

## *Perspektiv-Konferenz*

### **„Reform der Reformfähigkeit“**

*Freitag, 20. Mai 2011 – Vertretung des Freistaates Bayern beim Bund*

„Mehr direkte Demokratie!“ als Ausdruck der Ungeduld mit demokratischen Prozessen (Johanna Klatt)

#### **Vorgehen und Vorhaben**

Mit meinem Diskussionsbeitrag möchte ich weniger der institutionellen Reformfähigkeit der politischen Institutionen in der Bundesrepublik selbst nachgehen, als vielmehr diese Fähigkeit aus einer Außenperspektive der Bürgerinnen und Bürger beleuchten. Aufbauend auf kürzlich durchgeführten Erhebungen des Instituts für Demokratieforschung sowie aktuellen Erkenntnissen aus der politischen Partizipationsforschung möchte ich die beiden Schwerpunktgebiete 4 (Bürgerrechte) und 5 (Parteien) des Konvents in einen thematischen Zusammenhang setzen und dabei im Speziellen die Befürwortung zusätzlicher plebiszitärer Elemente einerseits sowie die öffentliche Wahrnehmung der derzeitigen Ausgestaltung der repräsentativen Demokratie andererseits miteinander verknüpfen. Dieser externe Blick auf die politischen Akteure in Parteien, Parlamenten und Regierungen soll die gegenwärtigen (auch demokratie- und politikdidaktischen) Bedingungen, unter denen eine „Reform der Reformfähigkeit“ durchzuführen wäre, umschreiben und thesenartige Deutungsvorschläge als Diskussionsgrundlage anbieten.

#### **Hohe öffentliche Zustimmung zu Ausweitung direkter Beteiligungsmöglichkeiten**

Die Zustimmung für stärkere Mitwirkungsrechte der Bürger ist derzeit so groß wie selten zuvor in der Bundesrepublik.<sup>1</sup> Nicht zuletzt seit den Protesten gegen das Bauprojekt Stuttgart 21 plädieren gerade höher Gebildete<sup>2</sup> vermehrt für eine Ausweitung direkter Beteili-

<sup>1</sup> Laut Infratest dimap (Umfrage im Auftrag des ARD-Morgenmagazin) wünschen deutliche 76 Prozent der Bürger mehr direkte Beteiligung. O.A.: Mehrheit für mehr direkte Demokratie, in: Tagesschau Online, 23.07.2010, Online verfügbar unter <http://www.tagesschau.de/inland/dtrend482.html> (zuletzt eingesehen am 12.04.2011).

<sup>2</sup> Wie die Erhebungen des Göttinger Demokratieinstituts oder des Wissenschaftszentrums Berlin belegen, protestierten in Stuttgart insbesondere höher gebildete soziale Gruppen. Vgl. Göttinger Institut für Demokratieforschung (Hrsg.): Neue Dimensionen des Protests? Ergebnisse einer explorativen Studie zu den Protesten um Stuttgart 21, veröffentlicht am 19.11.2010, online abrufbar unter: <http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2010/11/Neue-Dimensionen-des-Protests.pdf> (zuletzt eingesehen am 08.04.2011); zur Ungleichheit moderner politischer Partizipationsformen vgl. auch Klatt, Johanna; Walter; Franz: *Entbehrliche der Bürgergesellschaft? Sozial Benachteiligte und Engagement*, Bielefeld 2011, insbesondere S.200ff.

gungsmöglichkeiten. Gleichzeitig erleben diese Formen politischer Beteiligung auf der kommunalen und Landesebene bereits seit etwa zwei Dekaden eine Hochkonjunktur.<sup>3</sup>

Den Einschätzungen des Konvents für Deutschland zu einem verstärkten direkten politischen Mitwirkungsrecht der Bürgerinnen und Bürger...

- Der Konvent für Deutschland ist der Ansicht, dass... „*Stärkung der Rechte der Bürger gegenüber dem Staat und insbesondere gegenüber den Parteien und Politikern die Reformfähigkeit unseres Landes verbessern würde*“.<sup>4</sup>
- ... plädiert für die „*Einführung plebiszitärer Elemente in unsere Verfassung – auf jeden Fall in Gestalt einer Volksinitiative, durch die das Wahlvolk die Befassung mit bestimmten Themen erzwingen kann; (...)*“.<sup>5</sup>

... würde also ein Großteil derzeit zustimmen. (Auch wenn die meisten von ihnen laut Umfragen nicht nur für bundesweite Volksinitiativen, sondern weitergehend für Volksentscheidungen plädieren.)

## Mögliche Gründe für die derzeitig starke Zustimmung zu direkten Beteiligungsmöglichkeiten

Mit ausschlaggebend für diese hohen Werte ist eine Verlagerung auf der Ebene der politischen Partizipation: Während das Aktivitätsniveau auf der Seite der konventionellen politischen Beteiligung (d.h. wahl- und parteibezogene Aktivitäten wie Mitarbeit in politischen Organisationen, Einflussnahme auf Entscheidungsträger über Parteien, Wahlen und Politiker etc.)<sup>6</sup> in der Regel sinkt, beteiligen sich immer mehr Menschen durch unkonventionelle Beteiligungsformen politisch (d.h. legale Protestaktivitäten wie genehmigte Demonstrationen, Unterschriftensammlungen oder Formen des zivilen Ungehorsams)<sup>7</sup>. Was man bei Stuttgart 21 beobachten konnte, war damit im Grunde nur der auffällige Ausdruck einer ohnehin seit längerem bestehenden Tendenz.

Gleichzeitig bedeutet dieses Abwenden des „Humankapitals“ von den konventionellen Politikstrukturen einen Verlust der lebensweltlichen Schnittstellen zwischen der Zivilgesellschaft und den Organen der repräsentativen Demokratie, also vornehmlich den Parteien, Räten und Parlamenten. Viele Aktive engagieren sich derzeit in kleinteiligen Bürgerinitiativen, sammeln Unterschriften oder protestieren; den Politiker des eigenen Landkreises oder der Ratsfraktion kennt man wiederum nur selten persönlich. Dadurch vergrößert sich möglichen-

<sup>3</sup> „Es gibt offenbar einen großen Bedarf an direkter Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger zwischen den Wahlen. Der starke Anstieg der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide seit Anfang der 90er Jahre, insbesondere seit 1996, belegt dies.“ Rehmet, Frank; Mittendorf, Volker (u.a.) (für Mehr Demokratie e.V.; Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie, Universität Marburg): Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland 1956-2007, Berlin/Marburg 2008, online verfügbar unter [http://www.mehr-demokratie.de/index.php?elD=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/bund/2007-buergerbegehrens-bericht.pdf&t=1302696626&hash=230a6a96635fdd21943b31e8a30349e9](http://www.mehr-demokratie.de/index.php?elD=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/bund/2007-buergerbegehrens-bericht.pdf&t=1302696626&hash=230a6a96635fdd21943b31e8a30349e9) (zuletzt 12.04.2011), hier S. 32.

<sup>4</sup> Online verfügbar unter: <http://www.konvent-fuer-deutschland.de/deu/themen/themen/> (zuletzt 12.04.2011).

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Rijke, Johann de: *Politische Partizipation Jugendlicher und junger Erwachsener: Altes und Neues*, in: Kaspar, Hanna; Schoen, Harald; Schumann, Siegfried; Winkler, Jürgen (Hrsg.): *Politik - Wissenschaft - Medien*. Wiesbaden 2009, S. 221-237, hier S. 225, (Rijke verweist hier auf Gabriel, Oscar W.: *Politische und soziale Partizipation*, in: Gabriel et. al.: *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München u.a. 523-573.)

<sup>7</sup> Ebd. Laut Schäfer fallen „die Mitarbeit in Bürgerinitiativen, Unterschriftensammlungen, der direkte Kontakt zu Mandatsträgern oder auch politisch motivierte Produktboykotte“ darunter. Informationsdienst Wissenschaft: Pressemitteilung: *Armut macht wahllos* (Interview mit Armin Schäfer), (2009). Online verfügbar unter: <http://idw-online.de/pages/de/news334621> [Eingesehen: 10.02.2011].

erweise die Distanz zum politischen System, bzw. zur Demokratie in ihrer derzeitigen Ausgestaltung.<sup>8</sup> Zugleich befindet sich die Parteiendemokratie damit in einer Abwärtsspirale, denn aufgrund der geringen Anzahl persönlicher Bekanntschaften in die Sphäre der Politik kommt es für viele Bürgerinnen und Bürger inzwischen kaum in Frage, selbst innerhalb der repräsentativen Demokratie aktiv zu werden, für eine Partei oder einen Wahlkreis zu kandidieren und sich *innerhalb* des politischen Systems zu bewegen. Unkonventionelle politische Beteiligung, die Trendvariante des politischen Engagements in 2011, bedeutet daher häufig den Versuch, Politik von außen zu verändern, extern Druck auf die *traditionellen* Politiksphären auszuüben.

Die hohen Zustimmungswerte zu direkter Demokratie resultieren des Weiteren daraus, dass das Ansehen von Politikern selten so schlecht war wie heute.<sup>9</sup> Nicht nur in Stuttgart dominierte in der Öffentlichkeit zuweilen der Eindruck, dass nicht mehr „die Besten“ Politikerinnen und Politiker werden, sondern in den politischen Institutionen ineffizient, unsachlich oder womöglich gar dilettantisch gearbeitet werde.

Insofern wirkte sich der oben geschilderte Wandel in der politischen Partizipationslandschaft – weg vom konventionellen und hin zum unkonventionellen Engagement – nicht nur auf die Wahrnehmung von Politik und Gesellschaft, sondern auch auf die der Demokratie aus.

## **Überforderungsgefühl und Wunsch nach klarer (womöglich gar autoritärer) politischer Führung**

Nun liegt es nahe, aus der starken Zustimmung zu mehr direkter Demokratie den Wunsch nach mehr politischer Eigenverantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten abzulesen. Erhebungen in Form von Fokusgruppengesprächen<sup>10</sup> weisen jedoch auf eine ganz andere Deutung hin.

Einerseits äußerten viele Probanden den Wunsch, Politik<sup>11</sup> solle möglichst effizient und unkompliziert ablaufen. Wir stießen in den Gesprächen auf großes Unverständnis gegenüber der vermeintlichen „Langsamkeit“ und „Ineffizienz“ parteipolitischer Prozesse, gewissermaßen auf eine „Ungeduld“ mit den Trägern der Demokratie. Auch scheint das Generalthema des Konvents, die „Reform der Reformfähigkeit“, mit bestimmten inhärenten Zielen (einer höheren „Flexibilität“<sup>12</sup>) bereits terminologisch bei vielen Menschen, und zwar nicht ausschließlich bei den so genannten „Modernisierungsverlierern“<sup>13</sup>, sondern verstärkt bei der gesellschaftlichen Mitte, Ängste oder zumindest Verunsicherung auszulösen. Diese resultieren wiederum in einen verstärkten Ruf nach vergleichsweise starker, autoritärer politischer

---

<sup>8</sup> Die theoretische Zustimmung zum System Demokratie divergiert von der sozusagen praktischen Zustimmung zur Demokratie in ihrer derzeitigen Ausgestaltung in der BRD. Vgl. Erhebungen im Anhang aus der Studie „Neue Dimensionen des Protests?“

<sup>9</sup> Zu den „Unpopularitätswerten“ von Politikerinnen und Politikern vgl. Behnke, Joachim: Vertrauen und Kontrolle: Der Einfluss von Werten auf Einstellungen zu politischen Institutionen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 40 (2009) Nr. 2, S. 379-413.

<sup>10</sup> Das Institut für Demokratieforschung hat seit 2008 (zum Teil in Zusammenarbeit mit dem Sinus-Institut) verschiedene Erhebungswellen zum Thema „Gesellschaft und Politik“ mit Teilnehmerinnen der gesellschaftlichen Mitte sowie sozial benachteiligter Gruppen durchgeführt.

<sup>11</sup> Bezogen wird sich hier schwerpunktmäßig auf die Bundespolitik.

<sup>12</sup> [http://www.konvent-fuer-deutschland.de/deu/Reform\\_Der\\_Reformfaehigkeit/](http://www.konvent-fuer-deutschland.de/deu/Reform_Der_Reformfaehigkeit/) (zuletzt 10.04.2011)

<sup>13</sup> Zu „Modernisierungsverlierern“ vgl. insbesondere Spier, Tim: *Modernisierungsverlierer?: Die Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa*, Wiesbaden 2010.

„Führung“<sup>14</sup>. In vielen Fällen scheint man selbst nicht unbedingt mehr entscheiden zu wollen, traut dies eben nicht nur den Politikerinnen und Politikern, sondern auch sich selbst nur noch bedingt zu. Denn: politische Herausforderungen werden als so kompliziert und komplex wahrgenommen, dass man sich selbst immer öfter keine eigene Meinung zutraut. Und da gleichzeitig die Vorstellung von expertengestützten, sachlich logischen und „richtigen“ Lösungen gesellschaftlicher Probleme vorherrscht, zählen zu den Idealvorstellungen von Politik gerade *nicht* mehr politischer Eigenverantwortung oder Gestaltungsmöglichkeit. Der Gedanke, über zusätzliche eigene Gestaltungsmacht im Sinne von Gestaltungsverantwortung zu verfügen, scheint viele Bürgerinnen und Bürger fast zu überfordern. Stattdessen plädiert man in einem fiktiven Idealstaat für sachneutrale Expertengremien, die sich den Problemen annehmen, diese sachlicher, effizienter lösen, und „reformieren“ könnten als Vertreter des derzeitigen Politiksystems. Hinreichend akzeptierte und respektierte „Experten“ sollten in diesem von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern skizzierten Idealstaat politisch führen und somit auch „reformieren“ können.

## Deutungsvorschläge für diese Widersprüchlichkeit

Dieser Befund steht jedoch in einem überraschenden Widerspruch zur derzeitigen hohen, und sogar noch zunehmenden Zustimmung zu mehr direkten politischen Beteiligungsmöglichkeiten. Der aktuelle Ruf nach mehr direkter Demokratie klingt auf den ersten Blick nach einem Wunsch nach mehr politischer Eigenverantwortung – der Wunsch nach pragmatisch agierenden Sachexpertengremien steht jedoch für die Aufgabe individuellen politischen Einflusses.

Eine Erklärungsmöglichkeit: Die vermehrte Befürwortung direkter Beteiligungsmöglichkeiten resultiert womöglich nicht aus dem *tatsächlichen* Wunsch nach mehr individueller und persönlicher Eigenverantwortung über das politische Geschehen. Sie scheint vielmehr ein Ausdruck gegenwärtiger Politik(er)- bzw. Parteienfrustration,<sup>15</sup> zu sein. Konkreter: ein Ausdruck der Distanz zu den Trägern repräsentativer Demokratie, denen man persönlich nicht nur kaum ver- sondern auch wenig zutraut. Den Akteuren in den Organen repräsentativer Demokratie wird damit auch nicht zugetraut, politische Reformen durchzuführen. Denn die Prozesse demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung, die in Parteien und Parlamenten zuweilen stattfinden, werden offensichtlich nicht geschätzt, sondern vielmehr als Schwachstellen und „Bremsklötze“ auf dem Weg zur Entscheidungsfindung wahrgenommen. Aus demokratiedidaktischer Perspektive stimmen diese Befunde durchaus nachdenklich. Gleichwohl: Dem Ruf nach einer „Reform der Reformfähigkeit“ im Sinne einer schnelleren und effizienteren Politik würden viele der von uns Befragten deutlich zustimmen.

---

<sup>14</sup> Der Begriff der politischen Führung ist in Deutschland historisch stark belastet. Er wird jedoch, analog zum Englischen „political leadership“, auch in der deutschen Forschung zunehmend verwendet und ist insbesondere an dieser Stelle als terminologische Zustandsbeschreibung eines gesellschaftlichen Phänomens (hohe Zustimmung zu politischer „Führung“) recht passend. Zu politischer Führung vgl. Forkmann, Daniela; Schlieben, Michael: „Politische Führung“ und Parteivorsitzende. *Eine Einleitung*, in: Dies. (Hrsg.): Die Parteivorsitzenden in der Bundesrepublik Deutschland 1949-2005, Wiesbaden 2005, S. 11-21.

<sup>15</sup> Zur Illustration aus einer vom Magazin Stern beim Forsa-Institut in Auftrag gegebenen Umfrage: 79 Prozent der Bundesbürger sagen, auf die Interessen des Volkes werde in Deutschland kaum Rücksicht genommen. Lediglich vier Prozent finden, dass Wahlentscheidungen in starkem Maße die Richtung der Politik bestimmen. O.A.: Umfrage: Deutsche wollen mehr direkte Demokratie, in: DiePresse.com, 11.11.2010, [http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/609462/Umfrage\\_Deutsche-wollen-mehr-direkte-Demokratie](http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/609462/Umfrage_Deutsche-wollen-mehr-direkte-Demokratie) (zuletzt eingesehen am 08.04.2011).