhafte Austritte rasch abgebaut wurde. Betrachtet man die Entwicklung der Mitgliederzahlen seit Mitte der neunziger Jahre, sind von den Verlusten ausschließlich die beiden großen Parteien betroffen (und von der Union wiederum nur die CDU); die kleinen Parteien konnten ihre jeweiligen Bestände halten oder leicht steigern. Bezogen auf die Zahl ihrer Wähler weisen FDP, Grüne und Linke dabei immer noch einen deutlich niedrigeren Organisationsgrad auf als CDU und SPD; über die im Verhältnis zur Wählerschaft meisten Mitglieder verfügt die CSU.

Wenn die Mitarbeit in Parteien die potenziell einflussreichste Form politischer Parti-

zipation darstellt, drängt sich natürlich die Frage auf, warum sie so wenig nachgefragt wird. Die in der Literatur angebotenen Erklärungen stellen vor allem auf den hohen Ressourcenaufwand für den einzelnen ab, dem ein nur ungewisser Nutzen gegenüberstehe. Die Parteiarbeit nimmt viel Zeit in Anspruch, Termine finden häufig am (Feier-)Abend statt, man muss sich in gewachsenen Strukturen zurechtfinden und einen Mitgliedsbeitrag entrichten. Wer tatsächlich Einfluss ausüben, politische Ziele durchsetzen und auf der eigenen Karriereleiter nach oben kommen will, braucht Machtwillen, gute Nerven und auch ein gehöriges Stück Idealismus, da die Mitarbeit in Parteien in der Öffentlichkeit und im eigenen Umfeld meistens wenig Prestige mit sich bringt.

So wie sich innerhalb der Bevölkerung nur ein relativ kleiner Kreis von Personen in den Parteien engagiert, so bestehen auch innerhalb der Parteien, was den Grad der Aktivität angeht, große Unterschiede. So stuft sich in der jüngsten Parteimitgliederstudie lediglich ein gutes Viertel (27 Prozent) der Befragten als sehr bzw. ziemlich aktiv ein, ein knappes Drittel (31 Prozent) bezeichnet sich als über-

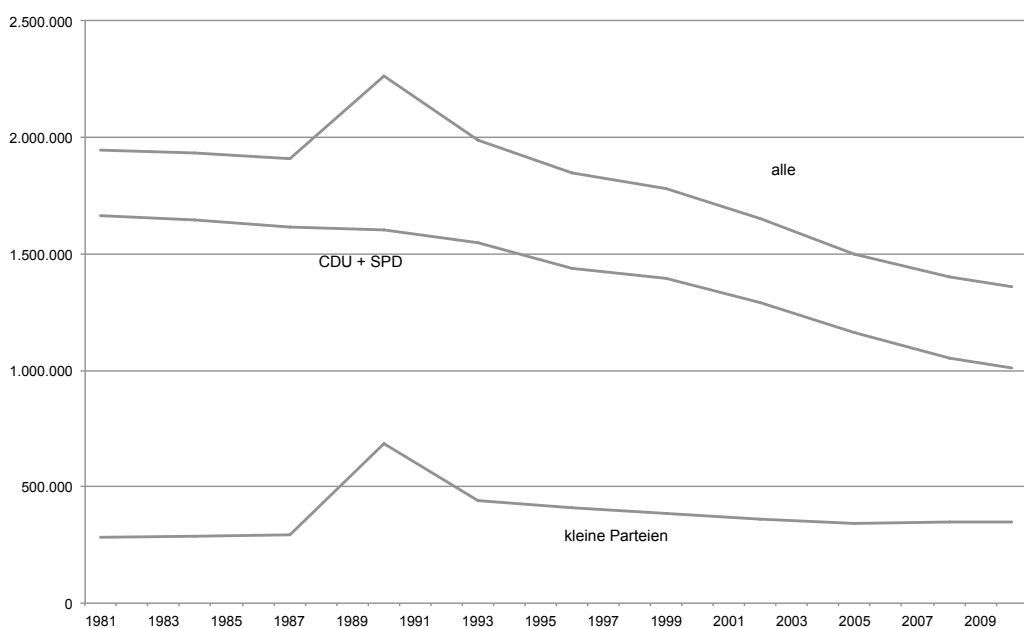


Abb. 4: Mitgliederentwicklung der deutschen Parteien seit 1981

haupt nicht aktiv. Als häufigste Form der Aktivität nennen die Mitglieder den Besuch von Parteiversammlungen, aber auch hier gibt nur die Hälfte (51 Prozent) an, dies regelmäßig zu tun. Bedeutend weniger Mitglieder sind bereit, sich darüber hinaus zu engagieren, z.B. durch die Übernahme eines Amtes in der Partei (29 Prozent), Hilfe bei der Organisation der Parteiarbeit (27 Prozent), einer Kandidatur für öffentliche Ämter (23 Prozent) oder der Werbung von neuen Mitgliedern (14 Prozent).

Allgemein ist davon auszugehen, dass der Anteil aktiver Mitglieder bei mitglieder-schwachen Parteien größer ist als bei mitgliederstarken. Besonders ausgeprägt zeigt sich dieses Phänomen in den neuen Ländern. Weil der Organisationsgrad – gemessen an der Mitgliederdichte – hier im Schnitt nur etwa halb so groß ist wie in den Altbundesländern (bei der SPD beträgt er sogar nur ein Fünftel), wären die Parteien ansonsten kaum noch in der Lage, genügend Kandidaten zu rekrutieren, um Vorstandsposten und kommunale Wahlämter zu besetzen. Umgekehrt zeigt das Beispiel der Piraten, dass auch in einer Partei mit basisdemokratischer Gesinnung und hehren Partizipationsansprüchen die Teilnahmebereitschaft an Grenzen stößt.

Dreht man die Perspektive um, bleibt die Frage, warum sich viele Bürger trotz der beschriebenen Hürden weiterhin in Parteien engagieren. Nachgewiesene Gründe sind

- die Erfüllung von Erwartungen aus dem eigenen Umfeld
 - die Übernahme staatsbürgerlicher Verantwortung
 - das Verfolgen ideologischer Ziele
 - die Unterstützung der favorisierten Partei und ihrer Politiker
- Die Parteimitgliederstudie bestätigt den schon in früheren Untersuchungen ermittelten Befund, wonach die Durchsetzung von politischen Inhalten Hauptmotiv für den Beitritt und die Mitarbeit in einer Partei bleibt. Parteiengagement in Deutschland speist sich also vor allem aus dem Wunsch, Politik zu gestalten und an der Formulierung politischer Ziele teilzuhaben. Danach folgen das Anliegen, der Verantwortung als Bürger in der Demokratie nachzukommen und Unterstützung für die eigene Partei zu bekunden. Am wenigsten wird als Motiv genannt, dass man mit einem Parteibeitritt den Erwartungen des eigenen Umfelds gerecht werden und die Parteimitgliedschaft als Vehikel für eigene berufliche oder politische Ambitionen nutzen möchte. Entgegen landläufigen Vorurteilen scheint es also tatsächlich nur einem kleineren Teil der Parteimitglieder darum zu gehen, politische Ämter zu erreichen. Berücksichtigt man, dass es neben den etwa 200.000 ehrenamtlich tätigen kommunalen Mandatsträgern in der Bundesrepublik gerade einmal 2.700 Berufspolitiker gibt, die als Abgeordnete im Bundestag, in den Landtagen und im Europaparlament sitzen, wäre die Zahl von immerhin 300.000 aktiven oder ziemlich aktiven Mitgliedern ansonsten nicht zu erklären.
- Laut Grundgesetz (Art. 21) wirken die Parteien an der „politischen Willensbildung des Volkes“ mit. Sie sollen dabei erstens soziale Kräfte zum Ausdruck bringen, zweitens mittels Regierungsmacht die staatliche Willensbildung beeinflussen, hierzu drittens politisches Führungspersonal bereitstellen und viertens die Bürger zur Teilnahme an der
- persönliche Vorteile, die sich aus der Mitgliedschaft ergeben (z.B. berufliche Vorteile oder das Erreichen eines politischen Amtes)
 - persönliche Vorteile, die sich aus der konkreten Mitarbeit in einer Partei ergeben (z.B. das Kennenlernen netter Leute oder die Information über politische Themen)
 - die Durchsetzung politischer Inhalte und Ziele

Willensbildung mobilisieren. Parteien sind also Organisationen zur politischen Partizipation, da sie Korridore zwischen Gesellschaft und Staat herstellen. Das unterscheidet sie von anderen, häufig als „moderner“ angesehenen Formen politischer Willensbildung wie etwa Bürgerinitiativen.

Die Frage, ob die politischen Ansichten von Parteimitgliedern von denen der „Durchschnittsbürger“ abweichen – also „extremer“ sind –, ist nicht abschließend geklärt. Krisenbeschreibungen, nach denen sie ihren „eigentlichen“ Aufgaben nicht nachkommen, begleiten die Parteien seit ihrer Entstehung im späten 18. Jahrhundert – und zwar sowohl seitens der Bürger als auch innerhalb der Mitgliedschaft. Dennoch lässt sich nicht von der Hand weisen, dass durch die gesellschaftliche Auszehrung zumal der Volksparteien deren Repräsentations- und Legitimitätsfunktion in Frage gestellt wird. Europaweit liegt der Organisationsgrad der Parteien in der Bundesrepublik – gemessen am Anteil der Parteimitglieder an der wahlberechtigten Bevölkerung – im unteren Drittel.

Die nachlassende Repräsentationsfunktion der Parteien firmiert in der Politikwissenschaft unter dem Begriff „Dealignment“. Dieser besagt einerseits, dass die Parteien, die sich noch bis in die siebziger Jahre hinein einer relativ stabilen Stammwählerschaft gewiss sein konnten, immer weniger auf die Loyalität der Wählerschaft zählen können: Die Zahl der „Wechselwähler“ nimmt zu. Auf der anderen Seite fühlen sich auch die Bürger selbst im Laufe ihres Lebens immer weniger ein und derselben Partei zugehörig. War bis vor einigen Jahrzehnten noch die soziale Zugehörigkeit zu einem Milieu für die lebenslange Treue zu einer bestimmten Partei entscheidend, so sind immer mehr Menschen bereit, im Laufe ihres Lebens für unterschiedliche, sich programmatisch möglicherweise sogar widersprechende Parteien zu stimmen. Die Ursache hierfür liegt in Entwicklungen, die unter dem Begriff der „Pluralisierung“ zusammengefasst werden können:

- *Erstens* hat der Ausbau des Wohlfahrtsstaates nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse geführt. Dadurch wurde nicht nur eine zentrale politische Forderung der Sozialdemokratie erfüllt, was Ralf Dahrendorf zu seiner berühmten These verleitet, die sozialdemokratische Bewegung habe sich mit den Errungenschaften des 20. Jahrhunderts gewissermaßen selbst abgeschafft. Mit der Herausbildung der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft sollten auch die alten sozio-ökonomischen Milieus zerfallen, die sich auf lebenslange Gemeinschaft in gemeinsamen Arbeitszusammenhängen und Wohnvierteln gestützt hatten.
- *Zweitens* haben Bildungsexpansion und die wachsende Bedeutung der Massenmedien die Beziehung zwischen Parteien und Bürgern qualitativ verändert. Kommunizierten die Parteien bis in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein noch vor allem über parteieigene Medien – etwa den sozialdemokratischen „Vorwärts“ – mit ihrer Klientel und nahmen direkte Kontakte zwischen Parteifunktionären und Bürgern im Wohnviertel eine wichtige Rolle ein, so nehmen die Bürger Politik inzwischen fast nur noch über die Medien wahr. Die Parteien sehen sich dadurch gezwungen, ihre Personen und Programme möglichst unterhaltsam zu präsentieren. Das Dilemma besteht aber darin, dass es gerade Unterhaltungsformate sowie Symbol- und Scheinpolitik sind, die die öffentlichen Auftritte von Parteien ähnlicher erscheinen lassen und die „Parteienverdrossenheit“ noch befördern.
- Die *dritte* Entwicklung kann mit Begriffen „Individualisierung“ und „Wertewandel“ umschrieben werden. Der Wandel der Arbeitswelt und Erwerbsformen, die steigenden Möglichkeiten und Be-

dürfnisse des Konsums, das wachsende Freizeit- und Medienangebot sowie die Pluralität sozialer Normen und Werteinstellungen führen dazu, dass sich die individuellen Lebensverläufe und -stile immer stärker unterscheiden. Religiöse Werte verlieren im Zuge der Säkularisierung an Bedeutung, während auf der anderen Seite materielle durch immaterielle Wertvorstellungen abgelöst bzw. ergänzt werden. Dies macht es für die Parteien schwieriger, ihre Wählergruppen unter einer gemeinsamen ideologischen Klammer zusammenzuhalten.

Der Bedeutungsverlust der einstmals parteienbildenden Konfliktlinien und Milieus spiegelt sich vor allem in der nachlassenden Bindungskraft der beiden großen Volksparteien. Wahlanalysen zeigen, dass die quantitativen Effekte dabei mehr zu Buche schlagen als die qualitativen. So ist z.B. die Quote der regelmäßigen Kirchgänger unter den Katholiken, die sich durch große Treue zur CDU/CSU auszeichnen, in den letzten fünfzig Jahren von 50 auf 13 Prozent zurückgegangen. Nachdem die Katholiken heute insgesamt nur noch ein Drittel der Bevölkerung stellen, gehören damit weniger als fünf Prozent der Wähler dieser Gruppe an. Ebenfalls, wenn

auch nicht ganz so stark, ist der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter, Angestellten und Beamten geschrumpft, die die traditionelle Kernklientel der Sozialdemokratie ausmachen. Betrachtet man die Industriearbeiter im Ganzen, so war deren Bereitschaft, SPD zu wählen, nur in den sechziger und siebziger Jahren besonders hoch. Vorher hatte die religiöse Konfliktlinie – wie gesehen – den Klassenkonflikt noch zum Teil überlagert, indem Arbeiter mit starker Kirchenbindung den Christdemokraten zuneigten. Nachher führten der Wandel der Arbeitswelt und der damit einhergehende Rückgang des subjektiven Klassenbewusstseins dazu, dass die Bindung dieser Wähler an die Sozialdemokratie abnahm.

Die nachlassende Repräsentativität der Parteien spiegelt sich in der sozialstrukturellen Zusammensetzung ihrer Mitglieder. Die rückläufige Mitgliederentwicklung hat dazu geführt, dass die Parteien immer weniger in der Lage sind, den Bevölkerungsquerschnitt in ihrer eigenen Organisation abzubilden. Dieses Problem trifft gerade die Volksparteien, die ja einen umfassenden Repräsentationsanspruch erheben. Betrachtet man deren Organisationen heute, so lassen sich gleich mehrere Schieflagen ausmachen:

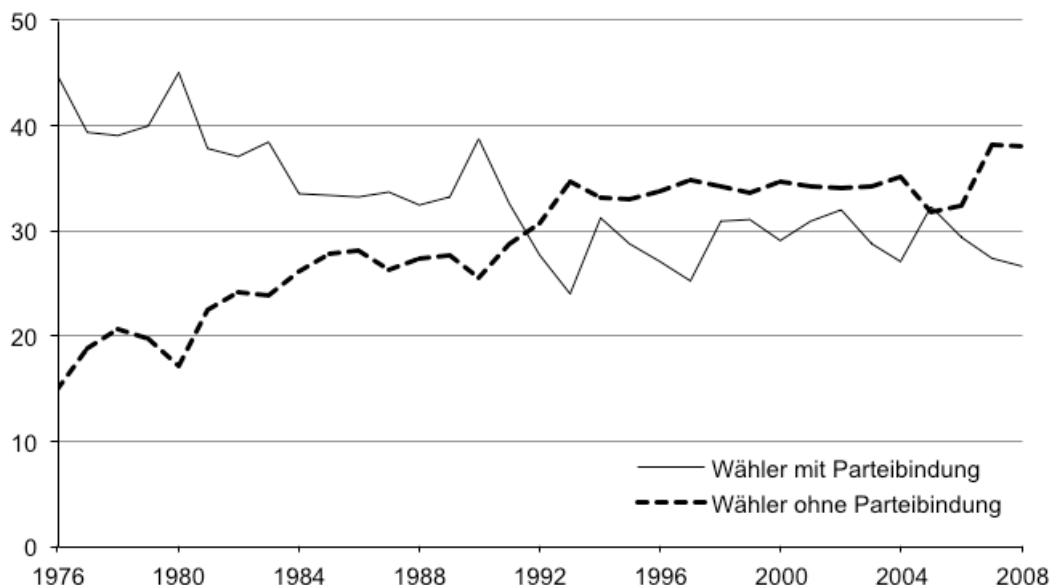


Abb. 5: Langfristige Parteibindung in der Bundesrepublik 1976 bis 2008

- *Erstens* sind die unteren Bevölkerungsschichten unter- und die höheren Schichten überrepräsentiert. Insbesondere die Sozialdemokratie leidet unter dem Dilemma, dass sie genau für die Klientel Politik machen will, die innerhalb ihrer Mitgliedschaft immer weniger vertreten ist.
- Die *zweite* Schlagseite besteht in der überproportional hohen Repräsentation von Akademikern. Deren Anteil liegt, gemessen an der Gesamtbevölkerung, rund zweieinhalbmal so hoch. Demgegenüber sind Bürger, die eine Ausbildung genossen haben oder keinen Abschluss vorweisen können, stark unterrepräsentiert. Elmar Wiesendahl sieht in dem hohen Bildungsniveau sogar den „einschneidendsten sozialen Exklusionsfaktor“.
- *Drittens* zeigt sich ein deutlicher Überhang von Angehörigen des Öffentlichen Dienstes gegenüber Personen aus der gewerblichen Wirtschaft, was vor allem auf die größeren Zeitrressourcen zurückzuführen sein dürfte.
- *Viertens* weisen die Parteien einen deutlichen Männerüberschuss und eine geringe Repräsentation von Frauen auf, und zwar sowohl in der Gesamtmitgliedschaft als auch in der Besetzung der (Spitzen-)Ämter. Frauen- bzw. Geschlechterquoten, wie sie Grüne, LINKE und SPD aufweisen, haben an diesem Missstand nur bedingt etwas ändern können: Die Frauenanteile der Mitglieder liegen zwischen 19,1 (CSU) und 37,3 Prozent (LINKE).
- Und *fünftens* kommt hinzu, dass die Parteien sukzessive überaltern, weil der Nachwuchs wegbleibt. Immer weniger junge Bürger haben Interesse, sich auf längere Sicht einer Partei anzuschließen. Deshalb sind annähernd die Hälfte der Mitglieder von CDU und SPD älter als 60 Jahre alt. Hält man sich die

bereits skizzierten gesellschaftlichen Wandlungsprozesse vor Augen, so überrascht es nicht, dass jene Organisation, deren Gestalt im Prinzip noch aus dem 19. Jahrhundert überliefert ist, für Menschen unter 30 kein attraktives Modell mehr darstellt.

Richten wir den Blick weiter auf den Aufbau der Parteiorganisation. Auf den ersten Blick scheint es so, als stellten die Landesparteien gegenüber den Landesverbänden die bedeutenderen Gliederungen dar. Immerhin werden bis auf die Bildungspolitik die wichtigsten Entscheidungen auf Bundesebene getroffen, und die Parteizentralen im Bund haben ein gewisses Interesse daran, in den 16 Bundesländern einheitliche Politikziele zu vertreten. Allerdings darf die Bedeutung der Landesparteien für die Rekrutierung und Sozialisation neuer Parteimitglieder – und damit für die Herstellung einer Verbindung von Gesellschaft und Staat – nicht unterschätzt werden: Das „Parteilieben“ findet eben nicht im jeweiligen Bundesverband statt, sondern in Ortsvereinen und Kreisverbänden.

Die nachlassende Organisationskraft hat zur Folge, dass die Parteien heute über keinen Vertrauensvorschuss mehr verfügen, der als „Legitimationspolster“ wirkt, wenn die von der Politik erbrachten Leistungen hinter den Erwartungen der Bürger zurückbleiben. Von daher stellt sich die Frage, wie einer weiteren Entfremdung im Verhältnis von Parteien und Bürgern entgegengewirkt werden kann. Passen sich die Parteien den neuen Gegebenheiten an und klammern sie sich nicht krampfhaft an überkommene Machtprivilegien, haben sie durchaus Chancen, ihre Funktionen in Gesellschaft und Staat neu zu beleben. Die am weitesten gehenden Vorschläge umfassen die Einbindung von Nicht-Mitgliedern bei innerparteilichen Wahlen und Abstimmungsprozessen sowie die Wahl von Nicht-Mitgliedern als Kandidaten für öffentliche Ämter. Damit würden Privilegien, die bislang zahlenden Parteimitglieder vorbehalten sind, auch für Bürger ohne Parteibuch geöffnet.

Die Parteien müssen ihre neuen Mitglieder abholen, wo sie zu finden sind. Dazu ist eine Flexibilisierung der Organisationsstrukturen und bessere gesellschaftliche Vernetzung geboten. Notwendig sind Partizipationsangebote von unterschiedlicher Intensität und Dauer jenseits der formalen Mitgliedschaft, die die Schwelle für eine Mitarbeit herabsetzen. Dies müsste einerseits mit einer Stärkung der lokalen Gliederungen einhergehen, die der wichtigste Adressat für mehr Bürgernähe der Politik bleiben. Andererseits – und nicht im Widerspruch dazu stehend – sollte man die langwierigen Prozesse programmatischer Mitarbeit in den Parteien entschlacken, indem man das Territorialprinzip lockert und die Programmentwicklung stärker in die Hand inhaltlicher Arbeitsgruppen legt (deren Stimmgewicht auf den Parteitag erhöht werden könnte).

Viele europäische Volksparteien haben solche Reformen einzuleiten versucht und Instrumente wie Schnuppermitgliedschaften, Supporter-Netzwerke und vergünstigte Mitgliedschaftsbeiträge ausprobiert, um die Attraktivität einer Mitgliedschaft zu steigern. Die Flexibilisierung innerparteilichen Engagements scheint gerade den gut gebildeten, oft hochgradig mobilen jungen Menschen entgegenzukommen, die sich gerne themenorientiert, punktuell und temporär in eine Partei einbringen möchten. Vereinzelt Angebote wie virtuelle Ortsvereine oder Pads, in denen mehrere Mitglieder gleichzeitig online einen Antrag erarbeiten können, gibt es auch in den deutschen Parteien, ihre Nutzung und ihr Einfluss auf die innerparteiliche Willensbildung und Entscheidungsfindung sind bisher jedoch wenig ausgeprägt. Außerdem könnte es sich als Problem für die Parteien erweisen, dass die soziale Selektivität der Partizipation durch solche Innovationen weiter verstärkt wird, sind es doch gerade die als unflexibel, starr und unattraktiv gescholtenen Strukturen, die den ressourcenschwachen und bildungsfernen Bürgern die Teilnahme am politischen Leben erleichtern.

Öffnung schließt auch die Präsenz der Parteien an den Orten mit ein, an denen sich

das Leben der potenziellen Neumitglieder abspielt. Im deutschen Kontext scheint hier unter anderem die Rolle der Universitäten noch ausbaufähig. Zur Aktivierung der Mitglieder gehören schließlich die im Zeitalter des lebenslangen Lernens ohnehin angezeigten Möglichkeiten der Fort- und Weiterbildung. Um die zahlreichen Angebote aufeinander abzustimmen, bedürfte es hier einer besseren Vernetzung sowohl innerhalb der Parteien (zwischen deren territorialen und funktionalen Organisationseinheiten) als auch nach außen (mit Stiftungen, Verbänden und sonstigen parteinahen Organisationen).

Bleibt die Forderung nach mehr innerparteilicher Demokratie. Erweiterte Beteiligungsrechte setzen auf eine Aktivierung der Mitgliederorganisation. Insofern verfolgen sie einen anderen Ansatz als die professionelle Wählerpartei, die darauf ausgelegt ist, die Parteibasis durch direkte Kommunikation mit den Wählern zu umgehen. Für Wiesendahl „verbindet sich Partizipation in Parteien mit einem individuellen Zurechnungs- und Frustrationsproblem, weil Mitglieder [...] in der Regel nur an Debatten [...] partizipieren, ohne nachvollziehen zu können, wohin ihre Inputs mit welchen Transferverlusten die vertikalen und horizontalen Kommunikationskanäle durchwandern und wo sie enden.“ Um dem entgegenzuwirken, müssten die Mitglieder Führung und Spitzenkandidaten selbst wählen und auch über die inhaltliche Richtung und Strategie der Partei mitentscheiden können.

Tatsächlich haben so gut wie alle europäischen Parteien in den letzten Jahrzehnten an Reformkonzepten gebastelt, die auf eine Stärkung der Mitgliederrechte abzielen. Verglichen mit der Entwicklung in anderen Ländern sind die Erfahrungen der deutschen Parteien mit Urwahlen und Mitgliederentscheiden dabei nicht sonderlich ermutigend. Dies dürfte freilich in erster Linie daran liegen, dass man bei ihrer Einführung einen äußerst defensiven Ansatz verfolgt hat. Die Satzungsänderungen wurden nur halbherzig betrieben und bislang kaum mit Leben gefüllt. Ob vom SPD-Mitgliederentscheid zur

Großen Koalition, der zahlreiche Neueintritte bewirkte und wegen der hohen Beteiligungsrate (78 Prozent) überwiegend positiv bewertet wurde, einer neuer Schub ausgeht, bleibt abzuwarten.

So wichtig und folgerichtig die in den letzten Jahrzehnten versuchten Organisationsreformen und Rekrutierungsstrategien der europäischen Parteien sind, ihr Erfolg bleibt begrenzt. Positive Anreizeffekte für eine Parteimitgliedschaft dürften eher von einer deutlicheren inhaltlichen Profilierung, guten Politikergebnissen und verbesserter Glaubwürdigkeit ausgehen, insbesondere dann, wenn es „mentale Vertrauens- und Entfremdungsprobleme sind, die Eintrittswillige vom Parteibeitritt abhalten“ (Wiesendahl). Das geringe Vertrauen in die Parteiendemokratie lässt sich an der zunehmenden Volatilität der Wahlergebnisse und am Erstarken des Rechtspopulismus ablesen. Beides ist Folge einer oft mangelnden Unterscheidbarkeit der Parteien, die sich stark nach Meinungsumfragen richten. Für die Mitgliederbindung erscheint ein klares Profil der Parteien jedenfalls noch wichtiger als für die Wählerbindung. Ein solches auszubilden, ist freilich leichter gesagt als getan. Denn wenn die Parteien ideologischen Ballast abwerfen, ihre Öffnung zur Mitte betreiben und sich ein modernes Outfit zulegen, tun sie das ja gerade mit dem Ziel, eine weitere Erosion ihrer Wählerbasis zu verhindern. Der oft gehörte Ratschlag, die Parteien sollten sich wieder auf die großen Erzählungen besinnen, hilft deshalb nicht wirklich weiter. Diese Empfehlung würde gewiss jeder gerne unterschreiben. Sie dreht sich aber im Grunde im Kreis, da sie die strukturellen Ursachen ausblendet, die für das Verschwinden eben jener Narrative und damit für das Verharren der Parteien in der konturenlosen politischen Mitte verantwortlich sind.

2.4 Weitere Formen verfasster Beteiligung

Neben Wahlen, Abstimmungen und der Mitarbeit der Parteien gibt es weitere Par-

tizipationsmöglichkeiten, die als „verfasst“ gelten können. Dabei handelt es sich um neue Verfahren und Einrichtungen, die das bestehende Beteiligungsspektrum erweitern. Ihre Einordnung unter die verfassten Formen mag auf den ersten Blick verwundern, da die Verfahren weder verfassungsrechtlich verankert noch fest institutionalisiert sind; vielmehr werden sie auf ad hoc-Basis eingesetzt. Was sie zu verfassten Formen macht, ist die Tatsache, dass sie von staatlicher Seite aus unterbreitet und im staatlichen Rahmen organisiert, also nicht von den Bürgern selbst betrieben werden. Von den Bürgern kann allerdings die Initiative ausgehen, die zur Einrichtung der Verfahren führt.

Neuere Formen der Bürgerbeteiligung finden sich vor allem auf der kommunalen Ebene. Verortet werden sie meist im Kontext des Übergangs von der klassischen Form politischer Entscheidungsfindung vor Ort (*local government*) zu neuen Strukturen des kommunalen Regierens (*local governance*). Im Governance-Modell ist der Staat keine von der Gesellschaft oder dem Markt abgeschottete, übergeordnete Institution. Die gewählten Organe sind zwar weiter maßgeblich an der Entscheidungsfindung beteiligt. Diese wird jedoch nicht einseitig von oben herab gesteuert, sondern bezieht neben privatwirtschaftlichen Unternehmen auch die zivilgesellschaftlichen Akteure in den Verhandlungsprozess mit ein.

Die neuen Formen der Partizipation sprechen nicht unbedingt alle Bürger an, sondern setzen auf freiwilliges Engagement. In der Bundesrepublik sind bislang unter anderem folgende Formen erprobt worden:

Kinder- und Jugendparlamente

Hier wird einer Gruppe eine Partizipationsmöglichkeit geboten, die (meist) selber nicht über das Wahlrecht verfügt. Die Zielgruppe wählt in ihrer Gemeinde ein Vertretungsgremium, das sich mit kinder- und jugendspezifischen Fragestellungen beschäftigt. Oftmals verfügen Kinder- und Jugendparlamente über Antrags- und Rederechte in den kom-

munalen Gremien und bestimmen über einen bescheidenen Etat. Die Verbreitung und genaue Ausgestaltung unterscheidet sich zwischen den Bundesländern. Die Datenbank des Deutschen Kinderhilfswerks führt für die Bundesrepublik insgesamt 220 Einrichtungen auf.

Bürgerhaushalte

Im Rahmen von Bürgerhaushalten können die Bürger an der Planung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben mitwirken. Die Verfahren sind dabei teilweise sehr unterschiedlich ausgestaltet. Für die deutschen Kommunen lassen sich als Kernmerkmale festhalten: die Information über den eingebrachten Haushaltsentwurf, die Konsultationsphase, in der die Bürger ihre Prioritäten für Kürzungs- oder Investitionsentscheidungen formulieren können, und die Rechenschaftslegung des Rates, welche der Vorschläge in welcher Form umgesetzt wurden. Bundesweit werden zurzeit in gut 100 Kommunen aktiv Bürgerhaushalte genutzt, noch mal genauso viele erwägen, sie einzurichten.

Planungszellen, Bürgergutachten und Bürgerforen

Mit diesen Instrumenten werden Bürger im Vorfeld einer Entscheidung gebeten, Lösungsvorschläge für Planungsprobleme zu erarbeiten. In dem von Peter Dienel entwickelten Verfahren der Planungszelle erfolgt die Zusammenstellung der etwa 20 bis 25 Personen umfassenden Gruppen per Zufallsauswahl. Für die Dauer ihrer Tätigkeit werden die Bürger beruflich freigestellt und finanziell entschädigt. Die Informationen, auf deren Basis sie ein Konzept erarbeiten sollen, stellen Experten zur Verfügung. Die Ergebnisse der Beratung münden in ein Bürgergutachten, an dem sich die politischen Entscheidungsträger orientieren können.

Bürgerpanel und Bürgerbefragung

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Bürger zu bestimmten Themen zu befragen. Zu diesem Zweck kann eine Stichprobe gezogen werden oder es werden alle Bürger einbezogen. Durch Wiederholungsbefragungen derselben Gruppe lässt sich aufzeigen, welchen Veränderungen die Präferenzen im Zeitverlauf unterliegen. Die Ergebnisse dienen als Entscheidungsgrundlage für die Kommunalpolitiker, sind aber nicht verbindlich, es sei denn, die Parteien gehen eine entsprechende Selbstverpflichtung ein. Vorstellbar sind auch internetgestützte Befragungen.

Open Government

Bei diesem Verfahren geht es vor allem darum, den Bürgern durch die Veröffentlichung von Daten Einsicht in staatliche Dokumente zu gewähren. Die Basis dafür legen die Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Ländern, die in einigen Fällen (z.B. in Hamburg) bereits um noch weitergehende Transparenzregelungen ergänzt worden sind.

2.5 Nicht-verfasste Beteiligung

Die Politikwissenschaft misst das Partizipationsverhalten anhand von zwei Indikatoren: der Bereitschaft der Bürger, sich in dieser oder jener Form politisch zu beteiligen (*Verhaltensabsicht*) und der tatsächlichen Nutzung der verschiedenen Partizipationsformen (*Verhaltensmanifestation*). Beides wird regelmäßig im Rahmen der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (Allbus) erhoben. Im Folgenden werden die Verhaltensabsichten und -manifestationen im Bereich der nicht-verfassten Partizipationsformen in der Bundesrepublik seit 1988 dargestellt. Zu Vergleichszwecken finden dabei auch die verfassten Beteiligungsformen Berücksichtigung. Beide Indikatoren ergeben ein nahezu identisches Bild. Weit über allen anderen Beteiligungsformen steht die Wahl. Zwar haben die Bereitschaft wählen zu ge-

hen und die tatsächliche Wahlbeteiligung seit 1988 leicht abgenommen, aber immer noch kommt die Teilnahme an Wahlen für rund 80 Prozent der Bundesbürger in Frage bzw. wird auch tatsächlich genutzt. Die Niedrigschwelligkeit kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Unterschiede zwischen Verhaltensabsicht und -manifestation im Gegensatz zu den anderen Partizipationsformen sehr gering sind. Fast alle Leute, die sich vorstellen können, wählen zu gehen, tun dies auch.

Im Bereich der nicht-verfassten, problem- und protestorientierten Partizipationsformen sind die Werte deutlich niedriger. Am häufigsten kommt hier die ebenfalls wenig voraussetzungsvolle Beteiligung an Unterschriftensammlungen in Frage. 2008 waren knapp zwei Drittel der Deutschen dazu bereit und etwa die Hälfte hatte sich auch tatsächlich schon einmal an einer Unterschriftensammlung beteiligt. Bei allen anderen Partizipationsformen lagen sowohl die Bereitschaft als auch die tatsächliche Nutzung weit darunter. So kommt die Mitarbeit in einer Partei laut der letzten Erhebung nur für

knapp 14 Prozent der Bürger als mögliche Beteiligungsform in Frage. Ein noch kleinerer Teil kann sich den Rückgriff auf illegale Formen der Partizipation vorstellen, um Protest auszudrücken. Dabei gibt es noch einmal eine deutliche Abstufung zwischen Akten des zivilen Ungehorsams und Gewaltakten. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass die Befragten gerade bei den illegalen Formen der politischen Beteiligung aus Gründen der sozialen Erwünschtheit nicht immer ehrlich antworten, belegen die Zahlen doch eindrucksvoll, dass für die Bürger politische Beteiligung abseits des gesetzlich festgelegten Rahmens kaum eine Rolle spielt.

Im Unterschied zu den verfassten Partizipationsformen entwickelt sich die Nutzung der problem- und protestorientierten Formen wellenförmig. Phasen starker und schwacher Mobilisierung wechseln einander ab. Die Ende der sechziger Jahre kulminierenden Studentenproteste, der von den Neuen Sozialen Bewegungen ausgehende Widerstand gegen Atomkraft und Aufrüstung zu Beginn der achtziger Jahre, die Demonstrationen gegen

<i>Partizipationsform</i>	<i>1988</i>	<i>1998</i>	<i>2008</i>
<i>Wahlbeteiligung</i>	83,7	80,9	79,6
<i>Unterschriftensammlung</i>		37,6	47,3
<i>Kritischer Konsum</i>			27,9
<i>Öffentliche Diskussionen</i>	22,7	22,9	26,7
<i>Genehmigte Demonstration</i>		15,9	21,2
<i>Bürgerinitiative</i>	12,3	8,6	10,7
<i>Online-Protest</i>			7,8
<i>In Partei mitarbeiten</i>	5,1	4,1	4,9
<i>Ungenehmigte Demonstration</i>	2,5	3,6	3,8
<i>Kandidaten unterstützen</i>	4,8	3,2	
<i>Verkehrsblockade</i>		1,8	
<i>Politische Gegner einschüchtern</i>	0,9	0,7	
<i>Besetzungsaktion</i>	0,7	0,6	
<i>Krach bei Demonstration</i>	0,3	0,6	
<i>Gewalt gegen Personen</i>	0,3	0,4	

Abb. 6: Nutzung verschiedener Partizipationsformen 1988 bis 2008*

*verfasste Partizipationsformen weiß, nicht-verfasste Partizipationsformen blau
Quelle: Allbus-Datenhandbuch

die im wiedervereinigten Deutschland neu aufflammende Fremdenfeindlichkeit Anfang der neunziger Jahre und der Protest gegen die Sozialreformen im Jahre 2004 markieren die jeweiligen Hochphasen. Auch wenn die Zahlen der Protestereignisse und -teilnehmer danach wieder zurückgehen, lässt sich für den Gesamtzeitraum ein Anstieg der protestorientierten Partizipationsformen verzeichnen, die heute zum Standardrepertoire der politisch aktiven Bürger in der Bundesrepublik gehören. Dies belegt auch ein europäischer Vergleich, wo Deutschland im Protestaufkommen nur von Frankreich übertroffen wird.⁶

Betrachtet man die nicht-verfassten Formen politischer Beteiligung in ihrer gesamten Bandbreite, so steht das Protestmotiv klar im Vordergrund. Das gilt nicht für alle Aktivitäten (z.B. die Beteiligung an öffentlichen Diskussionen). Ebensovienig müssen sich die Proteste immer gegen politische Entscheidungen oder Institutionen richten; sie können z.B. auch auf gesellschaftliche Missstände aufmerksam machen. Die Tatsache, dass die nicht-verfassten Formen der Beteiligung ihren Ursprung außerhalb der politischen Institutionen und festgelegter Normen haben, bringt ihre oppositionelle Stoßrichtung zum Ausdruck. Die alljährlich stattfindenden Aktionen gegen die Castor-Transporte, der Streit um Großprojekte wie Stuttgart 21 oder die Flughafenneu- und -ausbauten in Frankfurt, Berlin und München, und die Occupy-Bewegung scheinen auf eine neuerliche Zunahme von Protestereignissen in der jüngeren Vergangenheit hinzudeuten, die in der publizistische Debatte breiten Niederschlag gefunden hat. Nicht umsonst kürte die Gesellschaft für deutsche Sprache „Wutbürger“ zum Wort des Jahres 2010. Tatsächlich lässt sich – unabhängig von den Konjunkturen der öffentlichen Aufmerksamkeit und über die Bundesrepublik hinausweisend – ein sol-

cher Trend erkennen. Dies gilt umso mehr, als Protest – wie oben gesehen – nicht ausschließlich über Formen nicht-verfasster Partizipation an das politische System herangetragen wird. Bei Wahlen geschieht dies z.B. über das Fernbleiben von den Urnen oder die Wahl einer anderen als der gewöhnlich präferierten Partei. Und die direktdemokratischen Verfahren sind hierzulande so ausgestaltet, dass sie zu oppositionellem Verhalten geradezu einladen. Schließlich verbleibt bei bestimmten Entscheidungen noch der Weg vor Gericht, wenn Grundrechte oder persönliche Rechte berührt sind.

Eine Auswertung der Allbus-Daten zeigt, dass sämtliche Formen der problemorientierten Partizipation – von Bürgerinitiativen bis zum online-Protest – und des zivilen Ungehorsams stärker von Bürgern mit höherem Bildungsabschluss und höherem Einkommen in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus ergeben sich weitere gruppenbezogene Unterschiede:

Geschlecht

Alles in allem geben Männer häufiger an, die verschiedenen Partizipationsinstrumente genutzt zu haben. Am deutlichsten wird dies bei der Teilnahme an öffentlichen Diskussionen (Männer: 33,6 Prozent, Frauen: 23,1 Prozent), es gilt aber auch für die Teilnahme an Demonstrationen, Online-Protesten oder die Mitarbeit in Bürgerinitiativen. Lediglich bei der Teilnahme an Unterschriftensammlungen bekunden etwas mehr Frauen, diese Form genutzt zu haben (51,2 gegenüber 49,3 Prozent bei den Männern), beim kritischen Konsum sind es sogar deutlich mehr Frauen (32,5 gegenüber 26,7 Prozent).

Alter

Mit Blick auf das Alter zeigen sich zwei Muster. Die Teilnahme an genehmigten Demonstrationen und, wenig überraschend, an Online-Protesten hängt deutlich vom Alter ab: Je jünger die Befragten, desto größer ist der Anteil derjenigen, die angeben, diese Par-

⁶ Die Zahlen gelten für die Entwicklung bis 2005 und berücksichtigen nur die höherschweligen Protestformen oberhalb der Unterschriftensammlung. Bezieht man letztere in die Zählung mit ein, schiebt sich die Schweiz (wo die Unterschriftensammlung ein integraler Bestandteil der verfassten direktdemokratischen Partizipation ist), vor die Bundesrepublik.

tizipationsform bereits genutzt zu haben. Für die anderen Aktivitäten zeigt sich dagegen eine stärker u-förmige Verteilung. Die Zahl derer, die z.B. in Bürgerinitiativen mitgearbeitet oder sich an öffentlichen Diskussionen beteiligt haben, steigt mit dem Alter an, um ab einer bestimmten Lebenszeitschwelle wieder zu sinken.

Politisches Interesse

Bei allen Formen der problemorientierten Partizipation als auch beim zivilen Ungehorsam (Teilnahme an ungenehmigten Demonstrationen) liegt die Beteiligung der sehr stark bzw. stark politisch Interessierten weit über dem Durchschnittsniveau.

Insgesamt werden die Formen nicht-verfasster Partizipation also von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen sehr unterschiedlich genutzt. Weil sie aufwändiger, das heißt mit höheren Kosten verbunden sind als der Wahlakt, nehmen die ressourcenstarken Bürger sie eher in Anspruch als die ressourcenschwachen. Wie ist die Ungleichheit aus demokratischer Sicht zu bewerten? Die nicht-verfassten Partizipationsformen unterscheiden sich von einer Wahl oder einem Volksentscheid darin, dass ein Anspruch auf eine möglichst umfassende Beteiligung bei ihnen gar nicht formuliert werden kann oder braucht. Denn mit den nicht-verfassten Verfahren werden keine allgemein verbindlichen Entscheidungen getroffen, sondern lediglich Interessen artikuliert. Diese richten sich – wie oben gesehen – in der Regel gegen ein geplantes oder laufendes Vorhaben der Regierenden, und sie werden von Personen und Gruppen getragen, die von den Vorhaben zu meist direkt betroffen sind. Bürger reagieren also auf Entscheidungen oder Ereignisse, die sie als problematisch einstufen. Im Falle von Bürgerinitiativen sind dies meist ganz konkrete Fragen, bei Demonstrationen durchaus auch breiter gestreute Themen oder Anliegen (z.B. Ausländerfeindlichkeit).

Die Ungleichheit der Partizipation liegt bei den problem- oder protestorientierten Formen in der Natur der Sache, nämlich den

unterschiedlich intensiven Präferenzen. Von der Schließung eines Schwimmbads oder dem Bau eines Flughafens sind nun einmal die unmittelbaren Nutzer oder Anrainer stärker betroffen als die Allgemeinheit. Wer darin schon ein Problem sieht, müsste konsequenterweise auch die verfassten Formen der direkten Demokratie in Frage stellen. Denn so wie die Volksrechte auf kommunaler und Länderebene hierzulande konzipiert sind, stellen sie im Grunde nichts anderes dar als eine institutionalisierte Form der problem- oder protestorientierten Partizipation.⁷ Volksinitiativen und -begehren verfolgen in der Mehrzahl ebenfalls selektive Anliegen und sind in ihrer Stoßrichtung „oppositionell“. Auch bei ihnen hängt die Beteiligung deshalb maßgeblich von der Intensität der Präferenzen ab. Warum sollte jemand an einem Volksentscheid teilnehmen, wenn ihn die zur Abstimmung stehende Frage nicht betrifft oder interessiert?

Die verfassten unterscheiden sich von den nicht-verfassten Formen der problemorientierten Partizipation darin, dass sie eine kollektive Entscheidung gegebenenfalls erzwingen können. Das macht sie aber noch nicht automatisch zu dem effektiveren oder einflussreicheren Instrument. Erfahrungsgemäß bleiben die meisten Initiativen in der ersten oder zweiten Verfahrensstufe hängen, sodass es erst gar nicht zum Volksentscheid kommt. Umgekehrt lässt sich durch die diversen Formen des nicht-verfassten politischen Protests erheblicher Druck auf die Regierenden ausüben, auch wenn deren Entscheidungsfreiheit vorderhand unangetastet bleibt. Eine öffentlich präsenste und gut vernetzte Bürgerinitiative kann etwa ein Anliegen so prominent auf die Agenda setzen, dass Rat oder Stadtverwaltung darauf Rücksicht nehmen müssen. Dadurch werden möglicherweise auch andere Interessen (oder das der Allgemeinheit) in Mitleidenschaft gezogen. Häufig sind es gerade Bürger mit extremen Ansichten, die sich aus Protestgründen engagieren.

⁷ Dies zeigt sich auch darin, dass die Volksgesetzgebung in der ersten und zweiten Stufe auf die „nicht-verfasste“ Partizipationsform der Unterschriftensammlung zurückgreift.

Gewinnen diese zu viel Einfluss, kann das negative Auswirkungen auf die politischen Entscheidungen haben.

Der letzte Punkt rührt an das leidige Problem der Gemeinwohlverträglichkeit. So legitim die von den Protestierenden artikulierten Interessen auch sein mögen, müssen sie doch mit anderen Interessen und Meinungen zu einem Ausgleich gebracht werden. Bei großen Infrastrukturmaßnahmen wird in diesem Zusammenhang häufig auf das Phänomen der „NIMBY-Politik“ verwiesen: Die englische Abkürzung steht für „*not in my back yard*“ und umschreibt die Haltung, Projekte, die einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen aufweisen, zwar grundsätzlich zu unterstützen, damit aber nicht im eigenen Lebensumfeld konfrontiert werden zu wollen. In Deutschland würde man vom „Sankt-Florians-Prinzip“ sprechen. Beispiele sind Proteste gegen die Einrichtung von Obdachlosenheimen in der Nachbarschaft oder gegen den Ausbau einer dringend benötigten Mülldeponie, die an das eigene Grundstück grenzt. In der aktuellen Diskussion lässt sich das Problem an der Debatte um den Ausbau erneuerbarer Energien im Rahmen der sogenannten Energiewende verdeutlichen. So unterstützen breite Teile der Bevölkerung den Umstieg in ein anderes Energiesystem, ja es zeigt sich sogar eine höhere Akzeptanz für verschiedene Formen der Energieerzeugung, wenn man sie aus dem eigenen Lebensumfeld kennt. Die erheblichen Eingriffe in die Infrastruktur, die die Energiewende erforderlich macht, lassen dennoch erwarten, dass es zu einem Anstieg der Protestereignisse in den nächsten Jahren kommt.

Protest- und problemorientierte Partizipation ist in der Bundesrepublik auch nach internationalen Maßstäben weit verbreitet. Die noch in den fünfziger Jahren diagnostizierte obrigkeitstaatliche Mentalität hat das Land erfolgreich hinter sich gelassen. Der Anstieg der Protestereignisse und -teilnehmer bedeutet insofern kein schlechtes Zeichen für die Demokratie an sich. Er wirft allerdings die Frage nach der Repräsentationsfähigkeit der verfassten Institutionen auf, die immer

öfter daran scheitern, die notwendige Unterstützung für ihre Vorhaben sicherzustellen. Bürgerinitiativen und Demonstrationen sind ein Symptom, dass der Interessenausgleich im Rahmen der hergebrachten Entscheidungsverfahren an Grenzen stößt. Der Ruf der Bevölkerung nach mehr direkter Demokratie muss vor diesem Hintergrund gesehen werden. Tatsächlich belegen neuere Untersuchungen aus der Schweiz einen Zusammenhang zwischen der Nutzungshäufigkeit der plebiszitären Verfahren und der Zahl und Intensität der Protestereignisse. Die protest- und problemorientierten Partizipationsformen ließen sich also zurückdrängen, wenn man die Bürger in die förmlichen Entscheidungsprozesse früher und umfassender einbezieht.

Diese Notwendigkeit stellt sich insbesondere bei großen Infrastrukturprojekten. Wie die Auseinandersetzung um Stuttgart 21 gezeigt hat, ist deren Akzeptanz heute nicht mehr allein eine Frage der „Politik von oben“. Sie bedarf auch geeigneter Anreizstrukturen, um den angestrebten Interessenausgleich zwischen Projektbetreibern und betroffenen Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen. Direktdemokratische Instrumente können dabei eine wichtige Funktion einnehmen. Ob sie den erhofften Nutzen erbringen, hängt jedoch maßgeblich davon ab, wie sie ausgestaltet sind. Die in der Bundesrepublik auf der kommunalen und Länderebene vorherrschenden Verfahren, bei denen die Initiativen „von unten“ ausgehen, haben den Nachteil, dass sie gerade in den besonders legitimationsrelevanten Bereichen der Infrastrukturpolitik häufig nicht greifen. Auf der anderen Seite verfügen Regierung und Parlament nur in Ausnahmefällen über die Möglichkeit, von sich aus eine Frage vor das Volk zu bringen. Auch obligatorische Referenden sind beim Verfassungsgeber hierzulande weitgehend verpönt.

Der frühere Bundesminister und CDU-Generalsekretär Heiner Geißler hat zum Abschluss des von ihm moderierten Schlichtungsverfahrens zu Stuttgart 21 empfohlen, bei der Planung und Durchsetzung von gro-

ßen Infrastrukturprojekten künftig ähnlich vorzugehen wie in der Schweiz: 1. Phase: Formulierung des Ziels, z.B. Basistunnel durch den Gotthard, dann Abstimmung. 2. Phase: Entwicklung der Pläne, mögliche Alternativen, dann Abstimmung. 3. Phase: Realisierung mit begleitender Begründung und Information. Die Empfehlung zur dritten Phase dürfte sich von selbst verstehen. Mit einem Parlaments- oder Volksbeschluss ist die Demokratie noch nicht am Ende. Dies gilt vor allem, wenn bis zur Realisierung eines Vorhabens lange Zeiträume vergehen. In der ersten Phase geht es um die demokratische Gretchenfrage schlechthin: Sind direktdemokratische Verfahren der Infrastrukturpolitik überhaupt zuträglich? Die deutsche Skepsis erscheint vor dem Hintergrund der positiven Schweizer Erfahrungen übertrieben. Wenn die Bürger über Schulreformen oder Nicht-rauchergesetze beschließen, warum sollten sie dann nicht ebenso über Verkehrsprojekte oder die Energieerzeugung abstimmen können?

Strittiger ist die Empfehlung zur zweiten Phase. Infrastrukturprojekte zeichnen sich in der Regel durch eine stark asymmetrische Kosten-Nutzen-Verteilung aus. Während sich die positiven Effekte relativ gleichmäßig und unmerklich auf breite Bevölkerungsgruppen verschiedener Regionen verteilen, sind nur wenige, zahlenmäßig kleine und lokal konzentrierte Gruppen von den Nachteilen betroffen, die sich dafür aber umso intensiver auswirken. Bei Abstimmungen besteht folglich die Gefahr, dass sich eine mäßig betroffene Mehrheit über eine stark betroffene Minderheit hinwegsetzt. Andere Verfahren der Bürgerbeteiligung wie Mediation oder Planungszellen kämen hier womöglich zu einem besseren (als fairer empfundenen) Interessenausgleich.

2.6 E-Partizipation

Unter elektronischer oder digitaler Partizipation, zumeist als E-Partizipation (*eParticipation*) abgekürzt, versteht man alle politischen Beteiligungsformen, die über

elektronische bzw. digitale Medien, also E-Mail und Internet abgewickelt werden. Der Begriff beschreibt die steigende Relevanz von Informationstechnologien im Hinblick auf politische Entscheidungen durch Parlamente und Regierungen. Voraussetzung dafür ist, dass die technischen Ressourcen gegeben und unter den Bürgern annähernd gleich verteilt sind. Besaßen im Jahr 2002 nur etwa 40 Prozent der Deutschen einen Internetanschluss, lag die Quote laut einer Studie von ARD und ZDF im Jahre 2011 bereits bei über 70 Prozent.

An der digitalen Partizipation kann eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure beteiligt sein: Auf der Angebotsseite der Politik sind etwa Regierungen, Parlamente oder auch einzelne Politiker zu nennen. Auf der Nachfrageseite schalten sich Bürger, Vereine oder Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) in den Prozess ein. Es gibt eine beachtliche Formenvielfalt. So gehören zum E-Voting, das im Sprachgebrauch meist mit der Stimmabgabe über das Internet gleichgesetzt wird, beispielsweise der in Nordrhein-Westfalen von 2002 bis 2009 eingesetzte Wahlautomat, oder die Möglichkeit, Petitionen an den Bundestag über dessen Homepage einzureichen und online Unterschriften zu sammeln bzw. abzugeben. Unter den Monitoring-Instrumenten ist z.B. die Plattform *abgeordnetenwatch.de* zu nennen, die aus einer bürgerschaftlichen Initiative hervorgegangen ist. Mit Blick auf die Formenvielfalt verwundert es nicht, dass in der Forschung lange Zeit verschiedene Bezeichnungen unter dem Oberbegriff „eDemocracy“ kursierten. Entsprechend überzogen wirken manchmal auch die Hoffnungen, die an die Zukunft der Beteiligungsmöglichkeiten herangetragen werden.

Anhänger partizipatorischer Demokratietheorien knüpfen an das Internet die Erwartung, dass es die Hauptfaktoren mangelnder Beteiligung – Desinteresse, fehlender Zugang, mangelnde Informiertheit – aushebeln könne. Die hierzu vorliegenden Untersuchungen mahnen allerdings vor übertriebenem Optimismus. Für die USA konnte z.B. gezeigt werden, dass jüngere Wähler dank des Inter-

nets zwar häufiger mit politischen Angeboten in Kontakt treten, dies aber auf die Tatsache zurückzuführen sei, dass diese Altersgruppe ohnehin am ehesten über einen Internetanschluss verfüge. Das gibt einen Hinweis darauf, dass die elektronische Partizipation neue Formen der Selektivität gebiert. Die Internetnutzung variiert dabei nicht nur mit dem Alter, sondern auch mit dem sozialen Status. Denn um die elektronische Formen der politischen Beteiligung in Anspruch nehmen zu können, braucht es zum einen den Zugang zu diesen Formen und zum anderen das Wissen, wie man sie nutzt bzw. bedient. Es verwundert nicht, dass der sogenannte „digital divide“ mit der auseinander klaffenden sozialen Schere zusammenfällt. Er verweist auf den Zusammenhang von Bildung und sozialem Status, der sich auf die unterschiedliche Verwendung von Online-Partizipationsformen besonders drastisch auswirkt.

Jüngere Studien zur elektronischen Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland bestätigen diese Befunde. Für das Bundesland Bayern erhob die Hanns-Seidel-Stiftung, dass 83 Prozent aller befragten Internetnutzer die Webauftritte politischer Parteien nie online frequentieren. Das deckt sich mit Erhebungen für die Bundesebene, wonach das Internet dasjenige Medium sei, das am wenigsten aus einem politischen Interesse heraus konsultiert werde. Vor einigen Jahren konnte eine Studie der Bertelsmann-Stiftung bereits belegen, dass das allgemein geringe Interesse an politischen Informationen vor allem auf das Internet als Informationsmedium zutreffe. Lediglich 18 Prozent der Befragten bekundeten danach ein „starkes“ oder „sehr starkes“ Interesse an politischen Informationen im Internet, der Rest gab an, beim Surfen „kaum“ oder „gar nicht“ an politischen Informationen interessiert zu sein. Der Bezug politischer Informationen findet vor allem über das Fernsehen (66 Prozent „sehr stark“ oder „stark“) sowie über Tageszeitungen statt (64 Prozent).

Dessen ungeachtet hat die Nutzung des Internets im politischen Raum im letzten Jahrzehnt deutlich zugenommen. Für die Par-

teien halten Internetauftritte eine lukrative Möglichkeit bereit, Programme, Personen und Positionen zu verbreiten, ohne dass diese zunächst den Meinungsfilter der Massenmedien durchlaufen müssen. Litten Internetpräsenzen vor nicht allzu langer Zeit noch unter sperrigen Adressen und stellten sie insgesamt eine eher exotische Form der politischen Werbung dar, so hat sich deren Nutzung mittlerweile soweit normalisiert, dass sie für Sender und Empfänger ein selbstverständliches Medium geworden sind.

Bei der Nutzung von Internetangeboten sind mehrere Formen zu unterscheiden. Einerseits kann sich Kommunikation im Internet synchron oder asynchron vollziehen, also zeitgleich (etwa bei Chats) oder zeitversetzt (etwa im E-Mail-Verkehr). Andererseits kann ein Akteur nach dem „One-to-Many“-Prinzip mit vielen kommunizieren (bspw. über eine Homepage) oder aber viele Menschen können sich über Plattformen miteinander austauschen.

Soziale Netzwerke funktionieren nach dem „Many-to-Many“-Prinzip: Es handelt sich um Plattformen, in denen Personen öffentliche oder halb-öffentliche Profile anlegen. Mittels dieser Profile können sie mit anderen, über Listen definierte Nutzer in Kontakt treten sowie die Verbindungen anderer Nutzer einsehen. In Deutschland werden vor allem *Facebook* und *Twitter* genutzt. Die Einbettung entsprechender Funktionen (etwa „Gefällt mir“ oder das Absenden eines „Tweets“) gehört inzwischen auch bei politischen Webseiten zum Standard. Allerdings bedeutet das nicht, dass Online-Angebote die konventionellen Formen politischer Kommunikation (über Print- und visuelle Medien sowie durch Flugblätter, Wahlkampfveranstaltungen etc.) abgelöst hätten. Das Internet fungiert vielmehr als Vertiefungsmedium für jene, die sich politisch interessieren und der jeweiligen Partei ohnehin nahestehen.

Aus Sicht der politischen Parteien stellen vor allem jüngere Nutzer im Netz eine attraktive Klientel dar. Auf der Angebotsseite findet das jedoch immer noch keinen rechten Niederschlag. So hat sich auf der Bundesebe-

ne erst unter dem Eindruck der ersten Präsidentschaftswahlkampagne Barack Obamas im Jahre 2008 beim Internet-Wahlkampf ein gewisser Nachahmungseffekt eingestellt. Auf Landesebene fällt die Nutzung von Multimedia-Elementen (bspw. Podcasts) und Social Media (*Facebook*, *Twitter*) noch spärlicher aus. Das liegt zum einen an den mangelnden Ressourcen der Landesparteien, denen in der Regel nur wenig Personal und bescheidene finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Zum anderen ist das Führungspersonal von der Erfolgsgarantie der Beteiligungsmöglichkeiten via Internet häufig nicht überzeugt (wenn ihm die Dienste überhaupt bekannt sind).

Obwohl nahezu alle Landesverbände zumindest punktuell (etwa deren Spitzenkandidaten) *Twitter* oder *Facebook* verwenden, weisen die wenigsten eine systematische Nutzung auf. Die meisten Parteien agieren im Netz konventionell und informationsorientiert. Die Internetpräsenz ist also eher so etwas wie eine digitale Litfaßsäule. Wenige Parteien, vor allem die Grünen, sind auch in ihren Landesverbänden dialogorientiert. Um Rückmeldungen in Echtzeit zu erhalten, messen sie dem Einsatz sozialer Netzwerke inzwischen einen hohen Stellenwert zu. Ansonsten dominiert bei den etablierten Parteien, was die internetbasierte Willensbildung angeht, die „top down“-Perspektive.

Fragt man nach dem demokratischen Potenzial des Internets, ergibt sich unter dem Strich ein ambivalentes Bild. Die von manchen geäußerte Hoffnung, dass durch das Netz mehr Partizipation möglich sei und Entscheidungen stärker direktdemokratisch getroffen werden könnten, hat mit der Wirklichkeit der digitalen Gesellschaft wenig zu tun. Tatsächlich führt das Netz (auch) zu mehr Ungleichheit in der Partizipation, sorgt es (auch) dafür, dass die Öffentlichkeit immer stärker fragmentiert, und überlässt es die öffentlich gemachten Informationen und Daten zum größten Teil der Verfügungsgewalt von Privaten. Seine direktdemokratische Qualität besteht vor allem darin, dass es die Entscheidungsprozesse beschleunigt, während die Forderung der Bürger nach mehr direktdemokratischen Mitspracherechten eher vom

Bedürfnis nach „Entschleunigung“ diktiert sein dürfte.

Der größte demokratische Nutzen des Internets liegt im Bereich der Kontrolle. Die Funktion des Wächters und Aufklärers kommt in der demokratischen Gesellschaft in erster Linie den Medien zu, die deshalb häufig als „vierte Gewalt“ bezeichnet werden. Als neues Medium tritt das Internet zu den herkömmlichen Medien einerseits in Konkurrenz. Andererseits hilft es diesen, ihre Kontrollaufgabe gegenüber der Politik und den Regierenden noch besser wahrzunehmen. Das Schlüsselwort der Kontrolle lautet Transparenz. Mit den digitalen Medien lassen sich Verfahren wie das „Demokratie-Audit“ optimieren, die die Qualität der demokratischen Strukturen messen und bewerten. Gleichzeitig bietet das Netz die Möglichkeit, bisher verschlossen gehaltene öffentliche Datenbestände aus Politik und Verwaltung umfassend offenzulegen und sie der Allgemeinheit zugänglich zu machen. Welche Bereiche des „Herrschaftswissens“ davon aus welchen Gründen ausgenommen bleiben müssen, wird die Debatten um „Informationsfreiheit“ und *open government* in den kommenden Jahren bestimmen. In der – was das Verhältnis von Verwaltung und Bürgern betrifft – stark vom Hierarchiedenken beeinflussten Bundesrepublik, wo das Amtsgeheimnis immer noch viel gilt, markiert die Digitalisierung für die „Obrigkeit“ zweifellos einen größeren Einschnitt als in Ländern wie Dänemark oder Schweden, die sich von jeher durch eine Kultur der Offenheit ausgezeichnet haben. Vergleichende Untersuchungen bestätigen, dass dort, wo mehr Transparenz herrscht, auch die Qualität der Entscheidungen und das Vertrauen der Bürger in Staat und Regierung zunehmen. Die skandinavischen Staaten belegen in den entsprechenden Rankings regelmäßig die vordersten Plätze.

Etwas anders wird man die Forderung nach mehr Transparenz zu bewerten haben, wo sie sich auf die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse bezieht. Hauptadressat sind hier die Parteien. Nach den radikalen Vorstellungen der Piratenpartei erhalten mithilfe einer standardisierten Infrastruktur in Zu-

kunft alle Bürger Zugriff auf die Techniken der Herrschaft. Voraussetzung dafür sei, dass in die so entstehenden Programme und deren Umsetzung lückenlose Einsicht bestehe. Transparenz und Partizipation greifen im Konzept der *Liquid Democracy* ineinander. „Wer in dieser oder jener Frage herrscht, wird mit einer jeweils erneuten Zählung der Stimmen ermittelt und fällt, je häufiger diese Zählung veranstaltet wird, umso exakter mit der öffentlichen Meinung zusammen. Der Traum der Transparenz nimmt ... die Gestalt einer Demokratie an, deren Herrschaftsausübung zu jederzeit mit dem zählbaren Volkswillen übereinstimmt: eine totale Identität der Gesellschaft mit ihren Herrschaft ausübenden Institutionen“ (Frieder Vogelmann).

Dass hier eine ideengeschichtlich längst überwunden geglaubte Demokratieauffassung wiederauflebt, stimmt bedenklich. Die Piraten betrachten die „partizipative Technokratie“ offenbar nicht nur als Modell für ihre eigene Organisation, sondern zugleich als Blaupause für den gesamten Parlamentarismus. Nachdem sie durch die Landtagswahl-

erfolge selber ein Teil dieses Parlamentarismus geworden sind, haben sie rasch lernen müssen, dass sich dessen Funktionsvoraussetzungen mit der Forderung nach bedingungsloser Offenheit schlecht vertragen. So wie sich die egalitäre Utopie der partizipativen Technokratie am ungleichen Beteiligungswillen der Mitglieder bricht, so kollidieren die Transparenzziele mit den Erfordernissen der Führung in einem arbeitsteilig-hierarchischen Politikbetrieb, der ohne geschützte Räume nicht „funktioniert“.⁸ Was Transparenz unter diesen Bedingungen bedeutet und wo ihre Grenzen liegen, wird Gegenstand des weiteren Selbstfindungsprozesses der Piraten sein, dessen Verlauf und Ergebnis über die Zukunftsaussichten der Partei mit entscheidet.

⁸ Die Widersprüchlichkeit der Piraten in diesem Punkt lässt sich auch daran ablesen, dass auf der Internet-Plattform *Liquid Democracy* niemand gezwungen ist, mit seinem Klarnamen aufzutreten. Selbst wenn durch die Anonymität ein größerer Freiraum der Partizipation entsteht, wie es den Urhebern des Konzepts offenbar vorschwebt, bedeutet sie doch das glatte Gegenteil von Transparenz.



3. Demokratische Modelle für die Europäische Union

Die Rede vom „Demokratiedefizit“ in der Europäischen Union ist mittlerweile nicht mehr nur unter Politologen, sondern auch unter den Politikern gängige Münze. An der Bereitschaft, daraus endlich Konsequenzen zu ziehen und einer weiteren Delegitimierung des Integrationsprojekts entgegenzuwirken, mangelt es den europäischen Staatenkern aber wie ehemals. Dies gilt auch – und gerade – für die Deutschen.

Seitdem die EU im Zuge der Osterweiterung ihre Mitgliedschaft fast verdoppelt hat, ist der Trend zum Intergouvernementalismus unübersehbar. Der Lissabon-Vertrag trägt dem durch das neu geschaffene Amt eines permanenten Ratspräsidenten Rechnung, das zur Zeit mit dem Belgier Herman Van Rompuy besetzt ist. Während die Deutschen – zumindest offiziell – am Gleichgewicht der intergouvernementalen und supranationalen Institutionen festhalten, ist für die Franzosen die Vorstellung einer vertieften Integration von jeher gleichbedeutend gewesen mit einer Zusammenarbeit der Staaten auf Regierungsebene. Die Furcht, dass eine Vertiefung der Integration in eine Vergemeinschaftung der Schulden münden könne, verschafft den Fürsprechern der zwischenstaatlichen Methode mittlerweile aber auch in der Bundesrepublik zunehmend Auftrieb.

Bezeichnend dafür ist der Positionswechsel des früheren Außenministers Joschka Fischer. Dieser betrachtet die Schaffung der supranationalen Strukturen heute sogar als Fehler, den die Euro-Zone nicht wiederholen dürfe. Denn die Erfahrung zeige, dass „weder EU-Kommission noch Europaparlament über die notwendige demokratische Legiti-

mation in den nationalen Öffentlichkeiten verfügen, die für jede Demokratie unerlässlich ist“ (Süddeutsche Zeitung, 31. Oktober/1. November 2011). Das Demokratiedefizit des intergouvernementalen Modells möchte Fischer durch die Einrichtung einer neuen „Eurokammer“ beheben, die aus entsandten Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammengesetzt ist. Als „echtes parlamentarisches Kontroll- und Entscheidungsorgan“ an der Seite der Staats- und Regierungschefs würde dieses anstelle des heutigen direkt gewählten Europäischen Parlamentes treten.

Dass ein solches Modell in der Praxis große Probleme aufwirft, liegt auf der Hand. Denn so wenig die Staats- und Regierungschefs eine effektive Regierungszusammenarbeit herstellen können, wenn sich zwei- oder dreimal im Halbjahr turnusmäßig treffen, so unerfindlich bleibt, wie die Parlamentarier es schaffen sollen, neben ihrem Job als nationale Abgeordnete auch noch die europäischen Gesetzgebungsprozesse zu überwachen und mitzugestalten. Darüber hinaus ist die Euro-Zone schon jetzt zu groß, als dass sie auf der Basis einstimmig getroffener Entscheidungen funktionieren könnte, die das Modell der Regierungszusammenarbeit voraussetzt. Treten weitere Staaten hinzu, was ja das erklärte Ziel der „Avantgarde“-Konzeptionen ist, würde der dann notwendige Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen das demokratische Defizit dramatisch verschärfen.

Die Antwort auf das europäische Regierungsproblem liegt nicht in der Preisgabe, sondern in der Stärkung der supranationalen Institutionen. Dies bedeutet *erstens*, dass

die neuen fiskal- und wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten bei der Kommission angesiedelt werden, wie es deren Präsident José Manuel Barroso zu Recht fordert. Genauer gesagt müssten sie demselben Entscheidungsverfahren unterworfen werden wie die Regulierung des Binnenmarktes, die bis heute den Kern der Gemeinschaftspolitiken umschreibt. Die Initiative für eine Verordnung oder Richtlinie geht danach von der Kommission aus; der Beschluss erfolgt durch die Vertreter der nationalen Regierungen im Rat; das Parlament muss zustimmen, entscheidet also gleichberechtigt mit.

Zweitens muss das Parlament in seiner institutionellen Position weiter gestärkt werden. Dies bedeutet nicht nur (oder in erster Linie), dass dessen oberster Repräsentant bei den Beratungen im Europäischen Rat künftig mit am Tisch sitzt, wie es der selbstbewusst auftretende Parlamentspräsident Martin Schulz von den Staats- und Regierungschefs verlangt hat. Anzustreben ist vielmehr die volle gesetzgeberische Gleichstellung mit dem Rat. Das heißt zum einen, dass es keine Bereiche mehr geben darf, in denen der Rat einstimmig entscheidet. Zum anderen müsste das Europäische Parlament auch das Beschlussrecht über die Gesetze erhalten, das bisher ausschließlich dem Rat zusteht – nur so kann es den Status einer bloßen „zweiten“ Kammer überwinden. Außerdem wird man ihm das Recht der Gesetzesinitiative nicht länger vorenthalten dürfen, das heute allein bei der Kommission liegt. Die strikte Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach dem Gleichheitsprinzip (*one man, one vote*) – vom deutschen Bundesverfassungsgericht gerne zum ultimativen Demokratiemaßstab erhoben – ist demgegenüber von nachrangiger Bedeutung.

Drittens – und wichtigstens – muss die demokratische Verantwortlichkeit der supranationalen Institutionen hergestellt werden. Dies erfordert europäische Wahlen, in denen die Unionsbürger über das Regierungspersonal und die Grundrichtung der Regierungspolitik in der EU entscheiden. Die heutigen Wahlen zum Europäischen Parlament erfül-

len diese Bedingung nicht, weil sie mit der Bestellung der europäischen Regierung allenfalls lose verknüpft sind. Der Lissabon-Vertrag bestimmt zwar, dass bei der Nominierung des Kommissionspräsidenten, über die der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit befindet, die Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament „zu berücksichtigen“ seien. Das Parlament konnte die darin liegenden institutionellen Möglichkeiten bislang aber nicht ausschöpfen, weil sich die dort vertretenen Parteien stets weigerten, mit einem europaweiten Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten anzutreten. Die Wahlen zum Europäischen Parlament blieben deshalb ganz der nationalen Sphäre verhaftet und dienten Parteien und Wählern vor allem zu innenpolitischen Zwecken.

Während Fischer seiner früheren Position abgeschworen hat und eine Abkehr vom supranationalen Leitbild empfiehlt, hält Jürgen Habermas an der Vorstellung fest, dass eine Verstärkung der Demokratie auf der supranationalen Ebene nicht nur wünschenswert, sondern auch möglich sei. Dem intergouvernementalen Weg, den Merkel und Sarkozy bei der Lösung der Schuldenkrise eingeschlagen haben (und den auch Fischer favorisiert), stellt er das Modell einer europäischen Föderation entgegen, der zunächst aber nur ein kleinerer Kreis besonders integrationswilliger Mitglieder angehören könne. Der Schlüssel der Demokratisierung liegt laut Habermas in der Herstellung einer transnationalen, europäischen Öffentlichkeit. Dazu seien zum einen Verhaltensänderungen geboten – etwa von Seiten der Medien, die über europäische Themen gegenwärtig viel zu wenig berichteten. Zum anderen müssten Institutionen geschaffen werden, die eine Europäisierung der auf Wahlen bezogenen Willensbildung ermöglichen. Dabei sei – so Habermas – Phantasie gefragt.

Habermas' eigene Vorschläge bleiben gemessen daran relativ konventionell. Anknüpfend an die Idee einer zwischen Unionsbürgern und Mitgliedstaaten geteilten Souveränität propagieren sie die Ausgestal-

tung des europäischen Gesetzgebers als paritätisches Zweikammersystem. Abweichend von einem „normalen“ Bundesstaat seien lediglich die Stellung der Kommission, die sowohl vom Parlament als auch vom Rat abhängt und beiden Organen gegenüber verantwortlich sei, sowie die Existenz des Europäischen Rates als übergeordnetem Leitungsorgan, an dem offenbar auch Habermas nicht rütteln möchte. Äußerst vage bleibt der Philosoph bei der institutionellen Kernfrage der Demokratisierung, wie nämlich Parlaments- und Regierungswahlen miteinander zu verkoppeln seien. Hier orientiert er sich wie die meisten Befürworter einer supranationalen Demokratisierung am parlamentarischen System, das uns aus dem nationalstaatlichen Kontext vertraut ist. Darauf deuten zum einen sein Hinweis auf die Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament, zum anderen die Forderung nach einer Transnationalisierung der Wahlen zum Europäischen Parlament, die mit der Schaffung eines einheitlichen Wahlrechts und einer „gewissen“ Europäisierung des bestehenden Parteiensystems einhergehen müsse.

Wesentlich konkretere Vorstellungen von der Weiterentwicklung der EU zu einem parlamentarischen System hegt die Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Viviane Reding. In einem Gastbeitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung (9. März 2012) hat sie zum einen eine institutionelle Aufwertung der Kommission vorgeschlagen, deren Präsident künftig gleichzeitig die Funktion des Ratspräsidenten wahrnehmen solle. Der bestehende Lissabon-Vertrag lasse eine solche Konstellation ausdrücklich zu. Sie würde der sogenannten „Doppelhut-Lösung“ entsprechen, die man dort für das Amt des Außenbeauftragten gefunden hat. Zum anderen fordert Reding das Alleinrecht des Parlaments, die Kommission zu wählen. Die Staats- und Regierungschefs wären bei deren Bestellung damit künftig „außen vor“ und die Kommission ausschließlich der direkt gewählten Kammer verantwortlich – so wie im parlamentarischen System üblich. Im Gegenzug müsse der Kommissionspräsident die

Befugnis erhalten, das Europaparlament gegebenenfalls aufzulösen. Der aus Luxemburg stammenden Kommissarin schwebt also ein Regierungssystem vor, das auf dem Gegenüber von regierender Mehrheit und Opposition basiert.

Ob ein solches Modell auf EU-Ebene tatsächlich funktionieren würde, ist fraglich. Angesichts der Vielparteienstruktur des Europäischen Parlaments wäre die Bildung einer Regierungskoalition hier vermutlich noch schwieriger als in den nationalen parlamentarischen Demokratien, in denen vergleichbare Vielparteiensysteme existieren. Daran würde auch ein Auflösungsrecht nichts ändern. Die auf dem Gegenüber von Regierung und Opposition beruhende Logik des parlamentarischen Systems setzt organisatorisch und ideologisch festgefügte Fraktionen voraus, was an die Europäisierung der bisher nur locker verbundenen nationalen Parteien in der EU hohe Anforderungen stellt. Die Bildung einer kleinen Gewinnerkoalition aus bürgerlichen oder linken Parteien erscheint vor diesem Hintergrund kaum vorstellbar. Wahrscheinlicher ist, dass die beiden großen Parteienfamilien im Europäischen Parlament – Christdemokraten / Konservative und Sozialdemokraten – ihre bisherige Zusammenarbeit in eine förmliche Koalition überführen würden. Die Bürger könnten dann bei Wahl nur noch darüber entscheiden, welche der Parteien als stärkste Kraft das Amt des Kommissionspräsidenten besetzen darf. Dies wäre verglichen mit dem heutigen Zustand ein bescheidener Fortschritt.

Sinnvoller wäre es, den Bürgern das Recht zu geben, den Kommissionspräsidenten unabhängig vom Parlament direkt zu wählen. Dies käme einem Wechsel vom parlamentarischen zum präsidentiellen Regierungsmodell gleich. Ein solches System würde das Parlament nicht zur Bildung einer förmlichen Regierungskoalition zwingen, die die Kommission bestellt und im Amt hält. Die Fraktionen könnten also wie bisher unterschiedliche legislative Abstimmungscoalitionen eingehen und dadurch ihre Macht im Gesetzgebungsprozess ausspielen. Diese Macht würden sie

bei einer Fusionierung der Gewalten notgedrungen einbüßen.

Auf den ersten Blick sieht es so aus, dass die Direktwahl des Kommissionspräsidenten ein radikalerer Reformschritt sei als die von den Befürwortern des parlamentarischen Wegs empfohlene Wahl durch das Europaparlament. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass sie der gewaltentrennenden Grundstruktur des bestehenden europäischen Entscheidungssystems ziemlich genau entspricht. Ihre Einführung würde weder die gleichzeitige Einführung eines Auflösungsrechts noch eine Neuregelung beim Misstrauensvotum gegen die Kommission erforderlich machen, das bisher eine Zweidrittelmehrheit im Europäischen Parlament voraussetzt. Fraglich wäre lediglich, ob das Parlament sein heutiges Recht, die einzelnen Kommissionsmitglieder bzw. die Gesamtkommission vor ihrem Amtsantritt zu bestätigen, auch bei einer Direktwahl behalten könnte.

Dies führt zu den Problemen der näheren Ausgestaltung der Direktwahl, für die sich auch die Befürworter des Vorschlags bisher nur mäßig interessiert haben. Was die Nominierung der Kandidaten angeht, läge diese bei einer Direktwahl genauso in der Hand der europäischen Parteien wie bei einer Wahl durch das Parlament. Der von Kritikern manchmal erhobene Einwand, die Direktwahl würde zu einer Majorisierung der kleinen Staaten durch die großen führen, trifft von daher auch auf das parlamentarische Modell zu. Der Einwand ist ohnehin falsch, da es für die Auswahl der Kandidaten vor allem auf deren Siegchancen ankommt. Dass kleine Länder imstande sind, namhafte und ausgewiesene Kandidaten hervorzubringen, lässt sich an Politikern wie Guy Verhofstadt oder Jean-Claude Juncker ablesen, die wiederholt für höchste europäische Ämter gehandelt wurden und jetzt für die Europäischen Liberalen bzw. Christdemokraten als deren Spitzenkandidaten antreten. Auch die Nominierungsregeln sprechen nicht für eine automatische Bevorzugung der Großen. Hier könnte womöglich das genaue Gegenteil eintreten und ein Kandidat aus einem kleinen

Land lachender Dritter sein, wenn sich die nationalen Parteiorganisationen der großen Länder im parteiinternen Auswahlverfahren wechselseitig blockieren.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob der Präsident in einem ein- oder zweistufigen Verfahren gewählt werden soll. Das zweistufige Verfahren ist demokratisch sauberer, weil es sicherstellt, dass der siegreiche Kandidat in der Stichwahl über die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen verfügt. Der Nachteil liegt in einer (vermutlich) geringeren Wahlbeteiligung, weil die Wähler dann innerhalb kurzer Frist zweimal zu den europäischen Urnen gerufen werden müssten. Hält man am Erfordernis der absoluten Mehrheit fest, empfiehlt es sich, den ersten Wahlgang mit den Wahlen zum Europäischen Parlament zusammenzulegen. Diese würden damit von der höheren Mobilisierungswirkung der Direktwahl automatisch mit profitieren. Möchte man die demokratische Legitimation ohne zweiten Wahlgang sicherstellen, böte sich als dritter Weg ein Alternativstimmensystem an. Die Wähler könnten dann Zweit- oder Drittpreferenzen angeben, die zum Zuge kommen, wenn der Kandidat mit den meisten Stimmen nicht die absolute Mehrheit erreicht. Ein solches System wird z.B. bei den Parlamentswahlen in Australien angewandt.

Als nächstes stellt sich die Frage nach der Bestellung der Gesamtkommission bzw. der Auswahl der einzelnen Kommissare. Eine Möglichkeit läge darin, diese dem Kommissionspräsidenten zu überlassen, was dessen institutionelle Position stark aufwerten würde. Dies wäre mit Blick auf die Direktwahl zwar konsequent, änderte aber nicht daran, dass der Kommissionspräsident bei der Auswahl seines Teams auch dann auf Vorschläge aus den Mitgliedsstaaten angewiesen bliebe. Dies gilt zumal, wenn man an dem heutigen Prinzip festhält, dass alle Mitgliedsstaaten in der Kommission gleichberechtigt vertreten sein sollen, was deren Funktionsfähigkeit in einer Gemeinschaft von 28 oder mehr Mitgliedern zwangsläufig beeinträchtigt. Vier Probleme müssen also gleichzeitig gelöst werden: *Wie*

groß soll und darf die Kommission sein? Wie kann eine angemessene Vertretung möglichst aller Mitgliedsstaaten in der Kommission gewährleistet werden? Wer wählt die Kommissare aus? Und wer entscheidet, welcher Kommissar welches Ressort übernimmt?

Was die Größe der Kommission angeht, wissen wir aus der Organisationsforschung, dass ein gut funktionierendes Gremium die Zahl von 15 Mitgliedern nicht überschreiten sollte. Um das Proporzproblem zu lösen, könnte man deshalb jedem Kommissionsmitglied einen Stellvertreter zugesellen. Zieht man den direkt gewählten Präsidenten ab, stünden so insgesamt 28 (zwei mal 14) Posten zur Verfügung, die zu besetzen sind; kein Land müsste leer ausgehen. Schwieriger ist die Verteilung der 14 Kommissarsposten zu lösen. Da die großen Länder auf ihren Vertretungsanspruch wohl kaum verzichten werden, drohen hier unweigerlich Konflikte. Diese ließen sich vielleicht vermeiden, wenn man die Verteilung – statt sie mühsam auszuhandeln – im Rahmen einer „gewichteten Lotterie“ auslost, wie es die Politikwissenschaftler Hubertus Buchstein und Michael Hein vorgeschlagen haben. Die Gewichtung folgt dabei dem Prinzip der degressiven Proportionalität, das der Sitzverteilung im Europäischen Parlament zugrunde liegt; dieses Prinzip bewirkt eine leichte Unterrepräsentation der großen und starke Überrepräsentation der kleinen Länder. Seine Übertragung auf das Losverfahren würde bedeuten, dass die großen Länder mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Kommission vertreten wären. Gleichzeitig hätten aber auch die kleinen Länder eine faire Vertretungschance. Fiele das Los auf sie, könnte man sie nicht mehr mit den unwichtigsten Ressorts abspeisen. Und andernfalls stünde ihnen zumindest ein Stellvertreterposten zu.

Auch im Rahmen der Proporzregel kann der Kommissionspräsident über die Ernennung der Kommissare und ihrer Stellvertreter nicht allein entscheiden. Die Mitgliedsstaaten behalten das Recht, entsprechende Kandidaten zu nominieren. So wie es heute geregelt ist, bleibt das Nominierungsverfahren allerdings in doppelter Hinsicht unbe-

friedigend. Zum einen kann sich der Kommissionspräsident einem Vorschlag faktisch nicht verweigern, er muss also die Kandidaten akzeptieren, die ihm die Mitgliedsstaaten „vorsetzen“. Die im Verfassungskonvent ursprünglich vorgesehene Lösung, ihn unter drei Vorschlägen auswählen zu lassen, wäre hier sinnvoller gewesen. Zum anderen liegt das Nominierungsrecht allein bei den nationalen Regierungen. Dies führt dazu, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Kommission heute mehr oder weniger derjenigen des Rates entspricht. Wenn der Kommissionspräsident direkt gewählt wird, dann sollte er aber auch das Mandat haben, gerade solche Personen in seine Mannschaft aufzunehmen, die gleichgerichtete politische Ziele verfolgen.

Beide Probleme ließen sich beheben, wenn die Wähler das Recht hätten, die nationalen Kandidaten für die Kommission ebenfalls direkt zu wählen. Damit gäbe es nicht nur einen zusätzlichen Anreiz, sich an den Europawahlen zu beteiligen. Auch den Parteien fiel es vermutlich leichter, für einen Spitzenkandidaten aus einem anderen Land zu trommeln, wenn diesem ein Kandidat aus dem eigenen Land zur Seite stünde. Konkret könnte das Verfahren wie folgt aussehen:

Jeder Mitgliedsstaat wählt – je nach Größe⁹ – zwischen zwei und fünf Personen, die dem Kommissionspräsidenten als Kandidaten für die Kommission vorgeschlagen werden. Die Nominierung der Personen erfolgt durch die nationalen Parteien in Abstimmung mit ihren europäischen Dachverbänden. Die Wahl findet gleichzeitig mit der Wahl des Kommissionspräsidenten und den Wahlen zum Europaparlament statt. Gewählt sind die Personen mit den meisten Stimmen. Nachdem die Auslosung erfolgt ist und feststeht, welches Land einen Kommissar stellen darf, ernennt

⁹ Die Verteilung könnte wie folgt geregelt werden: Mitgliedsstaaten unter einer Million Einwohner zwei Kandidaten, von einer Million bis zwanzig Millionen Einwohner drei Kandidaten, von zwanzig bis fünfzig Millionen Einwohner vier Kandidaten und über fünfzig Millionen Einwohner fünf Kandidaten. Nach heutigem Stand kämen so 92 Kandidaten zusammen, von denen 28 als Kommissare und Stellvertreter auszuwählen wären. Die verbleibenden 64 Kandidaten würden als Abgeordnete in das Parlament einziehen.

der Kommissionspräsident die Mitglieder der Kommission und deren Stellvertreter aus dem Kreis der gewählten Kandidaten. Auch die Ressortzuteilung und die Bestimmung eines Vizepräsidenten kann er nach eigenem Ermessen vornehmen.

Der Vorschlag impliziert, dass von den gewählten Kandidaten nur etwa ein Drittel als Kommissionsmitglieder zum Zuge kommen. Dies ist einerseits notwendig, weil der Kommissionspräsident ansonsten nicht über den nötigen Spielraum bei der Zusammenstellung seines Teams verfügt. Andererseits wäre es aus demokratischer Sicht aber kaum vermittelbar, wenn ausgerechnet die Kandidaten mit den besten Ergebnissen am Ende leer ausgehen – zumal wenn sie aus einem großen, bevölkerungsreichen Land stammen. Dieses Manko ließe sich durch eine Verkopplung mit der gleichzeitig stattfindenden Parlamentswahl beheben. Die Kandidaten für die Kommission würden danach zugleich für das Europäische Parlament kandidieren und die jeweiligen Listen der Parteien in ihren Ländern anführen. Werden sie gewählt, wäre ihnen in jedem Fall ein Abgeordnetenmandat sicher. Hält man an der bestehenden Inkompatibilitätsregelung fest, könnten für die Kommissare und Stellvertreter entsprechende Listenkandidaten nachrücken.

Ein schwer zu lösendes Problem in jedem präsidentiellen System ist die Nachfolgeregelung, falls der Kommissionspräsident durch Rücktritt, Absetzung oder Tod vorzeitig aus dem Amt scheidet. Hier könnte man entweder dem US-amerikanischen Vorbild folgen, wo der Vizepräsident für den Rest der Wahlperiode automatisch in das höchste Amt aufrückt. Oder man lässt den Kommissionspräsidenten und die Kommissare komplett neu wählen. Letzteres wäre im Falle der EU insofern konsequenter, als der Vizepräsident der Kommission im Unterschied zu seinem US-amerikanischen Pendant nicht auf dem „Ticket“ des Präsidenten mitgewählt wird. Findet die Wahl nur für den Rest der Amtsperiode statt, könnte dann allerdings die missliche Situation auftreten, dass ein gerade erst gewählter Präsident sich schon nach kurzer Zeit erneut den Wählern stellen müsste. Als

Ausweg bietet sich eine differenzierte Lösung an: Bei einem Ausscheiden bis zur Mitte der Amtszeit findet eine Neuwahl statt, bei einem späteren Ausscheiden greift die Nachfolgeregelung. Weniger zweckmäßig erscheint die Neuwahl einzelner Kommissare. Hier könnte bei einem vorzeitigen Ausscheiden der Stellvertreter nachrücken und die Regierung des Landes, aus dem der ausgeschiedene Kommissar stammt, im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten einen neuen Stellvertreter bestimmen.

Die legitimatorische Aufwertung, die das Amt des Kommissionspräsidenten durch eine Direktwahl erführe, würde die Gewichte im Machtviereck von Ministerrat, Parlament, Europäischem Rat und Kommission in Richtung der letzteren verschieben. Dies wäre noch nicht gleichbedeutend mit dem Wandel der Europäischen Union hin zu einer Mehrheitsdemokratie, da auch ein direkt gewählter Chef der europäischen Exekutive auf Dauer kaum gegen den Willen des Parlaments und der mitgliedstaatlichen Regierungen regieren könnte. Wenn die Wahl des Kommissionspräsidenten zugleich eine politische Richtungsentscheidung sein soll, müssen diesem allerdings ausreichend Möglichkeiten an die Hand gegeben werden, die Agenda der Gesetzgebung zu bestimmen. Schon heute hat die Kommission ein Art Vetobefugnis im Rechtsetzungsprozess, indem sie eine von ihr eingebrachte Vorlage jederzeit zurücknehmen kann. Darüber hinaus würde die Führungsrolle des Exekutivchefs gestärkt, wenn man das Amt – wie von Viviane Reding vorgeschlagen – mit dem Amt des permanenten Ratspräsidenten zusammenlegt. Vor allem aber bräuchte die Union auf mittlere und lange Sicht die Zuständigkeiten, die eine Wahl zwischen politischen Alternativen erst ermöglichen. Sie müsste zum Beispiel über ein deutlich höheres Budget verfügen und die Vergemeinschaftung der Außen-, Verteidigungs-, Einwanderungs- und Energiepolitik vorantreiben. Die Überwindung des Demokratiedefizits bedingt – mit anderen Worten – den Übergang der bisher überwiegend „negativen“ zur „positiven“ Integration

Eine solche Integrationsvertiefung ist auch dann möglich, wenn nicht alle Staaten mitmachen. Die Direktwahl würde sogar dazu beitragen, die jeweiligen *in-* und *out-groups* stärker zu verklammern. Wenn die Kommission Entscheidungen trifft, die ausschließlich die Euro-Zone betreffen, wirken dabei ja auch die politischen Vertreter und Wähler der Länder mit, die dem Euro nicht angehören. Die supranationale Kommission unterscheidet sich darin von der intergouvernementalen Logik des Europäischen und Ministerrates, in denen die differenzierte Integration auch institutionell zum Ausdruck kommt. Eine Mittelstellung nimmt das Europäische Parlament ein. Ob die Abgeordneten aus den nicht beteiligten Staaten hier berechtigt wären, an Abstimmungen teilzunehmen, die nur die Euro-Zone betreffen, ist eine bislang noch ungeklärte Frage. Von den Debatten ausschließen sollte man sie jedenfalls nicht. Auch im Europäischen Rat und im Rat der Finanzminister könnte man die Nicht-Mitglieder mit beratender Stimme aufnehmen, wie es von Polen gerade gefordert worden ist.

Bleibt die Frage nach den Realisierungschancen. Skeptiker weisen darauf hin, dass

Europa in der aktuellen Situation, in der die Zeichen eher auf Renationalisierung stehen und EU-kritische Populisten starken Zulauf erfahren, alles andere brauche als eine neue Verfassungsdiskussion. Nach der schweren Geburt des Lissabon-Vertrags scheint es in der Tat kaum vorstellbar, dass die Staats- und Regierungschefs eine vergleichbare Kraftanstrengung in absehbarer Zukunft auf sich nehmen könnten. Was für die Regierungen gilt, muss aber nicht unbedingt für Parteien, Medien oder andere zivilgesellschaftliche Akteure gelten – weder auf der nationalen noch auf der europäischen Ebene. So hat zum Beispiel die CDU die Forderung nach Einführung der Direktwahl in ihr Programm aufgenommen. Damit ist sie zumindest in diesem Punkt der SPD voraus, die am hergebrachten parlamentarischen Weg festhalten und das Demokratiedefizit lieber durch nationale Volksabstimmungen zur Europapolitik bekämpfen möchte. Die Parteien sollten keine Scheu haben, einen solchen Ideenwettbewerb um die künftige institutionelle Gestalt der Europäischen Union anzustoßen. Die anstehenden Europawahlen böten eine gute Gelegenheit.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun (2002), Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen.
- Barber, Benjamin R. (1984), Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age, Berkeley.
- Beck, Kurt / Jan Ziekow, Hg. (2011), Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie, Wiesbaden.
- Beckedahl, Markus / Falk Lüke (2012), Die digitale Gesellschaft. Netzpolitik, Bürgerrechte und die Machtfrage, München.
- Bertelsmann-Stiftung (2010), Politik beleben, Bürger beteiligen. Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle, Gütersloh.
- Bieber, Christoph / Claus Leggewie, Hg. (2012), Unter Piraten. Erkundungen in einer neuen politischen Arena, Bielefeld.
- Blühdorn, Ingolfur (2013), Simulative Demokratie. Neue Politik nach der postdemokratischen Wende, Berlin.
- Bödeker, Sebastian (2012), Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft, Frankfurt a.M. (Otto-Brenner Stiftung).
- Braun, Stephan / Alexander Geisler, Hg. (2012), Die verstimmte Demokratie. Moderne Volksherrschaft zwischen Aufbruch und Frustration, Wiesbaden.
- Buchstein, Hubertus, Hg. (2013), Die Versprechen der Demokratie. 25. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Baden-Baden.
- Crouch, Colin (2008), Postdemokratie, Frankfurt a.M.
- Decker, Frank (2000), Demokratie und Demokratisierung jenseits des Nationalstaates. Das Beispiel der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 10 (2), S. 585-629.
- Decker, Frank (2011a), Parteien und Parteiensysteme in Deutschland, Stuttgart.
- Decker, Frank (2011b), Regieren im „Parteienbundesstaat“. Zur Architektur der deutschen Politik, Wiesbaden.
- Decker, Frank (2012a), Welche Art der direkten Demokratie brauchen wir?, in: Tobias Mörschel / Christian Krell (Hg.), Demokratie in Deutschland, Wiesbaden, S. 175-198.
- Decker, Frank (2012b), Ein Lehrstück für die Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie? Das Beispiel „Stuttgart 21“, in: Eckhard Jesse / Roland Sturm (Hg.), „Superwahljahr“ 2011 und die Folgen, Baden-Baden 2012, S. 307-325.
- Decker, Frank (2013), Wenn die Populisten kommen. Beiträge zum Zustand der Demokratie und des Parteiensystems, Wiesbaden.
- Decker, Frank (2014), Vorbote des Volksentscheids auf Bundesebene? Institutionelle Ausgestaltung und Praxis der direkten Demokratie in den Ländern, in: Eckhard Jesse / Roland Sturm (Hg.), Bilanz der Bundestagswahl 2013, Baden-Baden, S. 613-638.
- Dienel, Peter C. (2002), Die Planungszelle. Der Bürger als Chance, 5. Aufl., Wiesbaden.
- Eder, Christina (2010), Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene. Eine vergleichende Analyse der unmittelbaren Volksrechte in den deutschen Bundesländern, den Schweizer Kantonen und den US-Bundesstaaten, Baden-Baden.

- Embacher, Serge (2011), *Demokratie! Nein danke? Demokratieverdross in Deutschland*, Bonn.
- Geißel, Brigitte (2011), *Kritische Bürger. Gefahr oder Ressource für die Demokratie?*, Frankfurt a.M. / New York.
- Habermas, Jürgen (2011), *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin.
- Hoecker, Beate, Hg. (2006), *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung*, Opladen.
- Jörke, Dirk (2010), *Die Versprechen der Demokratie und die Grenzen der Deliberation*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 20 (3-4), S. 269-290.
- Jun, Uwe / Oskar Niedermayer / Elmar Wiesendahl, Hg. (2009), *Die Zukunft der Mitgliederpartei*, Opladen / Farmington Hills.
- Kaase, Max (1997), *Vergleichende Politische Partizipationsforschung*, in: Dirk Berg-Schlosser / Ferdinand Müller-Rommel (Hg.), *Vergleichende Politikwissenschaft*, 3. Aufl., Opladen, S. 159-174.
- Kersting, Norbert, Hg. (2012), *Electronic Democracy*, Opladen / Toronto.
- Kielmansegg, Peter Graf (2013), *Die Grammatik der Freiheit. Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat*, Baden-Baden.
- Kneuer, Marianne, Hg. (2013), *Das Internet: Bereicherung oder Stressfaktor für die Demokratie*, Baden-Baden.
- Kost, Andreas (2008), *Direkte Demokratie*, Wiesbaden.
- Kraushaar, Wolfgang (2012), *Der Aufruhr der Ausgebildeten. Vom Arabischen Frühling zur Occupy-Bewegung*, Hamburg.
- Kubicek, Herbert (2010), *e-Participation*, in: Bernd W. Wirtz (Hg.), *E-Government*, Wiesbaden, S. 195-225.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven / London.
- Meerkamp, Frank (2011), *Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. Bedeutung und Entwicklung*, Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang (2011), *Steckt die Demokratie in einer Krise?*, in: Caroline Y. Robertson-von Trotha (Hg.), *Herausforderung Demokratie*, Baden-Baden, S. 13-27.
- Merkel, Wolfgang / Alexander Petring (2012), *Politische Partizipation und demokratische Inklusion*, in: Christian Krell / Tobias Mörschel (Hg.), *Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden, S. 93-119.
- Michelsen, Danny / Franz Walter (2013), *Unpolitische Demokratie. Zur Krise der Repräsentation*, Berlin.
- Niedermayer, Oskar (2009), *Bevölkerungseinstellungen zur Demokratie. Kein Grundkonsens zwischen West- und Ostdeutschen*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40 (2), S. 383-397.
- Offe, Claus, Hg. (2003), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt a.M. / New York.
- Petersen, Thomas u.a. (2013), *Gespaltene Demokratie. Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013*, Gütersloh (Bertelsmann-Stiftung).
- Pörksen, Bernhard / Hanne Detel (2012), *Der entfesselte Skandal. Das Ende der Kontrolle im digitalen Zeitalter*, Köln.

- Rehmet, Frank / Tim Weber (2013), Volksentscheids-Ranking 2013 von Mehr Demokratie e.V., Berlin.
- Richter, Emanuel (2011), Was heißt politische Kompetenz? Politiker und engagierte Bürger in der Demokratie, Frankfurt a.M./ New York.
- Rosanvallon, Pierre (2010), Demokratische Legitimität. Überparteilichkeit – Reflexivität – Nähe, Hamburg.
- Sartori, Giovanni (1992), Demokratietheorie, Darmstadt.
- Schäfer, Armin (2009), Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, in: Max Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Jahrbuch 2009-2010, Köln, S. 33-38.
- Scheyli, Martin (2000), Politische Öffentlichkeit und deliberative Demokratie nach Habermas. Institutionelle Gestaltung durch direktdemokratische Beteiligungsformen?, Baden-Baden.
- Schiller, Theo (2002), Direkte Demokratie. Eine Einführung, Frankfurt a.M.
- Schmidt, Manfred G. (2010), Demokratietheorien. Eine Einführung, 5. Aufl., Wiesbaden.
- Spier, Tim u.a., Hg. (2011), Parteimitglieder in Deutschland, Wiesbaden.
- Steffani, Winfried: Demokratische Offenheit bei der Wahl des Regierungschefs?, in: Jahrbuch für Politik 1 (1991) 1. Halbband, S. 25-40.
- Steinbrecher, Markus (2009), Politische Partizipation in Deutschland, Baden-Baden.
- Streeck, Wolfgang (2011), The Crisis of Democratic Capitalism, in: New Left Review 71, S. 5-29.
- Stutzer, Alois / Bruno S. Frey (2000), Stärkere Volksrechte – zufriedener Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz, in: Swiss Political Science Review 6 (3), S. 1-30.
- Tiefenbach, Paul (2006), Kumulieren, Panaschieren, Mehrmandatswahlkreise – mehr Demokratie beim Wahlrecht?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 37 (1), S. 115-125.
- Van Deth, Jan W. (2009), Politische Partizipation, in: Viktoria Kaina / Andrea Römmele (Hg.), Politische Soziologie, Wiesbaden, S. 141-161.
- Vatter, Adrian (2007), Direkte Demokratie in der Schweiz. Entwicklungen, Debatten und Wirkungen, in: Markus Freitag / Uwe Wagshal (Hg.), Direkte Demokratie, Münster, S. 71-113.
- Wiesendahl, Elmar (2006), Parteien, Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael (2011), Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert, in: Politische Vierteljahresschrift 52 (4), S. 603-635.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Demokratiezufriedenheit in West- und Ostdeutschland 1990 bis 2010, S. 19

Abb. 2: Typologie politischer Partizipation, S. 25

Abb. 3: Beteiligungshürden bei Initiative / Begehren und Entscheid, S. 35

Abb. 4: Mitgliederentwicklung der deutschen Parteien seit 1981, S. 38

Abb. 5: Langfristige Parteibindung in der Bundesrepublik 1976 bis 2008, S. 41

Abb. 6: Nutzung verschiedener Partizipationsformen 1988 bis 2008, S. 46

Veranstaltungen

Auftaktveranstaltung – Vorstellung des Forschungs- projekts (10.05.2012, Bonn)

Referenten / Podiumsteilnehmer:

- Prof. Dr. André Kaiser,
Universität zu Köln
- Prof. Dr. Emanuel Richter,
RWTH Aachen
- Prof. Dr. Manfred G. Schmidt,
Universität Heidelberg

Direktdemokratische Verfahren in den Ländern und Kommunen (22.11.2012, Bonn)

Referenten / Podiumsteilnehmer:

- Prof. Dr. Florian Grotz,
Leuphana Universität Lüneburg
- Dr. Volker Mittendorf,
Bergische Universität Wuppertal
- Marcel Solar,
Universität Bonn

Neue Formen der Bürger- beteiligung (25.04.2013, Bonn)

Referenten / Podiumsteilnehmer:

- Dr. Wolfgang Clement,
Bundesminister a.D.
- Tobias Fuhrman,
Fernuniversität Hagen
- Jörg Kerlen,
RWE Power AG
- Dirk Lahmann,
Beauftragter der Stadt Bonn für
Bürgerbeteiligung
- Priv.-Doz. Dr. Johannes Saurer,
Universität Bayreuth

Deutschlands Rolle in der Euro-Krise (05.07.2013, Bonn)

Referenten / Podiumsteilnehmer:

- Priv.-Doz. Dr. Marcus Höreth,
TU Kaiserslautern
- Prof. Dr. Michael Junker,
Accenture Deutschland
- Michael Krons,
Phoenix (Moderation)
- Dr. Frank-Walter Steinmeier,
Vorsitzender der SPD-Fraktion
im Deutschen Bundestag

Volksentscheide auf Bundesebene? (10.07.2013, Bonn)

Referenten / Podiumsteilnehmer:

- Dr. Christian Krell,
Friedrich-Ebert-Stiftung (Moderation)
- Dr. Peter Neumann,
Deutsches Institut für Sachunmittelbare
Demokratie an der TU Dresden

Abschlussveranstaltung – Reform der Parteiendemokratie (10.01.2014, Bonn)

Referenten / Podiumsteilnehmer:

- Prof. Dr. Thomas Poguntke,
Universität Düsseldorf
- André Stinka,
Generalsekretär der SPD
Nordrhein-Westfalen
- Prof. Dr. Robert Vehrkamp,
Bertelsmann-Stiftung Gütersloh

