

Ulrich von Alemann (Universität Düsseldorf)

Wie lassen sich die Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements ausbauen? – oder: Mehr Partizipation ist machbar, Herr Nachbar !

1 Konjunkturen des Partizipationsthemas

Ein Buch mit dem Titel „Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung“ paßt perfekt zu dem gestellten Thema. Der Buchtitel erscheint höchst aktuell und es ist sicher nicht sensationell, daß ich dieses Buch herausgegeben habe. Bemerkenswert ist aber vielleicht das Publikationsjahr. Es handelte sich um ein Forschungsprojekt, gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zwischen 1972 und 1975 an der Universität Bonn. Das Buch erschien in der ersten Auflage 1975. Zwischen der heutigen Themenstellung und dem Buch von damals liegen satte 25 Jahre. Satt ist natürlich nur die jubiläumsverdächtige Gesamtspanne von 25 Jahren, denn es gab viele magere, viele streitige, viele verzweifelte Jahre darunter. Wenn wir heute über bürgerschaftliches Engagement diskutieren, was hat sich dann in diesen 25 Jahren geändert ?

Die erste These lautet: Es hat sich viel geändert. Denn Partizipation, Demokratisierung und Mitbestimmung waren in der ersten Hälfte der siebziger Jahre Kampfbegriffe. Es wurde erbittert darum gestritten. Willy Brandts berühmtes Wort in der Regierungserklärung von „Mehr Demokratie wagen“ polarisierte. Konservative Kräfte polemisierten dagegen. Demokratische Rechte außerhalb des regelmäßigen Wahlrechtes in der Demokratie reklamieren zu wollen, sei wie ein „adamitischer Neid“, der zu kurz gekommenen, die alle gottgleich sein wollten, so damals der Freiburger Politikwissenschaftler Wilhelm Hennis. Das ist alles ziemlich vergessen. In allen Parteiprogrammen, in allen Sonntagsreden wird mehr Bürgerbeteiligung gefordert, wird Engagement verlangt, wird die Demokratie in der ganzen Gesellschaft, nicht nur in der Politik beschworen.

Aus einem Kampfkonzept für eine demokratisierte Gegengesellschaft ist ein Alltagsbegriff geworden. Mehr Demokratie kann heute jeder wagen, aber kaum einer nimmt es zur Kenntnis. Mehr Partizipation ist keine Vision mehr, sondern eine Stück Realität geworden. Viel ist entstanden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind in alle Gemeindeordnungen der Bundesrepublik vorgedrungen, gerade auch die neuen Bundesländer haben in der Kommunalverfassung, aber auch in ihren Landesverfassungen direkte Demokratie stärker einbezogen, als das vor 25 Jahren erträumt wurde. Auch die Mitbestimmung ist kein Kampfbegriff mehr in den Unternehmen, dafür wird die Mitarbeiterbeteiligung vom Management verlangt.

Unternehmenskultur verlangt Identifikation mit der Firma, die ist nur durch Mitwirkung machbar. Und natürlich auch ist in den Kommunen und Verwaltungen die Mitarbeiterorientierung und die Kundenorientierung en vogue. Die deutsche Untertanenkultur, die nicht nur Heinrich Mann mit seinem berühmten Pro-

fessor Unrat karikiert hatte, sondern die auch noch die berühmte vergleichende Untersuchung „Civic culture“ von Almond und Verba in den fünfziger Jahren in Deutschland diagnostiziert hatte, diese Untertanenkultur scheint passé. Neuere Untersuchungen aus den siebziger und achtziger Jahren sprechen gar von einer „Partizipatorischen Revolution“ (Max Kaase). Die Deutschen sind nun im internationalen Vergleich ziemlich weit nach vorne geprescht in Sachen politischer Partizipation, Mitwirkung und Teilhabe. Ist also alles zum Besten bestellt ?

Die Gegenthese lautet: Es hat sich in den 25 Jahren eigentlich wenig geändert. Programmatisch haben sich alle Parteien, Politiker, Verbände und Unternehmen modernisiert. Eine Partizipationsrhetorik ist entstanden, die vom Feinsten ist. Im Mittelpunkt steht der Mensch: So könnte es jeder Parteitag, jeder Gewerkschaftstag, jede Hauptversammlung, jeder Kirchentag verkünden. Aber ist die Realität wirklich so anders geworden: Sind die Bürger denn wirklich in der Kommune mehr beteiligt, stärker involviert, intensiver engagiert? Geht nicht die Wahlbeteiligung zurück? Ist der Schwung der Bürger zur Bewegung nicht gebrochen? Sind die neuen sozialen Bewegungen nicht im Abwärtstrend? Verfängt sich der Bürger nicht immer noch im Dickicht der kommunalen Ämter, Kompetenzen und Inkompetenzen ? Wahrscheinlich verhält es sich wie mit dem berühmten Glas Wasser: Es kommt auf die Perspektive an und auf den eigenen Durst, ob man es nun als halbvoll oder halbleer betrachten will. Jedenfalls ist das Glas weder ganz voll noch ganz leer. Also bleibt viel zu tun.

2 Formen politischer Partizipation

Bürgerliche Teilhabe und politische Partizipation sind außerordentlich vielgestaltig. Die Debatte um die Formen der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger ist so alt wie die Entwicklung der Demokratie selbst. Die Zeit der Außerparlamentarischen Opposition zwischen 1966 und 1969 kann durchaus als ein Wendepunkt in der Debatte um demokratische Mitwirkung angesehen werden. In dieser Zeit wurde der große Streit um die „Demokratisierung“ der Gesellschaft ausgetragen. Die eine, konservative Seite ging davon aus, daß die repräsentative Demokratie des Grundgesetzes die erschöpfende Basis der Demokratie sei. Darüber hinausgehende Forderungen nach Demokratisierung seien nicht sachgerecht, führten zu einer unwillkommenen Radikalisierung und Politisierung und seien deshalb abzulehnen. Die Gegenseite forderte mehr Demokratisierung aller gesellschaftlichen Teilbereiche, von der Schule bis zur Universität, vom Krankenhaus bis zum Gefängnis, vom Kindergarten bis zum Altenheim. Beide Extrempositionen traten im Laufe der siebziger Jahre in den Hintergrund: Es bildet sich ein neuer Konsens heraus, das mehr Teilhabe, Partizipation und Mitbestimmung in Betrieb und Universität, Verwaltung und im gesamten gesellschaftlichen Leben durchaus willkommen sei, ohne aber eine radikale Übertragung des parlamentarischen Demokratiemodells (eine Person, eine

Stimme) auf alle gesellschaftlichen Teilbereiche. Die bisherige Debatte um Demokratisierung war meist von Gegensatzpaaren bestimmt:

- Repräsentative Demokratie versus plebiszitäre Demokratie,
- parlamentarische Demokratie versus außerparlamentarische Demokratie,
- konventionelle Beteiligungsformen (z.B. Wahlen) versus unkonventionelle Beteiligungsformen (z.B. Demonstrationen, Sitins, Go-ins, Menschenketten).

Diese Gegensatzpaare bleiben aber unbefriedigend, weil die Fülle der Partizipationsformen dadurch nicht abgebildet werden kann. Ich will deshalb versuchen, die gesamte Palette politischer Partizipationsformen in ein Raster aufzunehmen, das eine in den Sozialwissenschaften so beliebte Vier-Felder-Tabelle bildet. Dazu unterscheide ich zwei Dimensionen der Partizipation, einmal direkte Partizipationsformen und indirekte Partizipationsformen und zum andern formell (im Grundgesetz, Gesetzen, Satzungen usw.) verfaßte Teilhabeformen und nicht verfaßte Partizipationsformen. Dadurch ergibt sich folgendes Schema:

Abbildung 12: Partizipationsformen

	<i>Direkt</i>	<i>Indirekt</i>
<i>Verfaßt</i>	Volksbegehren, Volkstentscheid, Referendum	Wahlen, Parteimitgliedschaft, Anhörungen, Beiräte, Beauftragte
<i>Nicht-verfaßt</i>	Proteste, Bürgerinitiativen	Verbände, Bürgerforen, Planungszellen

Die Vielfalt der verschiedenen Beteiligungsformen ermöglicht auch einen Ausbau des bürgerschaftlichen Engagements, ohne daß dabei eine einzige Partizipationsform bevorzugt werden müßte, wie z.B. der vielfältige Wunsch in der Öffentlichkeit, mehr Bürgerentscheide/Volkstentscheide einzuführen. Dies wäre nur eine einzige Form der Ausweitung von bürgerschaftlichem Engagement und bei weitem nicht die einzige. Geht man nun die einzelnen vier Felder der abgebildeten Partizipationsformen im einzelnen durch, so ergibt sich folgendes Bild:

2.1 Direkte und verfaßte Partizipationsformen

Dies sind in erster Linie Sachentscheidungen der Bürger, die auf kommunaler Ebene in nahezu allen Gemeindeordnungen der Länder garantiert sind. Die Ausgestaltungsformen sind sehr unterschiedlich. Sicherlich ist hier noch einiger Spielraum vorhanden, z.B. ist in Nordrhein-Westfalen die Gemeindeordnung in bezug auf Bürgerbehörden und Bürgerentscheidungen sehr restriktiv. Aber andererseits ist dieses Instrument auch kein Allheilmittel gegen Passivität der Bürger und für mehr bürgerschaftliches Engagement. Denn häufig zeigt sich hier, daß die so-wieso schon Aktiven auch hier wieder aktiv werden. Im übrigen versprechen sich manche, die von vielen beklagte zu große Dominanz der Parteien zurückdrängen zu können. Aber dies ist nicht unbedingt zu erwarten, da zumindest auf Landesebene nur solche Volksentscheidungen nennenswerten Erfolg haben, in denen mindestens eine, meistens eine der großen Oppositionsparteien sich mit engagiert. Sicherlich könnte die Reserve gegenüber Volksentscheidungen auf Bundesebene etwas aufgelockert werden. Das immer wieder herangezogene historische Beispiel, die Weimarer Republik sei an übermäßigem Engagement und radikaler Politisierung der Bevölkerung unter anderem durch Volksentscheidungen zugrunde gegangen, ist einfach nicht zutreffend. Es gab in der Weimarer Republik nur zwei Volksentscheidungen, die nicht nennenswert die gesamte Entwicklung zum Untergang der Republik beeinflußt haben.

2.2 Verfaßte und indirekte Partizipationsformen

Hier stehen natürlich die Wahlen zu den Vertretungskörperschaften in der Kommune, im Land und im Bund sowie in Europa im Vordergrund. Alle Initiativen, die sich für mehr Demokratie durch verstärkte Referenden einsetzen vergessen, daß auch das Instrument der Wahlen beträchtlich partizipationsfreundlicher gestaltet werden kann. Dies betrifft besonders die starren Listen, die auf Bundesebene die Regel, und bei den meisten Landtagswahlen vorherrschend sind. Bayern zeigt aber, daß selbst bei Landtagswahlen offene Listen, wo der Bürger bei den Kandidaten sein Kreuzchen machen kann, die er bevorzugt, durchführbar sind. Auch das Wahlrecht für Ausländer ist zumindest auf kommunaler Ebene deutlich offener zu gestalten. Auch die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre ist ein Schritt zur weiteren Teilhabe der Bürger.

Neben dieser parlamentarischen Partizipationsform durch Wahlen besteht aber auch, durch das Grundgesetz abgesichert, die Mitwirkung an der politischen Willensbildung durch die Parteien. Hier ist in den letzten Jahren viel Porzellan zerschlagen worden, weil die Parteien zum Buh-Mann aller politischen Probleme in Deutschland erklärt wurden. Es seien abgeschlossene, verkrustete Apparate, die den Bürger bevormundeten und wie Kraken alle politischen Entscheidungen im Griff hielten. Tatsache ist aber, daß die Parteien gerade auf kommu-

naler Ebene klagen, zu wenig aktive Mitglieder zu haben. Die Türen der Grundorganisationen in den Parteien sind meist weit offen für neue engagierte Menschen, die sich politisch beteiligen wollen.

In den letzten Jahren ist neben der parlamentarischen Beteiligung ein großer Sektor für vorparlamentarische Beteiligungsformen ausgebaut worden. Dazu gehören gewählte Senioren- oder Ausländervertretungen, Jugendparlamente, aber auch Beiräte, Beauftragte und spezielle Büros. Gerade für politisch nicht voll gleichberechtigte Gruppen in der Gesellschaft wie Frauen, Ausländer, Senioren, Jugendliche, Behinderte sind auf diesem Wege eine ganze Palette an zusätzlichen Beteiligungsformen geschaffen worden. Hier sollte man des Guten nicht zuviel tun, weil das Neben- und Gegeneinander von zusätzlichen Gremien die Politik noch intransparenter werden lassen kann. Der Rat der Gemeinde, der von allen Bürger gewählt wird, sollte deshalb keine Zuständigkeiten an Einzelvertretungen abgeben.

2.3 Nicht verfaßte und direkte Partizipationsformen

Hier sind der Phantasie keine Grenzen gesetzt, neue Partizipations- und Protestformen zu erfinden. In gewisser Weise sind aber auch all diese Protestformen durch die Verfassung indirekt abgesichert, z.B. durch die Grundrechte der Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, damit auch Demonstrationsrecht und Vereinigungsfreiheit. Wie wichtig und notwendig diese Rechte sind, erfährt man eher durch ihre Negation, wie in autoritären Regimen, nicht zuletzt in der ehemaligen DDR. Politische Systeme, die keine spontanen, unkontrollierten und direkten Artikulationen des Bürgerwillens zulassen, verdienen das Etikett Demokratie nicht. Selbst die Love-Parade in Berlin reklamiert das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit und das Demonstrationsrecht. Auch wenn es manchmal zu Auswüchsen kommt, sind diese Grundrechte aktiv zu verteidigen. Vorschläge, hier neue Partizipationsformen zu entwickeln, sind nicht Aufgabe der Wissenschaft: Spontaneität kann man nicht verordnen.

2.4 Nicht verfaßte und indirekte Partizipationsformen

Die indirekte Mitwirkung von Verbänden und organisierten Interessen an der politischen Willensbildung wird oft als Lobbyismus in Deutschland kritisiert und herabgewürdigt. Lobbyismus ist aber mittlerweile in der USA, wo der Begriff eigentlich herkommt, zu einem ganz neutralen Ausdruck des Einflusses auf die politische Willensbildung geworden. Viele Bürgergruppen, z.B. die große amerikanische Initiative „Common Cause“ ist stolz darauf, in Washington präsent zu sein und gehört zu werden. Sie formuliert deshalb in ihren Aufrufen: „We lobby for more democracy.“ Auch in Deutschland kann man in einer pluralistischen Demokratie den Verbänden ihr Recht auf Mitwirkung am politischen

Willensbildungsprozeß nicht verwehren. Schließlich wird den Parteien auch nur die „Mitwirkung“ am Meinungsbildungsprozeß zugestanden, nicht etwa ein Monopol. Verbände und natürlich auch die Medien sind insofern legitime Teilnehmer der Interessenvermittlung. Dies gilt auch für neue Formen von Bürgerforen oder von Planungszellen, wie sie in manchen Kommunen eingerichtet wurden. Wichtig ist allerdings, daß dieser Prozeß der Willensbildung transparent bleibt. Dem dient z.B. auf Bundesebene eine sogenannte „Lobbyliste“, in die sich beim Bundestag alle Verbände eintragen, die offiziell zu Anhörungen eingeladen oder zu Stellungnahmen aufgefordert werden wollen. Es ist durchaus zu überlegen, ob solche Lobbylisten auch bei den Landtagen oder bei den Großstädten eingerichtet werden, damit der Bürger Einblick nehmen kann, wer den Zugang zur politischen Willensbildung sucht.

3 *Fazit*

Der Ausbau bürgerschaftlichen Engagements ist also auf breiter Ebene möglich. Dem stehen keine ideologischen Vorbehalte, wie der Demokratisierung in den sechziger Jahren gegenüber. Manche wollen hier noch einen Schritt weiter gehen und die Partizipation in der Informationsgesellschaft mit Hilfe von Computer und Internet auf eine völlig neue Basis stellen. Ist die neue Utopie die Computer-Demokratie ? Anhänger der elektronischen Demokratie propagieren, daß vorparlamentarische Beteiligungsformen, projektförmige Arbeit in Parteien und auch spontane Protestaktionen über neue Medien wie das Internet effizienter und umfassender organisiert werden können. Sicherlich kann am Beschleunigungseffekt solcher Technologien kein Zweifel bestehen. Aber bisher ist eine wesentliche Einschränkung der Internet-Benutzung noch gegeben. Das schon bisher beklagte Mittelschichten-Bias bei aktiver politischer Partizipation würde mit neuen Verzerrungen nur weiter reproduziert werden, weil weniger gut ausgebildete, ältere Menschen oder den neuen Technologien fremd gegenüber stehende Gruppen und natürlich alle solche, die sich keinen persönlichen Computer leisten können, ausgeschlossen würden. Elektronische Demokratie ist deshalb noch weit davon entfernt, ein neues, umfassendes Partizipationsangebot unterbreiten zu können. Wer jedoch Demokratie auch als einen Suchpfad und ein Experimentierfeld betrachtet, der kann hier der Debatte neue Impulse geben.