Gesprächskreis
Junge Soziale Demokratie

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Policy Brief

Direkte Demokratie sozial gestalten

AKADEMIE FÜR SOZIALE DEMOKRATIE

Autorinnen und Autoren:
Heiko Giebler, Wolfgang Gründinger, Julian Junk, Marcel Lewandowsky, Christian Miesner, Hans-Jörg Schmedes, Jasmin Siri, Katrin Schömann

Die Geschichte der Sozialdemokratie ist eng mit Fragen erweiterter Partizipation verbunden. Vom Kampf für ein universelles Wahlrecht über die Kritik an Honorationsparteien bis hin zur Teilhabe von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Unternehmen: immer spielte eine voranschreitende Demokratisierung der politischen und gesellschaftlichen Sphäre zur Herstellung von Gleichheit und Emanzipation eine herausragende Rolle. Entsprechend scheint es nur konsequent, dass die Soziale Demokratie und die europaweit mit ihr verbundenen Parteien und Akteure nicht in einem durch gesellschaftliche Entwicklungen veralteten Status quo verharren. Vielmehr sollten Partizipation und Teilhabe zeitgemäß und sozial bewusst hinterfragt werden. Dieser *Policy Brief* fasst die aktuelle Diskussion in der Öffentlichkeit (1.) und der SPD (2.) zusammen. An einigen Punkten formulieren wir Bedenken und geben Hinweise zu ihrer Lösung (3.). Wir wollen dazu anregen, direkte Demokratie stärker sozialdemokratisch zu denken und darauf zu achten, dass die Ziele sozialdemokratischer Politik in der konkreten Umsetzung direktdemokratischer Entscheidungsfindungsverfahren mitbedacht werden. Die lokale Einbettung vor Ort in den Kommunen *(keep it local)* sowie einfache und verständliche Politikkommunikation *(keep it simple)* sollten hierbei Berücksichtigung finden. Soziale Repräsentativität sollte in direktdemokratischen Verfahren in jedem Fall gesichert werden.

1. Direkte Demokratie – Eine Standortbestimmung

Bürgerbegehren und Bürgerproteste sind wieder allgegenwärtig. Zunächst sorgte der Volksentscheid in Hamburg für Aufsehen, bei dem die Bürgerinnen und Bürger Teile einer über Parteigrenzen hinweg beschlossenen Schulreform ablehnten. Wenig später machte das Bauprojekt „Stuttgart 21" Schlagzeilen und auch die Anti-Atomkraftbewegung erlebte eine Renaissance.

Wie jüngst eine Studie der Bertelsmann-Stiftung gezeigt hat, wünscht eine Mehrheit der Bevölkerung ein höheres Maß an politischer Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeit. Diese Forderungen sind auffallend stark jenseits des Urnengangs zu beobachten. So sind 60 Prozent der Befragten bereit, „sich [...] in Form von Bürgerbegehren, Diskussionsforen oder Anhörungen aktiv in Entscheidungen einzubringen."[1] Die Studie weist aber auch nach, dass der Wunsch nach Beteiligung in der Bevölkerung ungleich verteilt ist und vor allem bildungsferne und einkommensschwache Befragte eine geringere Partizipationsbereitschaft zeigen.

Die wahrnehmbare Forderung nach stärkerer Teilhabe geht einher mit einem wachsenden Vertrauensverlust in die repräs-

sentative Demokratie. Etwa 70 Prozent der Bevölkerung haben kaum noch Vertrauen in die politische und wirtschaftliche Elite. In den 1960er und 1970er Jahren hatten entsprechende Befragungen noch eine überwiegend positive Einschätzung gezeigt und den Entscheidungsträgerinnen und -trägern aus Politik und Wirtschaft eine hohe Kompetenz und Glaubwürdigkeit zugebilligt.[2] Eine im Oktober 2010 veröffentlichte Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung[3] ergab, dass sich viele Menschen vom politischen System und seinen Akteuren abwenden. Dem Satz „Leute wie ich haben sowieso keinen Einfluss darauf, was die Regierung tut" stimmten 94 Prozent der Befragten zu, und 90 Prozent stimmten überein mit der Feststellung „Ich halte es für sinnlos, mich politisch zu engagieren." Viele Menschen fühlten sich „zunehmend von politischen Entscheidungen ausgegrenzt und in ihrem Teilhabebedürfnis nicht ausreichend respektiert."[4]

> *„Die Legitimität der repräsentativen Demokratie steht infrage, wenn die Menschen sich und ihre Meinung nicht ernst genommen fühlen."*

Die Legitimität der repräsentativen Demokratie steht infrage, wenn die Menschen sich und ihre Meinung nicht ernst genommen fühlen und Unbehagen gegenüber der Politik verspüren. Die „sich öffnende Schere zwischen schwindender Steuerungsfähigkeit des Staates und steigendem Erwartungsdruck der Bürger"[5] bei gleichzeitigem Vertrauensverlust in die Problemlösungskompetenzen politischer Akteure verdeutlicht die zentralen Herausforderungen, denen sich die Politik gegenüber sieht.

2. Aktuelle Diskussionen in der SPD

Die SPD greift in dem Bundesparteitagsbeschluss „Mehr Demokratie leben"[6] diese Entwicklungen auf. Insbesondere die Auseinandersetzungen um das Bauprojekt „Stuttgart 21" haben der Debatte um das Verhältnis zwischen repräsentativen Elementen und direkten Beteiligungsformen neuen Auftrieb gegeben.

Im September 2010 schlug die SPD Baden-Württemberg einen Volksentscheid über das Projekt „Stuttgart 21" vor, um den Graben zwischen Gegnerinnen und Gegnern sowie Befürworterinnen und Befürwortern des Bauvorhabens zu überwinden. Der Vorschlag rief jedoch grundsätzliche Kritik auf den Plan. Es rüttele an den Grundfesten der repräsentativen Demokratie, wenn getroffene Parlamentsbeschlüsse nicht akzeptiert würden und im Nachhinein wieder revidiert werden könnten. Dem entgegen wurde argumentiert, dass sich die Qualität der repräsentativen Demokratie aus der Qualität ihrer Verfahren, aber auch aus der Akzeptanz ihrer Ergebnisse speise und somit eine Balance zwischen Verfahren und Ergebnissen entscheidend sei. „Nur mit einem Votum der Wähler – sei es für oder gegen Stuttgart 21 – lässt sich die inzwischen gefährlich aufgeheizte Situation entschärfen",[7] konstatierte der Leitartikel der *Süddeutschen Zeitung* just an dem Tag, an dessen Abend die Polizei Wasserwerfer gegen Demonstranten im Stuttgarter Schlossgarten einsetzte. Tatsächlich zeigt sich inzwischen – nach dem Volksentscheid in Baden-Württemberg im November 2011 – dass die Ergebnisse der Abstimmung zumindest weitgehend auch von denjenigen akzeptiert werden, die sich im Vorfeld für eine andere Option ausgesprochen haben. Die deeskalierende und Akzeptanz stiftende Wirkung des Volksentscheids scheint in diesem Fall also eingetreten zu sein.

Die Diskussion um eine verbesserte Bürgerbeteiligung hat sich seit diesem „Bürgerkrieg im Schlossgarten"[8] auf weitere Großprojekte ausgeweitet. Ausgehend von der Feststellung, dass viele Widerstände gegen Vorhaben in einer ungenügenden Kommunikation sowie einer zu langen Zeitspanne zwischen dem politischen Entscheidungsprozess, dem Planungsprozess und dem Abschluss des Genehmigungsverfahrens begründet liegen, schlug der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck im Februar 2011 die Einführung einer „Absichtsbürgerbeteiligung"[9] vor. Das Konzept sieht vor, umfassend und in verständlicher Form zu informieren, über aktuelle Entwicklungen und Planungsschritte auf dem Laufenden zu halten und an Entscheidungen in allen drei Phasen, d. h. der politischen Entscheidungsfindung, dem raumplanerischen Verfahren sowie dem Zulassungs- und Genehmigungsverfahren zu beteiligen. Gegebenenfalls können zum Abschluss jeder dieser drei Phasen Bürgerentscheide durchgeführt werden.

Ähnliche Konzepte finden auch Eingang in die kommunale Praxis. Anfang 2011 entschied sich die Fraktion der Kölner SPD in Absprache mit dem von der rot-grünen Ratsmehrheit gestützten Oberbürgermeister Jürgen Roters für einen Bürgerentscheid über den geplanten Ausbau des Hafengeländes in Köln-Godorf. Das Projekt hatte seit über zwei Jahrzehnten Kritikerinnen und Kritiker auf den Plan gerufen und die öffentliche Meinung in der Stadt gespalten; überdies hatten Formfehler bereits ein Gerichtsverfahren nach sich gezogen, dessen Ausgang zum Zeitpunkt der Planung des Bürgerentscheids

noch ausstand. Da während des Planfeststellungsverfahrens Bürgeranhörungen stattgefunden hatten, war ein rechtlich bindender Bürgerentscheid nicht möglich. Die SPD entschied sich daher dafür, den Entscheid als *Befragung* durchzuführen und dessen Ergebnis trotz der mangelnden *rechtlichen* Bindewirkung als *politisch* verpflichtend anzusehen.

Der SPD-Bundesparteitag ging im Beschluss „Mehr Demokratie leben" zwischenzeitlich noch einen Schritt weiter und bekräftigte die Forderung nach Einführung von Formen direkter Bürgerbeteiligung auch auf Bundesebene sowie für finanzwirksame Entscheidungsfindungsverfahren.

3. Direkte, soziale Demokratie wagen

Worauf muss aus sozialdemokratischer Perspektive bei der Implementierung von direkt-demokratischen Instrumenten geachtet werden? Im Folgenden werden wir einige Punkte ansprechen, die für die Gestaltung der weiteren Diskussion innerhalb der Sozialdemokratie maßgeblich sein können.

Soziale Ungleichheit nicht vertiefen

Zu kurz kommt in der bisherigen Debatte die Frage, wie die *soziale Selektivität* der direktdemokratischen Verfahren abgeschwächt werden kann. Zwei grundlegenden Defiziten muss hier begegnet werden: objektive Defizite wie formal geringe Bildung und ein mangelndes politisches Bewusstsein sind ebenso abzubauen, wie die oft vergessenen subjektiven Defizite, bspw. in Gestalt von fehlendem Selbstbewusstsein, das es einem erlaubt, sich der Komplexität der zur Entscheidung stehenden Fragen zu stellen. Je komplexer die Regeln und Inhalte der Verfahren, desto weniger wollen, können und werden gering gebildete Personen an ihnen teilhaben. Bei der Verfahrensfassung muss daher darauf geachtet werden, dass *einfach formuliert, ausreichend und verständlich informiert* wird und die Verfahrensregeln *transparent* sind. Auch gilt zu überlegen, inwiefern Übersetzungen in Herkunftslandsprachen von Migrantinnen und Migranten leistbar sind und wie Bildungsangebote entwickelt werden können, die hier Abhilfe schaffen. Denn direkte Demokratie kann – wenn darauf nicht geachtet wird – die soziale Selektivität der Beteiligung noch vertiefen.

> *„Je komplexer die Regeln und Inhalte der Verfahren, desto weniger nehmen gering gebildete Personen an ihnen teil."*

Sozial benachteiligten Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu direktdemokratischen Verfahren zu ermöglichen, darf nicht ausschließlich als Aufgabe der Zivilgesellschaft verstanden werden. Vielmehr sind Staat und Parteien dazu aufgerufen, Regelungen zu schaffen, die dies konkret ermöglichen. Teil dieser Politik muss die verstärkte Ansprache und Aktivierung sozial benachteiligter Milieus sein, z. B. durch spezielle Hilfestellungen. In Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren kann so ein übermäßiger Einfluss populistischer und privatwirtschaftlicher Kräfte verhindert werden. Mehr finanzielle Mittel bedeuten meist eine präsentere, erfolgversprechendere Kampagne und damit die wesentliche Voraussetzung, den Volksentscheid im eigenen Sinne zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage nach einer Wahlpflicht von Interesse: die Schweizer Erfahrung zeigt, dass in Kantonen mit Wahlpflicht und minimalen Sanktionen die soziale Selektivität in der demokratischen Entscheidungsfindung schwächer ausgeprägt ist.

Ähnlich wichtig ist auch die Frage, *welche Themen* überhaupt die hohen Hürden für eine faktische Volksbefragung überspringen können. Es darf kein Primat für Interessensgruppen mit besserer ökonomischer Verankerung geben, da direkte Demokratie sonst sozial ausgehöhlt wird. Entsprechend muss über eine erweiterte Finanzierung direktdemokratischer Verfahren und insbesondere ihrer Vorstufen (z. B. Unterschriftensammlungen) nachgedacht werden. Ähnliche Überlegungen sind bereits fester Bestandteil der Parteienfinanzierung, wo eine Stimmenvergütung nach Wahlen zum Ausgleich ökonomischer Spender- und Wählerpotentiale eingeführt wurde. Als kontraproduktiv erweisen sich in diesem Zusammenhang auch die Mittelkürzungen für die Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen in den letzten Jahren. Darüber hinaus ist aber auch eine erhöhte Transparenz der Finanzierungsquellen von an direktdemokratischen Verfahren beteiligten Interessensgruppen und Bündnissen notwendig, wie dies etwa in Kalifornien der Fall ist. Hier kann die Gesetzeslage zur Parteienfinanzierung als Ausgangspunkt dienen.

Direkte Demokratie wird von verschiedenen politischen Lagern genutzt und ist nicht per se emanzipativ:

Die Initiierung von Beteiligung sorgt nicht automatisch für Vertrauen. In einer auf Repräsentation ausgelegten politischen Kultur kann direkte Demokratie in den Verdacht geraten, ein rein taktisches Manöver zu sein. Das dürfte etwa dann gelten, wenn bestehende Regelungen nicht langfristig, d.h. von Beginn an, abgerufen werden, sondern laufende politische Ent-

scheidungen ad hoc an den Souverän zurückgegeben werden sollen. Entscheidend für den Erfolg sind die mediale Kommunikation und die Performance der beteiligten Akteure.

Der Rekurs auf direkte Bürgerentscheide gehört zum Werkzeugkasten der Protestparteien. Die rechtspopulistische „Bürgerbewegung PRO Köln" etwa erlangte durch eine (gescheiterte) Unterschriftensammlung zur Verhinderung eines Moscheebaus in Köln-Ehrenfeld schnell bundesweit Bekanntheit und ist bereits zum zweiten Mal in den Stadtrat eingezogen. An diesem, wenn auch inhaltlich bedenklichen Beispiel, wird deutlich, dass eine Unterschriftensammlung je nach Kommunalrecht offiziellen Charakter hat und direkte Entscheidungen herbeiführen kann, zumindest aber eine Partei als „Bürgermarke" vor Ort verankern helfen. Aus dem klassischen Ortsverein kann so eine Themen-SPD vor Ort werden. Ein solches Instrument kann möglicherweise schwache, lokale Parteistrukturen ersetzen bzw. bestehende Strukturen ergänzen. Organisatorisch dürfte es sinnvoll sein, wenn sich regionale Parteigremien an Planung und Durchführung einer Befragung beteiligen.

Die Diskussion der Sozialdemokratie: Was bedeutet direkte Demokratie konkret?

Direkte Demokratie nicht als Elitenprojekt zu verstehen bedeutet auch, verständlich und medial anschlussfähig zu formulieren. Dies gilt nicht nur für die konkreten Entscheidungen, sondern auch für die politische Kommunikation der Parteien. Oft ist diese voraussetzungsreich und damit eher einem Fachpublikum zugänglich. Nicht nur der *Inhalt* einer politischen Nachricht, sondern auch ihre *Form* entscheidet darüber, ob und wie diese in der Öffentlichkeit angenommen wird.

Und gerade Kommunikation über direkte Demokratie und politische Teilhabe sollten dieses Thema auch *in sich* abbilden. Öffentliche Tagungen oder Online-Angebote können helfen, das Thema kritisch, öffentlichkeitswirksam und nichtsdestotrotz verständlich zu diskutieren.

Es würde sich auch anbieten, anhand der räumlichen Anordnung „Kommune, Land und Bund" Kataloge sozialdemokratischer Verfahrensreformen zu entwickeln, die konkret mit den Bürgerinnen und Bürgern, den Mitgliedern in den Verbänden, mit zivilgesellschaftlichen Akteuren diskutiert werden können.

Die politische Kultur der Bundesrepublik ist maßgeblich durch den repräsentativen Charakter der Demokratie geprägt. Insofern stoßen direktdemokratische Verfahren nicht nur an rechtliche Grenzen, sondern erfahren auch *Akzeptanz- und Durchführungsprobleme.* Über die bereits benannten Möglichkeiten zur Verringerung dieser Probleme hinaus kann an dieser Stelle auch auf das Musterland der direkten Demokratie, die Schweiz, verwiesen werden. Dort entwickelte sich die direkte Demokratie über die Zeit hinweg von der lokalen bis hin zur nationalstaatlichen Ebene. Die Sozialisation der Bürgerinnen und Bürger durch lokale Abstimmungen, also *rules in practice,* erscheint besonders im Fall der Bundesrepublik unabdingbar.

In einer ersten Phase der direktdemokratischen Öffnung sollen also die Forderungen nach Einfachheit der Inhalte und Verfahren, der besseren Vorbereitung und Verbreitung von Informationsmaterial und der spezifischen Unterstützung marginalisierter Gruppen, noch um die Forderung der lokalen Verankerung ergänzt werden – *„keep it local, keep it simple!"*

1 Bertelsmann Stiftung: 2011: Umfrage: Bürger wollen sich an Politik beteiligen. Bertelsmann Stiftung macht sich stark für Bürgerbeteiligung, Pressemeldung, 20.03.2011.

2 Bertelsmann Stiftung: 2010: Wendemarke oder tiefer in die Depression? 70 Prozent der Deutschen haben Vertrauen in Politik und Wirtschaft verloren", Pressemeldung, 27.12.2009

3 Oliver Decker, Marliese Weißmann, Johannes Kies, Elmar Brähler (2010): Die Mitte in der Krise. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2010, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.

4 Peter Friedrich: Mehr Demokratie machen, in: Frankfurter Rundschau, 30.10.2010.

5 Herfried Münkler (2010): Regierungsversagen, Staatsversagen und die Krise der Demokratie, in: Berliner Republik 5/2010.

6 Beschluss des SPD-Parteitages „Mehr Demokratie leben", Berlin: 4. Dezember 2011, online verfügbar unter [http://www.spd.de/linkableblob/21830/data/beschluss_demokratie_lang.pdf] (Zugriff: 13.01.2012).

7 Sebastian Beck: Frieden für Stuttgart, in: Süddeutsche Zeitung, 30. September 2010.

8 Josef-Otto Freudenreich: „Stuttgart 21"-Räumung: Bürgerkrieg im Schlossgarten, Spiegel online vom 30.09.2010, online verfügbar unter [http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,720581,00.html] (Zugriff: 7.11.2010).

9 vgl. Kurt Beck (2011): Politik geerdet. Ein Essay, Berlin: vorwärts buch GmbH, S. 52–63; vgl. Kurt Beck (2011): Bürgerengagement – Neue Chancen für die Demokratie, in: Kurt Beck/ Jan Ziekow (Hrsg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 21–30, hier: 28–30.

Impressum

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Gesprächskreis Junge Soziale Demokratie

Policy Brief I, Stand der Information: Januar 2012

Friedrich-Ebert-Stiftung
Politische Akademie
Hiroshimastr. 17
D-10785 Berlin

Telefon: 030 - 26935-7143
Tobias.Moerschel@fes.de
Christian.Krell@fes.de
Internet: www.fes.de