

Demokratie in der Krise – Zur Revitalisierung braucht es die Zivilgesellschaft

Sven Tetzlaff

Der Demokratie in Deutschland fehlt es zunehmend an Rückhalt in der Bevölkerung. Auf die Frage »Haben Sie Vertrauen in die Demokratie in Deutschland?« antwortet nur noch jeder Zweite mit »Ja«. In einer für die Körber-Stiftung von der Politikforschungsgesellschaft policy matters im November 2021 durchgeführten repräsentativen Umfrage verneint ein knappes Drittel von 30 Prozent die Frage, 20 Prozent sind unschlüssig. Auch die Werte für das Vertrauen in demokratische Institutionen bewegen sich auf niedrigem Niveau. Die Bundesregierung und der Bundestag genießen jeweils bei 32 Prozent der Befragten Vertrauen, den Parteien vertrauen nur 20 Prozent und den Medien 27 Prozent. Der Aussage »Die führenden Leute in Politik und Medien leben in ihrer eigenen Welt, aus der sie auf den Rest der Bevölkerung herabsehen« stimmen 62 Prozent zu. Wenig überraschend spiegelt sich diese Sichtweise auch in der Antwort auf die Frage, ob die Politik bei ihren Entscheidungen das Wohl der Bevölkerung – Stichwort Gemeinwohlorientierung – im Blick hat: Lediglich 9 Prozent der Befragten misst dem Gemeinwohl eine sehr wichtige Rolle bei politischen Entscheidungen bei, insgesamt sieht nur jeder Zweite das Gemeinwohl hinreichend berücksichtigt, für ebenso viele (50 Prozent) spielt es eine zu geringe bis gar keine Rolle. Die Umfrage fand zum Zeitpunkt der dritten Welle der Coronapandemie statt. Ziel war zu erheben, wie die Bevölkerung die Maßnahmen der Bundesregierung beim Krisenmanagement, die Rolle der Medien, der Wissenschaft und ihre eigenen Möglichkeiten zur Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen sehen. Bei einem Teil des Fragensamples lagen Vergleichswerte zur vorpandemischen Zeit vor. Sie dokumentieren, dass das Vertrauen etwa zur Regierung und zum Bundestag gegenüber den bereits niedrigen Zahlen 2017 weiter abgenommen hat. Die Befunde decken sich mit anderen teils qualitativen, teils quantitativen Studien, die jüngst erschienen sind. Insgesamt belegen die Zahlen einen deutlichen Vertrauensentzug gegenüber Politik, Staat und Medien. Skepsis, Distanz bis hin zu Ohnmachtsempfinden gegenüber den Funktionseliten und den elementaren Institutionen, die die Demokratie tragen, werden klar artikuliert. Die Ergebnisse der Umfrage sind sicher durch die Pandemiekrise geprägt, aber sie sind mehr als nur eine Momentaufnahme. Seit geraumer Zeit bewegt sich das Vertrauen in die repräsentative Demokratie auf einem besorgniserregenden Niveau. In einer Krise wie der Pandemiekrise stellt sich einmal mehr die Frage, wie sich die Demokratie als Staatsform unter Druck bewährt und wie das Vertrauen in demokratische Einrichtungen und staatliches Handeln gestärkt werden können.

Vertrauen ist für Demokratien konstitutiv

Um hier wissenschaftlich valide Erkenntnisse zu gewinnen und Ableitungen für die eigene, operative Arbeit zu treffen hat die Körber-Stiftung im letzten Jahr Professor Dr. Julian Nida-Rümelin gebeten, eine Studie zu erstellen. Die Analysen wurden mit weiteren Wissenschaftlern diskutiert und gegen Ende des Jahres finalisiert. Im Januar 2022 wurde sie in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften unter dem Titel »Demokratie in der Krise. Ein Weckruf« vorgestellt. Der Autor hat den Titel »Demokratie in der Krise« bewusst in einem

doppelten Sinn formuliert: als Demokratie im Modus der Krisenbewältigung und als Staats- und Gesellschaftsform, die in ihrer Funktionsweise selbst Gefährdungen ausgesetzt ist.

Die Stärke der Demokratie erweist insbesondere in Zeiten erhöhten Drucks: »Gerade in Krisenzeiten muss die Demokratie ihre Problemlösekompetenz deutlich machen (und müssen ihre politischen Akteure wahrhaftig agieren), weil sie ansonsten als Staatsform in eine Krise geraten kann, da Vertrauen für Demokratien als konstitutiv erachtet werden muss.« (Nida-Rümelin S.6/7) Die Studie untersucht im zeitlichen Verlauf die jeweils ergriffenen Maßnahmen der politisch Handelnden zur Bewältigung der Pandemie, analysiert die Herausforderungen für den demokratischen Grundkonsens im Spannungsfeld zwischen individuellen und kollektiven Selbstbestimmungsansprüchen, stellt die Problemlösekompetenz der Volksparteien und ihre Gemeinwohlorientierung vor dem Hintergrund des erstarkenden Populismus auf den Prüfstand und zeigt die Gefährdungen der demokratischen Gesellschaftsform in der Krise auf. Auch wenn der »Weckruf« nicht eine grundsätzliche Systemkrise diagnostiziert, sondern der Demokratie ein gutes Maß an Stabilität auch in der Krise attestiert sieht Julian Nida-Rümelin eine ganze Reihe von Gefährdungen und notwendige Anforderungen für eine Revitalisierung der demokratischen Kultur.

Rückgewinnung der politischen Gestaltungskraft für eine gemeinwohlorientierte Politik

Eine zentrale Anforderung dabei ist die Rückgewinnung der politischen Gestaltungskraft für eine gemeinwohlorientierte Politik. »Dabei ist es für die demokratische Ordnung essenziell, dass sich der Gestaltungswille der Bürgerschaft in der politischen Praxis deutlich manifestiert. Ein defensiver, gar handlungsunfähiger demokratischer Staat, der angesichts großer Krisenherausforderungen versagt, läuft Gefahr, seines demokratischen Fundaments verlustig zu gehen: Populistische Bewegungen nehmen überhand, drängen gemeinwohlorientierte Kräfte an den Rand und etablieren über charismatische Führungsfiguren autokratische Herrschaftsformen.« (S.76)

Julian Nida-Rümelin sieht die Notwendigkeit, dem Bürgerwillen über die etablierten Formen der Beteiligung durch Wahlen und Abstimmungen hinaus eine stärkere Rolle in politischen Entscheidungsprozessen zu geben. »Sogenannte Bürgerräte in unterschiedlicher Konstitution können ihre Expertise einbringen und damit der Absonderung politischer Eliten und Institutionen entgegenwirken.« (S.76) Parteien sind für ihn weiterhin Kernbestandteil der repräsentativen Demokratie und »als Transmissionsriemen zur professionellen Politik unverzichtbar, um eine Vielfalt von Standpunkten programmatisch zu bündeln und in eine Konzeption kohärenter politischer Praxis zu überführen.« (S.77) Gleichwohl ist die Erosion von Parteibindungen und Loyalitäten ein seit langem zu beobachtender Prozess, verlieren Parteien für kollektives politisches Handeln an Attraktivität und Zuspruch. Daher – so die Empfehlung – sollten sie sich »dem bürgerschaftlichen Engagement stärker öffnen und vermittelnde Formate, etwa in Foren, thematisch fokussiert einrichten, in denen sich politische Repräsentanten aus Parlamenten und Verwaltungen mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern in regelmäßigen Abständen austauschen, Anregungen und Kritik entgegennehmen und Projekte beraten.« (S.76) Für den Autor liegt eine wichtige Aufgabe zur Zukunftssicherung der repräsentativen Demokratie darin, die Parteien in ihrer Rolle und Funktion wieder zu stärken, auch durch mehr Verantwortungsübernahme der politischen Funktionsträgerinnen und Funktionsträger für die Formulierung und Verfolgung größerer gesellschaftlicher Ziele. »In Zeiten dystopischer Ängste – Klimakrise, Digitalisierung, internationale Konflikte – ist die Orientierungsleistung demokratischer Politik von zentraler Bedeutung. (...) Wenn diese Orientierungsleistung lediglich von Kräften außerhalb

des Politikbetriebs in Parlamenten und Verwaltungen erbracht würde, müsste dies zwangsläufig in eine Delegitimierung demokratischer Institutionen und Praxis münden.« (S. 76)

Aufwertung von Dialogen zur Bürgerbeteiligung

Die Studie plädiert dafür, im Rahmen der repräsentativen Demokratie den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über grundlegende politische Gestaltungsfragen deutlich auszuweiten und aufzuwerten. »Deliberation, die Abwägung von Gründen Pro und Contra, getragen von Respekt gegenüber differierenden Sichtweisen, ist in der Demokratie unverzichtbar. Dieser öffentliche Vernunftgebrauch hat in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten in den meisten Demokratien durch Entpolitisierung und populistische Kampagnen gelitten. Der öffentliche Diskurs dient nicht lediglich der Verbesserung des Wissensstands von politischen Akteuren und Bürgerschaft, sondern ist essenzieller Teil kollektiver Selbstbestimmung.« (S. 78) Es braucht mehr Anstrengungen von Politik und Bürgergesellschaft, eine gemeinsame politische Öffentlichkeit herzustellen, in der Argumente für oder wider Gesetzesvorlagen, politische Projekte oder Entscheidungen transparent ausgetauscht und Debatten geführt werden können. Getragen werden muss der öffentliche Diskurs von einem gemeinsamen Grundverständnis, nach dem der Austausch von Argumenten nicht allein Partikularinteressen dienen darf. »Eine Stärkung der Demokratie in der Krise ist möglich, wenn die politische Praxis gemeinwohlorientiert ist, wenn sie Spaltungen und Marginalisierungen konsequent vermeidet, wenn sie ihre kriterialen und programmatischen Grundlagen transparent kommuniziert und die Bürgerinnen und Bürger nicht als unmündige Untertanen, sondern als Gegenüber auf gleicher Augenhöhe behandelt.« (S.78/79) Auch wenn Nida-Rümelin für eine konsequente Bewahrung der rechtsstaatlichen, gewaltenteiligen, repräsentativen Mehrebenen-Demokratie eintritt, argumentiert er nicht weniger nachdrücklich »für eine verstärkte Öffnung der politischen Praxis, der parlamentarischen wie der exekutiven, für die Kompetenzen, Eingaben, Monita und Desiderata bürgerschaftlich Engagierter und ihrer Organisationen« (S. 72) und verweist beispielhaft auf das Aufgreifen von partizipativen Ansätzen durch die Baden-Württembergische Landespolitik in den letzten Jahren und die dort gemachten Umsetzungserfahrungen.

Ausweitung der Räume für Deliberation

Wie können also Räume für Deliberation geöffnet, konsultative Prozesse vorangebracht und dem Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach Einbeziehung in die politische Willensbildung in einem größeren Kontext Rechnung getragen werden? Die Studie sieht hierfür den lokalen Raum als prädestiniertes Anwendungsfeld für Deliberation. »Die Kommunen sind für eine intensive Beratungspraxis und direkte Partizipation besonders geeignet, da die lebensweltlichen Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger auf dieser politischen Ebene eine hohe Beurteilungskompetenz unabhängig von formalem Bildungsniveau und beruflicher Expertise sichern.« (S. 76) Die Betonung der kommunalen Ebene entspricht den Wünschen der Bürgerinnen und Bürgern selbst, wie die Umfrage von policy matters dokumentiert. So sprechen sich 71 Prozent nicht nur grundsätzlich für die Einbeziehung der Bevölkerung bei wichtigen politischen Entscheidungen aus, sondern sehen an erster Stelle auch kommunale Fragen als dafür besonders geeignet an.

Mit Blick auf das Beispiel Baden-Württemberg hebt die Studie ein Bundesland hervor, in dem mittlerweile sehr viele Praxiserfahrungen insbesondere im Feld deliberativer Prozesse (Nachbarschaftsgespräche, Bürgerräte, Mediationsverfahren, etc.) vorliegen und in dem mit der Allianz für Beteiligung auch organisatorisch gute Voraussetzungen bestehen, um diese Ansätze weiter zu stärken, auszuwerten und Erkenntnisse für andere

Bundesländer zur Verfügung zu stellen. Hier lässt sich wie in einem Anwendungslabor betrachten, wie die Verfahren der repräsentativen Demokratie und der Bürgerbeteiligung in ein sich ergänzendes und gegenseitig stärkendes Verhältnis gebracht werden können. Die dabei gemachten Erfahrungen werden in den nächsten Jahren für die Diskussion deliberativer Formate wichtiger werden, weil die Bewältigung des Klimawandels, die Umsetzung der Energiewende, die Reorganisation der Mobilitätssysteme oder die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nur vor Ort gelingen wird und die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger erfordert. Wenn Themensetzungen und Prozessgestaltungen wie bislang überwiegend von oben erfolgen, wenn Folgekosten und Belastungen durch die Transformation vor Ort nicht sozial und konsensual ausgehandelt und mitgetragen werden, ist das Scheitern vorprogrammiert. Deliberation und Augenhöhe sind notwendig, um präventiv Konflikte zu erkennen, Lösungen zu erarbeiten und gleichzeitig auch bürgerschaftliches Engagement für eigenes Tun vor Ort zu mobilisieren. Diesen Schatz der bürgerorientierten Mitwirkung gilt es weiter zu heben.

Kommunale Zukunftsszenarien und Tischgespräche

Im Rahmen der in diesem Jahr gestarteten Initiative »Deutschland besser machen – mit der zukunftsfähigen Stadt« verfolgt die Körber-Stiftung, unterstützt vom Deutschen Städtetag, einen solchen kommunalen Ansatz: Ziel ist, dass Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft vor Ort partizipativ, inklusiv und gemeinsam Szenarien für eine nachhaltige, lebenswerte und soziale Zukunft ihrer Städte entwickeln. Voraussetzung ist, dass die jeweiligen mit ihren Stadtverwaltungen teilnehmenden Bürgermeisterinnen und Bürgermeister dem Prozess politisches Gewicht geben und die Prüfung der Ergebnisse auf Umsetzbarkeit hin unterstützen. Das Programm sieht vor, dass Vertreterinnen und Vertreter aus jeder teilnehmenden Stadt in Workshops zusammenkommen, um unter professioneller Anleitung verschiedene Szenarien für eine nachhaltige Zukunft der beteiligten Städte zu entwickeln. Nach Abschluss der Workshops liegen Szenarien mit unterschiedlichen Schwerpunkten vor. Die Szenarien und Themen werden von Bürgerinnen und Bürgern in den beteiligten Städten in analogen und digitalen Tischgesprächen diskutiert und entschieden, welche Szenarien und Projekte für Ihre Stadt geeignet sind. Ziel ist die Verständigung auf eine wünschenswerte Zukunft, zu der die Beteiligten konkrete Beiträge in ihren Umfeldern leisten können. Bei einer zentralen Veranstaltung kommen die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister mit den Projektpartnern zusammen und nehmen eine gemeinsame Auswertung der Ergebnisse vor. Erste teilnehmende Städte sind Mannheim, Arnsberg, Kaufbeuren und Rendsburg. Sich um eine Teilnahme bewerben können weitere Städte mit einer informellen Interessenbekundung, die von der Körber-Stiftung und dem Deutschen Städtetag dann bewertet wird. »Deutschland besser machen« baut auf den Erfahrungen mit Bürgerdialogen in acht Städten (Hamburg, Essen, Bochum, Bottrop, Halle, Stuttgart, Stendal, Forst) und fünf Landkreisen in Mecklenburg-Vorpommern auf, die die Körber-Stiftung mit zivilgesellschaftlichen Partnern zwischen 2019 und 2021 durchführen konnte. Mit ihrem Programmbereich Demokratie setzt sie im Handlungsfeld Lebendige Bürgergesellschaft auf breit angelegte Bürgerdialoge vor Ort und die Stärkung von Engagement und Zusammenhalt.

Hinweis

Studie und Umfrage: Demokratie in der Krise. Ein Weckruf zur Erneuerung im Angesicht der Pandemie. Studie von Julian-Nida-Rümelin im Auftrag der Körber-Stiftung, hrsg. von der Körber-Stiftung 2021. Im Netz unter: <https://www.koerber-stiftung.de/programme-a-z/lebendige-buergergesellschaft/demokratie-in-der-krise>

Autor

Sven Tetzlaff ist Sozial- und Wirtschaftshistoriker und leitet den Bereich »Demokratie, Engagement, Zusammenhalt« der Körber-Stiftung, Hamburg.

E-Mail: tetzlaff@koerber-stiftung.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de