

Der Kurt-Eisner-Verein – Rosa-Luxemburg-Stiftung Bayern hat Interesse an einer Arbeitstagung, die sich mit Chancen, Risiken, konkreten Möglichkeiten und Weiterentwicklung von direkter Demokratie und politischer Partizipation in Bayern befasst. Eine solche Tagung müsste in offener Kooperation geplant werden. Die folgenden Beiträge ergaben sich aus einer vorbereitenden Diskussion beim Kurt-Eisner-Verein, sie wollen als erste Annäherung ans Problem und auch als Einladung an die politischen Kräfte verstanden werden, die auf diesem Feld in Bayern oft schon seit vielen Jahren aktiv sind.

Die Tagung könnte nach unserer Vorstellung im 1. Quartal 2011 im Raum München stattfinden. An der Vorbereitung Interessierte werden gebeten, sich beim Vorstand des Kurt-Eisner-Vereins – Rosa-Luxemburg-Stiftung in Bayern, Stefan Breit, (vorstand@kurt-eisner-verein.de), oder bei Brigitte Wolf, Vorstand des Forums Linke Kommunalpolitik München e.V., foliko\_m@freenet.de, zu informieren.

## Mehr direkte Demokratie im Parteienstaat?

### Einleitende Bemerkungen zum Thema

Von Dr. Harald Pätzolt

Vortrag beim Kurt-Eisner-Verein,  
München, 12. März 2010

Weit über linke Kreise hinaus gilt heute als selbstverständlich, dass wir mehr direkte Demokratie brauchen. In Deutschland, aber eigentlich überall in der Welt. Direkte Demokratie ist etwas fraglos Gutes, während die repräsentative Demokratie mit ihren Parteien und Parlamenten, gewählten Abgeordneten und Amtsträgern (Politikern) den denkbar schlechtesten Ruf hat.

Was politisch aus einer solchen Gewissheit folgt, scheint ebenso klar zu sein: Wenn man mehr direkte Demokratie will, dann muss man *erstens* die Bedingungen dafür verbessern, also die Höhe der Quoren verringern, die Zulassung erleichtern, Zulässigkeiten (d. i. die Gegenstände, über die befunden werden darf) erweitern, die Kosten verringern und die Fristen verlängern. *Zweitens* wären weitere politisch-administrative Ebenen für Formen direkter Demokratie (Gesetzes- und Verfassungsinitiativen) zu erschließen – bis hin zur völligen Volksgesetzgebung. Soweit scheint die Sache recht klar und für die jüngste Vergangenheit werden ja in diesem Sinne, wenigstens auf „unteren Ebenen“, tendenzielle Fortschritte berichtet. So vollziehe sich seit Anfang der 90er Jahre ein schleichender Siegeszug der direkten Demokratie in Deutschland.<sup>1</sup> Allerdings löst sich viel abstrakte Selbstverständlichkeit rasch auf, wenn es um konkrete Fragen geht. So mag man schon Gren-

zen ziehen und nicht über alles abstimmen lassen, etwa über die Todesstrafe und man findet z.B. die sogen. Beteiligungsquoren wegen der damit möglichen Gegenstrategie der Demobilisierung der eigenen Parteigänger problematisch. Aber darüber will ich hier nicht reden. Vielmehr will ich einige Annahmen, die quasi als Gründe für die Selbstverständlichkeit, dass direkte Demokratie gut und mehr davon besser sei, angeführt werden, thematisieren.

*Die erste Annahme betrifft das Menschenbild des mündigen Bürgers.* Diese Annahme gibt es in mehr oder weniger optimistischen Ausprägungen. Der mündige, politische Mensch, der Bürger wird vorausgesetzt und behauptet, es gäbe für diesen zuwenig Möglichkeiten politischer Partizipation. Diese eher optimistische Sicht wird in der bundesdeutschen Literatur besonders energisch von H.H. von Arnim vertreten.<sup>2</sup> Eine etwas weniger optimistische Sicht sieht eher Defizite politischer Sozialisation bei den Bürgern und findet den zweiten, vielleicht aber auch den ersten Zweck der Einführung bzw. Erweiterung direkter Demokratie in der politischen Erziehung der Menschen, in deren Politisierung, einer Demokratisierung der Bevölkerung. Beide Varianten der ersten Annahme sind im einzelnen natürlich historisch konkret belegbar. Ebenso belegbar dürften die regelmäßigen Enttäuschungen über den Mangel an Nachhaltigkeit dieser Effekte sein. Nicht nur in Ländern, die nach Umstürzen oder durch politische Reformen an der Schwelle zur Demokratie stehen, auch bei uns im Land zeigt sich immer wieder, dass wir es mit temporär begrenzten Prozessen politischer Mobilisierung und Partizipation zu tun haben, die Bürgerhaushalte scheinen da prototypisch zu sein.

Ich neige dazu, hinter dieser Annahme eine allgemeinere Fragestellung zu vermuten als die nach der Steigerung politischer Partizipation durch (mehr) direkte Demokratie.<sup>3</sup> Moderne Wettbewerbsdemokratien zeichnen sich gegenüber andern Staatsformen durch den prinzipiell freien Zugang zu politischer Aktivität, zu politischen Organisationen und zum politischen Wettbewerb selbst aus. Sie zeichnen sich nicht durch einen höheren Anteil an politischer Aktivität, einen höheren Organisationsgrad oder eine gesteigerte Konkurrenz aus. Politische Partizipation ist also kein Maßstab für Demokratie. Gleichheit im ge- ▶

#### Inhalt

Mehr direkte Demokratie im Parteienstaat? – Einleitende Bemerkungen zum Thema. Von DR. HARALD PÄTZOLT . . . . .	1
Mehr Demokratie in München – Ein Arbeitsauftrag unserer Wähler/innen. Von BRIGITTE WOLF . . . . .	3
Das Konzept Bürgerhaushalt – Das Kölner Beispiel. Von JÖRG DETJEN . . . . .	4
Buchbesprechung: Carsten Herzberg: „Von der Bürgerzur Solidarkommune“. Von ULRICH SEDLACZEK . . . . .	6
Ordnungsstaat, leistende Verwaltung, Partizipation. Von MARTIN FOCHLER . . . . .	8
Wer hat's erfunden? – Die Schweizer! Von DR. STEFAN BREIT . . . . .	11

- ▶ nannten Sinne, also die reale Möglichkeit für jede/n und alle aber ist ein Kriterium. So gesehen ginge es um eine Erweiterung der Teile der Bevölkerung, die in einem solchen Sinne des *open access* [freien Zugangs – Red.] politisch gleich wären. Es ginge um eine *extension of citizenship* [Ausweitung des Bürgerrechts – Red.]. In Deutschland und Europa hätten wir da durchaus wichtige Aufgaben zu lösen: Es ginge um politische Rechte von Migrantinnen und Migranten, um das Wahlrecht Jugendlicher, für die EU möglicherweise um ein wirkliches Parlament, einen europäischen Staat. Aber, und das scheint mir wichtig zu sein, die Frage, wie wir diese *extension of citizenship* voranbringen könnten, verweist nicht umgehend auf den Bereich der direkten Demokratie, sondern es scheint so, als wäre diese Frage sowohl mit Blick auf die repräsentative Demokratie (z.B. Wahlrecht) wie mit Blick auf die Möglichkeiten direkter Demokratie zu diskutieren.

*Eine zweite Annahme ist die, dass wir in Deutschland ein grundlegendes Demokratiedefizit haben, weil relevante Teile des Volkes eben parlamentarisch nicht repräsentiert werden.* Ein Repräsentationsproblem also begründet die Notwendigkeit direkter Demokratie. Das scheint zunächst plausibel, als Tatsachenbeschreibung ist das Argument populär. Dabei läge es jedoch nahe, eine andere Schlussfolgerung zu ziehen und nach Wegen zu suchen, etwa durch Änderungen des Wahlrechts diesem Mangel abzuwehren. Ich beobachte jedoch, dass es eine gewisse Neigung innerhalb der Linken gibt, auch bei dieser Frage rasch prinzipiell, also abstrakt zu werden und sich mit den sogenannten Grenzen der (bürgerlichen) Demokratie zu befassen, also damit, ob, wenn Demokratie Herrschaft der Mehrheit sein soll, wir eine solche tatsächlich haben oder ob Repräsentation und Volkssouveränität überhaupt zueinander passen. Beides wird dann in der Regel verneint und als Alternative oder wenigstens Ergänzung die direkte Demokratie gefordert.

In der Tat kann man mit Siegfried Landshut von der Aporie [unauflösbare theoretische Problemstellung – Red.] einer Repräsentativversammlung auf dem Boden der Volkssouveränität sprechen.<sup>4</sup> Landshut weist darauf hin, dass mit Art. 20 (Volkssouveränität) und

**Repräsentation** Unter R. versteht man heute meist in Zusammensetzungen wie Repräsentantenhaus, Repräsentativsystem, repräsentative Demokratie usw. die Vertretung des Volkes durch → Abgeordnete, die in periodischer Versammlung (→ Parlament) selbständige, allgemeinverbindliche Entscheidungen (Gesetze) treffen. Als Repräsentant ist der Abgeordnete an keinen Auftrag gebunden (Art. 48 des → Grundgesetzes der BRD); er trifft seine Entscheidungen selbständig und nach eigenem Ermessen. Das Prinzip der R. steht im Gegensatz zur unmittelbaren oder plebiszitären Demokratie. Sowohl der geschichtlichen Herkunft als auch dem Prinzip der Sache nach hat aber R. überhaupt keinen Zusammenhang mit → Demokratie. Die Unabhängigkeit des Abgeordneten kann ihren Grund nicht in seiner Eigenschaft als

Stellvertreter von Wählern haben, sondern nur in der besonderen Qualifikation seiner Person, das Allgemeine präsent zu machen. Diese R. des Allgemeinen ist aber schlechthin eine Notwendigkeit pol. Gemeinschaft. Diese wird zu einer solchen dadurch, daß die Handlungen bestimmter Personen in Ämtern (Institutionen) Handlungen der Gesamtheit sind. R. bedingt gegenseitige Angemessenheit von Amt (→ potestas) und Person (auctoritas; → Autorität). Der Begriff der R. schließt aus, daß dabei Personen oder eine Summe von Personen „vertreten“ wird. Man kann unmittelbare und mittelbare R. unterscheiden, je nachdem der Repräsentant selbständig für die Gesamtheit handelt und entscheidet oder im Rahmen solcher allg. Entscheidungen besondere Amtshandlungen vollzieht (Richter, Beamte).

Art. 38 GG (Prinzip der Repräsentation, siehe auch Kasten) zwei heterogene Auffassungen von der Konstitution, der Verfassung eines politischen Gemeinwesens schlechthin, vorliegen, deren Widersprüchlichkeit spätestens seit der Französischen Revolution öffentlich geworden ist. Landshut macht aber auch einen interessanten Vorschlag, wie das Prinzip der Repräsentation anders aufgefasst werden kann und sich damit das Problem der sogen. Repräsentationsdefizite besser bearbeiten lässt: Nicht Personen (Wählerschaften, Parteien, Schichten oder Milieus) werden repräsentiert, sondern das, was die Identität einer politischen Gemeinschaft ausmacht. Etwas Ideelles, ein regulatives Prinzip, der jeweilige *way of life*, Grundüberzeugungen werden durch (gewählte) Personen repräsentiert. Lassen wir diesen Gedanken einmal gelten, dann könnten wir sagen, dass die Parlamentarier personal wie als Institution Parlament Grundüberzeugungen wie *Inklusion, Gleichheit, geteilter Reichtum, Grundrechte des GG, Zugang zu öffentlicher Daseinsfürsorge* repräsentieren, d.h. sich von diesen leiten lassen – im Unterschied zu den privaten individuellen Interessen der Bevölkerung. Funktioniert das nicht und die Interpretationen der Parlamentarier gehen zu weit auseinander, dann wachsen in der Bevölkerung Zweifel am System und die Grundüberzeugungen selbst werden schwächer. Das wird dann als „Ungerechtigkeit“ empfunden und wiederum den Personen, die diese Ideen oder Grundüberzeugungen repräsentieren sollen, zugeschrieben.

Zur Korrektur einer solchen Entwicklung taugt direkte Demokratie wahrscheinlich kaum. Aber das Parteiensystem selbst, das Wahlrecht, die Versammlungs- und Organisationsfreiheit bieten genug Möglichkeiten, längerfristig korrigierend wirksam zu werden. Jüngstes Beispiel ist die Entstehung der Partei DIE LINKE selbst.

*Eine dritte Annahme ist die, dass das Demokratiedefizit in der Entartung der Parteien, der Politiker und des Parlaments selbst begründet ist.* Das scheint zunächst aufs Gleiche hinauszulaufen wie die zweite Annahme: Die nach Art. 20 GG vom Volk Beauftragten erfüllen ihren Auftrag schlecht und nutzen ihre Unabhängigkeit nach Art. 38 GG zum Verfolgen eigener Interessen, die dann gern Klientelinteressen sein können. Damit haben wir dann das von links immer wieder beklagte Modell des Gegeneinander von Mehrheit und Parlament.

Was daraus folgt, wenn damit ein systemimmanenter Grundfehler beschrieben ist, ist eine Stärkung der plebiszitären Elemente gegenüber den repräsentativen Elementen. Möglicherweise eine Präsidialdemokratie und/oder mehr Gesetzesinitiativen (Volks-gesetzgebung). Es gibt aber noch eine andere Lösung, die auf einer etwas anderen Perspektive basiert: Eine genauere Diskussion des Amts- und Demokratieprinzips (Art. 38 und Art.4 GG).<sup>5</sup> Man sieht den Abgeordneten dabei als „Statusinhaber“ und in seiner Stellung als Parlamentsmitglied ein öffentliches Amt. Ein Zitat von Peter Graf Kielmannsegg macht diese Perspektive deutlich: „Das Amtsprinzip kommt ohne das Konstrukt des hypothetischen Volkswillens aus. Die Pflicht dessen, der für alle entscheidet, die Belange aller zu bedenken, braucht nicht auf einen hypothetischen Volkswillen gegründet zu werden. Man wird also wohl sagen dürfen, dass, wer nicht von plebiszitärer und repräsentativer Komponente spricht, sondern von Amtsprinzip und Demokratieprinzip, die sich im demokratischen Verfassungsstaat

Siegfried Landshut, Wolfgang Gaebler, Politisches Wörterbuch, Tübingen, 1958

verbinden, mit größerer Präzision und Klarheit formuliert.“<sup>6</sup>

Das wiederum würde bedeuten, die vielfältigen Bindungen des Abgeordneten genauer zu betrachten und zu schauen, wie diese schärfer zu fassen sind, um zu verhindern, dass aus Gewissensfreiheit (Art. 38 GG) eine Art verantwortungsfreie Verfügung über Dritte erwachsen kann.

Zwei Probleme erscheinen dabei: Erstens geben sich die Abgeordneten die Regeln, die Bedingungen ihres Amtes weitgehend selbst (wobei die Festsetzung der Diäten noch das geringste, aber populärste Übel ist). Das zu ändern wäre eine erstrangige Aufgabe für alle, die der Entartungs- oder Entfremdungsthese der Politik anhängen. Zweitens wäre das Verhältnis der Bürger zu Politikern produktiv zu fassen. Politik erschiene so als Verwaltungshandeln in einem sehr weiten Sinne, als eine Transformation von Macht in Recht zwischen Parlament, Behörden, Regierung – und Bevölkerung. Bürgerbeteiligung wäre gewissermaßen sinnvolle und notwendige Einbeziehung der Informationen, des Wissens der Betroffenen wäre zu realisieren. Legitimation von Entscheidungen durch Beteiligung wie Beachtung von Interessen wüchse. Verantwortung würde ausgedehnt.

- 1 Ralph Kampwirth: Volksentscheide in Deutschland: Bayern Spitze, Berlin Schlusslicht. In: St. Brink & H. A. Wolff (Hrsg.): Gemeinwohl und Verantwortung, Berlin 2004, S. 368.
- 2 H. H. v. Arnim: Vom schönen Schein der Demokratie, [Erscheinungsort?] 2001.
- 3 Die folgende Argumentation basiert auf einem konzeptionellen Rahmen, den Douglass C. North, John J. Wallis & Barry R. Weingast in ihrem Buch: Violence and Social Orders (Cambridge 2009) zur Interpretation der dokumentierten menschlichen Geschichte entwickelt haben.
- 4 S. Landshut: Der politische Begriff der Repräsentation. In: Ders., Politik, Bd. 1, Berlin 2004, S. 421ff.
- 5 Ich beziehe mich auf Albert Janssen: Mehr direkte Demokratie als Antwort auf den Niedergang des dt. Föderalismus? In: Gemeinwohl und Verantwortung, S.335 ff.
- 6 ebenda, S. 344.

*Eine vierte Annahme ist die, dass es zweckmäßig wäre, Sachfragen gelegentlich unmittelbar, direkt, zu entscheiden.* Der Wahlzyklus determiniert allzu oft bestimmte Sachentscheidungen parteipolitisch. Das ist zweifellos der Fall. Aber was folgt daraus? Einerseits funktioniert die parlamentarische Demokratie, der Aufstieg der LINKEN ist mit konkreten Sachentscheidungen der Regierung verbunden: Hartz IV, Rente mit 67, Afghanistan usw. Andererseits sollte zu diesem Mechanismus des Parteienwettbewerbs auch eine „grundsätzliche Alternative“ möglich sein – von der Anstoßfunktion bis zur Volksgesetzgebung. Nicht abstrakt, sondern im jeweiligen konkreten Falle einer anstehenden Sachentscheidung. Es ginge also um bestmöglichen Wettbewerb zwischen Verfahren der direkten Demokratie und der repräsentativen Demokratie im jeweiligen Falle. Und die Betroffenen, die Bürger hätten jeweils zu entscheiden, welchen Weg sie von Fall zu Fall einschlagen wollen, für den besten halten.

Meine Absicht war es zu zeigen, dass die Forderung nach mehr direkter Demokratie eine richtige ist, man sich damit jedoch nicht so rasch der Notwendigkeit der Arbeit an der repräsentativen Demokratie entledigen sollte. Es geht eben um mehr Demokratie, da liegen in beidem die Chancen.

## Ein Arbeitsauftrag unserer Wähler/innen: Mehr Demokratie in München

Von Brigitte Wolf

Zur Kommunalwahl 2008 trat DIE LINKE in München mit einem umfangreichen Wahlprogramm an. Einen recht breiten Raum nahmen darin Forderungen ein nach einem umfangreichen Ausbau demokratischer Einflussmöglichkeiten in der Stadt. Dies betraf nicht nur Forderungen nach Einführung eines Bürgerhaushalts, sondern z.B. auch eine Stärkung der Entscheidungsrechte der Bezirksausschüsse, kommunales Wahlrecht für alle Münchner/innen, Einrichtung einer Ombudsstelle im Bereich des ALG II, demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten an Schulen und Bildungseinrichtungen, und vieles mehr.

Der Arbeitsauftrag „Ausbau der Demokratie“ spielt natürlich in vielen Initiativen und Aktivitäten unserer Stadtratsarbeit eine wichtige Rolle. Dennoch ist es jetzt zwei Jahre nach der Kommunalwahl an der Zeit, sich intensiver der strategischen Themen wie „Direkte Demokratie“ oder „Bürgerhaushalt“ anzunehmen. Langfristiges Ziel ist es, Mehrheiten in der städtischen Öffentlichkeit und im Stadtrat zu mobilisieren.

Worauf können wir aufbauen?

Wenn DIE LINKE einen Ausbau der Demokratie fordert, ist es wichtig, einen Überblick über bereits existierende Mitwirkungsmöglichkeiten zu erhalten. Davon gibt es eine ganze Reihe, allerdings mit höchst

unterschiedlicher Durchschlagskraft.

Beim *Bürgerbegehren* treten die Münchner Bürgerinnen und Bürger an die Stelle von Oberbürgermeister und Stadtrat, die durch einen Bürgerentscheid gebunden werden. Juristisch zwar nur für ein Jahr, politisch allerdings wesentlich länger. Die Hürden für ein Bürgerbegehren sind hoch, der nötige Einsatz an Engagement und auch Geld ist immens. Dieses Mittel direkter Demokratie kommt deshalb nicht oft zum Einsatz. Das „Bücherbegehren“ gegen die Schließung von Stadtteilbibliotheken scheiterte knapp am Beteiligungsquorum, das „Tunnelbegehren“ für den Ausbau des Mittleren Ringes und das „Hochhausbegehren“ für eine Höhenbeschränkung auf 100 Meter im Städtebau kamen durch. Mitunter genügt auch eine glaubhafte Ankündigung, ein Bürgerbegehren einleiten zu wollen, um ein Umlenken von Oberbürgermeister und Stadtrat zu erreichen. Beispiele dafür: Erhalt des Deutschen Theaters, Kampagne zur Einführung eines Sozialtickets im MVV. Eine wichtige Einschränkung gibt es: Der städtische Haushalt, die Struktur der städtischen Verwaltung und einiges mehr kann nicht zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens werden.

Eine Variante des Bürgerbegehrens ist das *Ratsbegehren*. Dabei beschließt der Stadtrat, eine wichtige Gelegenheit kommunaler Politik den Bürgerinnen ►

- und Bürgern zur Entscheidung vorzulegen. In der Regel handelt es sich hierbei um Themen, die entweder eine massive Verschiebung städtischer Mittel zur Folge haben oder in der Öffentlichkeit und quer durch die Parteien zutiefst umstritten sind. Bei der Entscheidung für den Infrastrukturausbau der „Allianz-Arena“ handelte es sich um ein solches Ratsbegehren.

Einmal pro Jahr finden in jedem Stadtbezirk *Bürgerversammlungen* statt. Nach einem Berichtsteil der Stadtverwaltung und des Bezirksausschusses besteht hier die Gelegenheit für alle Wahlberechtigten des Stadtbezirks, Anfragen an den Bezirksausschuss, den Stadtrat oder die städtische Verwaltung zu richten. Alle Anträge, die die Bürgerversammlung annimmt, müssen vom Stadtrat oder dem Bezirksausschuss behandelt – allerdings noch lange nicht umgesetzt werden.

*Einwohnerversammlungen* können von Bezirksausschüssen einberufen werden, um ein besonders wichtiges (oder strittiges) Thema den direkt betroffenen Einwohner/innen vorzustellen und Gelegenheit zur Diskussion zu geben. Auch hier sind Anträge an den Stadtrat möglich. Besonders interessant ist, dass bei Einwohnerversammlungen alle mitstimmen dürfen, die in dem Stadtviertel leben. Also auch alle Einwohner/innen ohne EU-Staatsbürgerschaft. Der letzte Abschnitt der Isar-Renaturierung war Thema einer Einwohnerversammlung in der Au.

*Bezirksausschüsse* werden in den 25 Stadtbezirken zeitgleich mit dem Stadtrat gewählt. Sie sind (nach bayerischer Gemeindeordnung) ein Teil der städtischen Verwaltung, Stadtrat und Oberbürgermeister haben örtliche Entscheidungs- und Mitwirkungsbefugnisse auf die Bezirksausschüsse übertragen. Dies allerdings nur in sehr beschränktem Umfang. In den 25 BAs sind über 600 Münchnerinnen und Münchner aktiv. Bei den öffentlichen Sitzungen der BAs können immer auch Anträge oder Anfragen gestellt werden. Wenn der Bezirksausschuss ein Anliegen übernimmt, muss auch dieses von der Stadtverwaltung behandelt werden. Daneben können die BAs natürlich eigene

22. November 2009. **Bezirk Oberbayern lehnt Nachdenken über Bürgerhaushalt ab.** Die LINKE hat einen Antrag gestellt, einen Arbeitskreis aus Bezirksräten und MitarbeiterInnen der Verwaltung zu gründen, der die Entwicklung eines Bürgerhaushalts vorbereitet: „Der Bezirk bekundet den Willen, dass BezirksbürgerInnen an der Entwicklung des Bezirkshaushalts beteiligt werden sollen. Formen und Inhalte des Projekts werden von diesem Arbeitskreis in Angriff genommen“. Der Antrag wurde von SPD, CSU und FDP abgelehnt; Freie Wähler und GRÜNE stimmten zu. Bürgerbeteiligung ist für die etablierten Parteien also nicht erwünscht.

Der Antrag von Prof. Dr. Klaus Weber / Beate Jenkner ist Begründung: [www.die-linke-bayern.de/parlamente/in-den-bezirkstagen/oberbayern/browse/1/](http://www.die-linke-bayern.de/parlamente/in-den-bezirkstagen/oberbayern/browse/1/)

Anträge an die Stadtverwaltung stellen.

Häufig wenden sich Münchnerinnen und Münchner auch direkt an *Oberbürgermeister*, *Stadtrat* oder auch einzelne *Referate*. Wird ihr Anliegen aufgegriffen, so führt auch dies zu einer entsprechenden Behandlung durch die Verwaltung.

Gesetzlich begründet sind *Mitwirkungsrechte Betroffener* im Bereich der Stadtplanung und Bau-durchführung. Regulär vorgesehen ist diese Bürgerbeteiligung allerdings erst, wenn der Stadtrat den Aufstellungsbeschluss gefasst hat. In diesem sind jedoch immer schon eine ganze Reihe von Festlegungen getroffen, an denen sich dann häufig Kritik aus der Bürgerschaft entzündet. Deshalb wird bei wichtigen Planungen vermehrt eine *vorgezogene Bürgerbeteiligung* durchgeführt. Dabei werden vor Festlegung der Eckdaten Anregungen und Kritik aus der Nachbarschaft in die Planungen einbezogen. Dies geschieht in der Regel, wenn ein Bezirksausschuss die vorgezogene Bürgerbeteiligung einfordert. Wenn schon im Vorfeld klar ist, dass ein Vorhaben auf verschiedene Interessen und Forderungen treffen wird, schlägt das Planungs- oder Baureferat immer öfter eine solche vorgezogene Beteiligung vor. Oft kann so im Vorfeld ein Ausgleich hergestellt werden. Aktuelles Beispiel dafür: Die Neugestaltung des Pasinger Zentrums. ■

*Den folgenden Beitrag hat die Redaktion von Jörg Detjen, der Fraktionssprecher der LINKEN im Rat der Stadt Köln ist, erbeten. Herzlichen Dank nach Köln*

## Das Konzept Bürgerhaushalt – Das Kölner Beispiel Von Jörg Detjen

### Vorbemerkung

Es gibt inzwischen in zahlreichen bundesdeutschen Städten Bürgerhaushalte. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung befasste sich mit europaweiten Bürgerhaushalts-Projekten.

Bei der Diskussion ist Folgendes zu beachten: Der Bürgerhaushalt ist kein perfektes, abgeschlossenes Demokratisierungskonzept. Das Vorzeigeprojekt von Porto Alegre wurde eingestellt, nachdem die Partei der Arbeit nicht mehr an der Macht ist.

Jede Kommune muss einen eigenen Weg gehen. Jeder Bürgerhaushalt ist anders. Der Bürgerhaushalt ist ein langwieriges Projekt, zeitintensiv und auch nicht billig. Es lohnt aber, sich mit diesem Projekt zu befassen.

Das Besondere bei dem Kölner Projekt ist, dass wir ein Konzept für eine Millionenstadt finden wollen. Zwei Bürgerhaushalte hat die Stadt bislang durchgeführt. Jetzt beginnt ein intensiver Prozess, wie weiter zu verfahren ist, nachdem immer deutlicher wird, dass die Finanzkrise und die Bundespolitik die kom-

munalen Haushalte in komplizierte Situationen bringt. Die kommunale Demokratie ist gefährdet. Um so wichtiger ist es, sich mit Konzepten für die Weiterentwicklung kommunaler Demokratie zu befassen.

### Die Kölner Vorgeschichte

In Köln haben wir auf dem Sozialforum 2003 zum ersten Mal über den Bürgerhaushalt diskutiert. Es gab großes Interesse an einem solchen Prozess. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren sich darüber einig, dass wir eine unmittelbare Beteiligung der Menschen wollen. So wie in Porto Alegre. Versuche in kleinen Städten in Nordrhein-Westfalen, die die Bertelsmann-Stiftung durchführte und die sich auf Beratung und Konsultationen konzentrierten, wurden kritisiert. Es geht darum, einen regelmäßigen, jährlichen Beteiligungsprozess der gesamten Stadtgesellschaft zu entwickeln. Der Bürgerhaushalt schafft Möglichkeiten, kommunalen Einfluss von unten zu entwickeln. Er ist eine Chance, dass sich

alle sozialen Schichten und alle sozialen Kräfte einer Stadt in die immer wiederkehrende Haushaltsdiskussion einmischen können.

Entscheidungsprozesse werden nicht nur offen gelegt, sondern eine direkte Beteiligung wird ermöglicht. Faktisch läuft es darauf hinaus, die Arbeitsweise der Kommunalvertretungen zu demokratisieren und einen „Machtverzicht“ des Stadtrates gegenüber der gesamten Stadtgesellschaft einzuräumen. Durch einen Bürgerhaushalt wird der unmittelbare Dialog zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern und der Stadtverwaltung hergestellt. Die politischen Parteien sind nicht mehr die klassischen Vermittler zwischen den Menschen und der Verwaltung.

Im Kölner Stadtrat wurde in den Jahren 2003/2004 über verschiedene Anträge zum Bürgerhaushalt diskutiert. Auch die damalige PDS-Gruppe hatte einen Bürgerhaushalt gefordert. Im Juli 2004 fasste dann der Stadtrat einen einstimmigen Beschluss, einen Kölner Bürgerhaushalt zu starten und mit einem Symposium zu beginnen. Da 2004 erst die Kommunalwahlen stattfanden und auch noch der Haushalt auf NKF umgestellt wurde, fand im September 2006 ein offizielles Symposium der Stadt im Kölner Gürzenich statt, an jenem Ort, wo auch Karl Marx wichtige Reden gehalten hatte.

Zwei Konzepte wurden vorgestellt. Das Konzept Berlin-Lichtenberg, von der damaligen PDS-Bürgermeisterin Christina Emmerich und ein Hamburger Modell. In der Diskussion mit den Vertretern der Stadtverwaltung wurde klar, man will keine Verfahren wie in Hamburg, bei dem via Internet nur Vorschläge gemacht werden können, wenn gleichzeitig auch Einsparvorschläge eingebracht werden. Die Vorschläge werden von der Stadtverwaltung völlig unverbindlich zur Kenntnis genommen.

Auf dem Symposium wurde dagegen der Bürgerhaushalt von Berlin-Lichtenberg mit großem Interesse und Sympathie zur Kenntnis genommen. Ein verbindliches Verfahren, wie mit den Vorschläge verfahren und wie sie umgesetzt werden, wollte auch die Kölner Stadtverwaltung haben. Auf der anderen Seite war klar, auf das Medium Internet kann man nicht verzichten.

#### Startschuss für den Kölner Bürgerhaushalt

Der Stadtrat richtete nach dem Symposium eine Lenkungsgruppe und einen Beirat ein, zu dem auch lokale Akteure wie die Agenda-Gruppen, der DGB und Frauengruppen neben den Ratsparteien beteiligt sind. Als erstes wurden 12.000 Kölnerinnen und Kölner repräsentativ nach dem Bürgerhaushalt gefragt, und danach, welche Themenschwerpunkte zuerst gesetzt werden sollten. 3.000 Personen antworteten. Die Reaktion war sehr positiv, das Interesse am Bürgerhaushalt erstaunlich groß. Als Themenschwerpunkte wurden überraschend folgende Themen vorrangig genannt:

<b>Straßen, Wege, Plätze</b>	<b>20%</b>
<b>Grünflächen</b>	<b>17%</b>
<b>Sport</b>	<b>10%</b>

Weitere Themen folgten.

Die oben genannten drei Themen wurden dann für den 1. Bürgerhaushalt genommen. Eine teure und aufwendige Internetplattform wurde in Auftrag gegeben, die langfristig auch für andere Beteiligungsverfahren zu nutzen ist. Faktisch läuft das so:

1. Vorschlag wird direkt im Internet gemacht (oder über Call-Center oder Brief an die Stadt)

2. Jeder kann mitmachen. Wer Punkte vergeben will, muss sich registrieren lassen.
3. Vorschläge können auch mit Kommentaren (Pro und Kontra) versehen und mit anderen Vorschlägen verknüpft werden.
4. Im Internet wird dann aktuell immer die Punktzahl des jeweiligen Vorschlages angezeigt. Zu Beginn des Bürgerhaushaltes war vereinbart worden, dass von den drei genannten Themen jeweils die ersten 100 Vorschläge in die engere Auswahl genommen und dann auch umgesetzt werden. Also 3 x 100 Vorschläge werden umgesetzt ohne Deckelung der Finanzmittel.

#### Erster Bürgerhaushalt Köln

11.744 Personen beteiligten sich am Bürgerhaushalt, 85% der Vorschläge wurden über das Internet direkt eingegeben. Insgesamt wurden die städtischen Internetseiten 843.476 mal aufgerufen, 4.973 Vorschläge gemacht, 9.163 Kommentare abgegeben und 52.746 Punkte vergeben.

Auch wenn sich nur 1,2% der Kölnerinnen und Kölner direkt beteiligten, ist unstrittig, dass dies ein großer Erfolg für die direkte Demokratie war. Themen, die auch in der Oppositionsarbeit der Linken eine große Rolle spielten – „Keine Schließung der Schwimmbäder“ – wurden im Bürgerhaushalt auch positiv aufgegriffen und standen auf den vorderen Plätzen beim Themenschwerpunkt Sport.

Der Einsatz des Mediums Internet hatte sich bewährt. Eine so große unmittelbare Beteiligung von 11.000 Personen wäre durch eine andere Form nicht realistisch vorstellbar gewesen. Wichtig war, dass alle Parteien im Rat den ersten Bürgerhaushalt als Erfolg betrachteten. Die Verwaltung war stolz auf ihr Handeln und Tun und erhielt von der UNO und von der NRW-Bank internationale Auszeichnungen. Die Mängel und Schwächen des Verfahrens wurden aber auch offensichtlich: Die Beteiligung älterer Menschen und Menschen ausländischer Herkunft war gering.

#### Statistische Untersuchungen vom ersten Bürgerhaushalt

58% der Gruppe der 35 bis 55jährigen haben das erste Bürgerhaushaltsverfahren dominiert. 8% haben ausländische Eltern, 61% haben Abitur und studieren, 7% der Personen hatten einen Haupt- und Volksschulabschluss. Das sind harte Fakten, die dafür sprechen, dass sich vor allem das Bildungsbürgertum am Bürgerhaushalt beteiligt. Erfreulich ist aber, dass sich 41% Frauen beteiligten. Ein hoher Wert für politische Betätigung.

Die Vorschläge, aufgeteilt nach den Stadtbezirken, aus denen sie kommen, verfestigen die Meinung, dass die Beteiligung sozial benachteiligter Menschen am Bürgerhaushalt sehr gering ist. So lag die Beteiligung im sozialen Brennpunkt in Köln-Chorweiler bei 3 % (2008) und beim zweiten Bürgerhaushalt 2010 bei 2%. Dagegen beteiligten sich in der Innenstadt 8 % bzw. 14%.

Der erste Bürgerhaushalt bewegt rund 17 Mio. EUR:

HH-Jahre	Straßen	Grün	Sport	Summe
2010/2011	1,7 Mio	7,0 Mio	0,1 Mio	8,8 Mio
2008/2009	1,4 Mio	6,3 Mio	0,5 Mio	8,2 Mio

#### Rechenschaftsbericht

Über den ersten Bürgerhaushalt gibt es einen Rechenschaftsbericht, der auch darstellt, welche Gremien der Verwaltung, der Bezirksvertretungen, der ▶

- Fachausschüsse des Stadtrates sich beteiligten und welche Voten sie für die 3 x 100 Vorschläge abgaben. Die Internetplattform ist inzwischen so aufgerüstet worden, das auch im Internet die Umsetzungsphase der besten 100 Vorschläge nachvollziehbar ist. Die jeweiligen Fachausschüsse werden in einem Halbjahresbericht jeweils über den Sachstand unterrichtet.

Der zweite Bürgerhaushalt 2009/2010

Im zweiten Bürgerhaushalt wurden zwei neue Bereiche des Haushaltes aufgenommen: Schule/Bildung und Umweltschutz. 2 x 100 Vorschläge sollen umgesetzt werden. Etliche Vorschläge aus dem ersten Bürgerhaushalt sind noch in der praktischen Umsetzungsphase.

#### Bürgerhaushalte im Vergleich

Jahr	2008	2010
Themen	3	2
Teilnehmer/in	11.744	10.278
Internet-Aufrufe	843.476	849.684
Vorschläge	4.973	1.254
Kommentare	9.163	4.664
Voten	52.746	38.470
Sparvorschläge	23%	26%

## BUCHBESPRECHUNG

### Carsten Herzberg: „Von der Bürger- zur Solidarkommune“

Von Ulrich Sedlaczek

Unter diesem Titel erschien 2009 im Hamburger VSA-Verlag ein Buch von Carsten Herzberg. Dieses Buch basiert auf Herzbergs Dissertation zur Solidarkommune in Europa. Viele der dabei verwendeten Daten wurden im Rahmen eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojektes über die Bürgerhaushalte in Europa ermittelt. In der Einleitung des Buches wird die Aufgabenstellung folgendermaßen umrissen:

„Als Ausgangspunkt des vorliegenden Buches steht die Frage, welchen Herausforderungen sich Kommunen in Zeiten der Globalisierung stellen müssen. Genauer gesagt geht es darum, inwiefern die Partizipation der Bürger für das lokale politisch-administrative System ein Mittel sein kann, mit diesen Herausforderungen besser umzugehen ... Aus diesem Grund soll als zentrale Hypothese die Solidarkommune zur Diskussion gestellt werden. Sie steht bisher für eine noch relativ vage Verbindung von bürgerorientierter Modernisierung, sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Verantwortung, die mittels Partizipation vollzogen werden soll.“ (Carsten Herzberg: Von der Bürger- zur Solidarkommune, Hamburg 2009, S16. Alle folgenden Zitate in dieser Besprechung stammen – sofern nicht anders angegeben – ebenfalls aus diesem Buch)

Herzberg versucht zunächst dem Begriff der *Bürgerkommune* begrifflich näher zu kommen. Das Leitbild der Bürgerkommune wird in Deutschland von zahlreichen Städten und Gemeinden formuliert. Grundlage ist meist, dass die Verwaltung den Bürgern zuhört, wenn diese Vorschläge zur Verbesserung der kommunalen Dienstleistungen machen. Wichtige Fragen der Stadtplanung, der Investitionen usw. sind

Die Stadtverwaltung kommt in ihrer ersten Beurteilung des zweiten Bürgerhaushaltes zu der Meinung, dass der „Bürgerhaushalt angekommen ist“. Auffällig sei, dass die Akteure beim zweiten Bürgerhaushalt nicht viele Vorschläge gemacht haben, sondern Vorschläge gebündelt haben. Die Beteiligung von Schülerinnen und Schülern müsste mit dem Thema Bildung auch deutlich besser gewesen sein. D.h. der Altersdurchschnitt wird sich beim zweiten Bürgerhaushalt vermutlich verbessert haben.

#### Fazit

Der Bürgerhaushalt kann die kommunale Demokratie verbessern. Wenn er regelmäßig eingesetzt wird, ist dieses Verfahren eines der wenigen ständigen und kontinuierlichen Beteiligungsverfahren. Die Erfahrungen des Kölner Bürgerhaushaltes machen deutlich, dass die Einbeziehung armer sozialer Schichten kompliziert ist. Das ist aber bei allen Beteiligungsverfahren nicht anders und war im Kampf um das allgemeine Wahlrecht ebenso.

Bei einem kontinuierlichen Bürgerhaushaltsverfahren ist es viel einfacher, langfristig auch Menschen aus einfachen Milieus an dem Prozess zu beteiligen. Der Bürgerhaushalt wäre auch eine Möglichkeit der Gewerkschaften, sich in die Kommunalpolitik einzumischen, und eine Chance der Linkspartei vor Ort, Politik zu entwickeln. ■

dabei nicht eingeschlossen.

Zur *Solidarkommune* gehört für Herzberg demgegenüber die Übertragung bzw. De-facto-Übertragung von Entscheidungskompetenz. „De facto“ bedeutet in diesem Fall, dass die Vorschläge der Bürger formaljuristisch unverbindlich sind, ihnen aber von den politischen Gremien eine hohe Verbindlichkeit zugemessen wird.

Neben dieser Erweiterung der Partizipation sind die Einbeziehung der Ziele „ökologische Verantwortung“ und „soziale Gerechtigkeit“ die entscheidenden Merkmale der Solidarkommune.

Das Konzept der Solidarkommune ist also durch 4 Dimensionen charakterisiert:

1. Bürgerorientierte Modernisierung – dies ist auch zentraler Bestandteil der Bürgerkommune.

Zusätzlich:

2. Soziale Gerechtigkeit
3. Ökologische Verantwortung
4. Partizipation – Entscheidungskompetenz auch über wichtige Fragen

Im umfangreichsten Teil des Buches geht Herzberg der Frage nach, inwieweit die bisherigen Ansätze von Bürgerhaushalten in Deutschland und in Europa eine Annäherung an dieses Konzept darstellen.

Die Vorlage für Deutschland: Christchurch in Neuseeland

Diese Besprechung beschränkt sich im wesentlichen auf die deutschen Beispiele.

Beim Thema „Bürgerhaushalt“ fällt meist zuerst der Name der Stadt Porto Alegre in Brasilien. Der dortige Bürgerhaushalt hatte folgende Merkmale:

- Es wird über Investitionen entschieden

- Entscheidend sind soziale Kriterien
  - Die Bürger habe echte Entscheidungsrechte
- Das Modell von Christchurch ist dagegen gekennzeichnet durch folgende Elemente:
- Es wird über die Ausgestaltung kommunaler Dienstleistungen entschieden
  - Es geht um eine bürgernahe Modernisierung der Verwaltung
  - Den Bürgern wird zugehört – die Verwaltung entscheidet

Alle in Deutschland bisher realisierten Bürgerhaushalte entsprechen im Grundsatz dem Vorgehen von Christchurch – im Einzelfall mit Abweichungen.

Der Bürgerhaushalt in Christchurch dient in diesen Rahmen dazu, dass Feedback der Bürger zu nutzen, um die Leistungen der Verwaltung zu optimieren und den Bedürfnissen der Nutzer anzupassen.

„Der Haushalt wird in der neuseeländischen Referenzstadt nach einem Bottom-up-Prinzip erstellt. Der Prozess beginnt in den sechs Ortsbeiräten, wo stadtteilorientiert Projektvorschläge und Hinweise zu öffentlichen Dienstleistungen unterbreitet werden. Auf dieser Grundlage erstellt die Verwaltung einen ersten Haushaltsentwurf, der vom Rat und von seinen Ausschüssen überarbeitet wird, bevor er der Öffentlichkeit präsentiert wird. Durch eine Anhörung mittels schriftlicher Eingaben haben die Bürger anschließend Gelegenheit, weitere Vorschläge einzubringen. Nachdem die Verwaltung diese geprüft und ausgewertet hat, bekommen die Bürger auf einer öffentlichen Versammlung die Möglichkeit, ihre Anliegen nochmals persönlich vorzustellen und zu begründen ... Eine letzte Entscheidung trifft jedoch der Rat.“ (S.105-106)

Aufgrund der Bürgerbeteiligung am Haushalt wird Christchurch international bekannt. 1993 erhält es von der Bertelsmann-Stiftung den internationalen Preis für *Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*. Die US-amerikanische Zeitung „*Governance*“ prämiert Christchurch zur *best-run city in the world*.

Die ersten deutschen Versuche: Mönchweiler und Rheinstetten

1998 führte das Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ – (eine Initiative der Bertelsmann- und Hans-Böckler-Stiftung sowie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) eine Auftaktveranstaltung zur Etablierung von Bürgerhaushalten in Deutschland durch. Als es um die praktische Umsetzung ging, meldete sich als einziger der junge Bürgermeister Gerhard Dietz aus Mönchweiler (2.500 Einwohner) im Schwarzwald. Der Bürgerhaushalt in Mönchweiler wird allerdings nach nur 2 Jahren beendet. Gerhard Dietz wechselt auf den Bürgermeisterstuhl in Rheinstetten (20.500 Einwohner) und sorgt dafür, dass Rheinstetten die Koordination der „Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt“ im Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ übernimmt. In dieser AG hatten sich damals 5 deutsche Kommunen zusammengeschlossen.

Als wichtigstes Ergebnis der Arbeitsgruppe kann die Erarbeitung eines allgemeinen Ablaufplans angesehen werden: Die Schritte *Information*, *Konsultation* und *Rechenschaft* sind bei allen Bürgerhaushalten in Deutschland erkennbar. Unterschiede bestehen lediglich in der Wahl der Instrumente und später in einer weiteren Ausdifferenzierung des Verfahrens. In der *Informationsphase* wird über die Einnahmen und Ausgaben der Stadt sowie über ihre finanzielle

Situation im Allgemeinen informiert. In einer Broschüre werden die Finanzen ausgewählter öffentlicher Einrichtungen vorgestellt. Zusätzlich werden Informationen im Internet bereitgestellt.

In der *Konsultationsphase* geht es darum, mit den Bürgern ins Gespräch zu kommen und Anregungen zur Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen zu erhalten. Darüber hinaus sollen die Bürger angeben, wo die Kommune ihrer Meinung nach Geld sparen könnte.

Der anschließende Baustein *Rechenschaft* dient dazu, die Bürger über die Umsetzung ihrer Vorschläge zu informieren. Es geht hier vor allem darum, Akzeptanz für die Entscheidung des Rates zu schaffen. Das Interesse der Bürger in Rheinstetten nahm mit der Zeit allerdings eher ab. Die CDU setzte dann durch, dass die Mittel für die Durchführung des Bürgerhaushalts gekürzt wurden. 2008 endete das Experiment mit der Abwahl von Gerhard Dietz.

Das Pilotprojekt von NRW: Hilden, Emsdetten und andere

In den Jahren 2000 bis 2004 wurde in NRW von der Bertelsmann-Stiftung zusammen mit dem Innenministerium ein Pilotprojekt unter dem Titel „Kommunaler Bürgerhaushalt“ durchgeführt. Im Rahmen dieses Projekts wurden in 5 mittelgroßen Städten (zwischen 21 000 und 56 000 Einwohnern) Bürgerhaushalte aufgestellt. In Castrop-Rauxel, Monheim und Vlotho wird dies nach dem Abschluss des Pilotprojekts 2004 nicht weitergeführt. In Hilden und Emsdetten werden die Bürgerhaushalte soweit bekannt bis heute fortgeführt.

Bei allen Bürgerhaushalten des NRW-Projekts wird zur Mobilisierung der Bürger ausschließlich oder ergänzend eine Zufallsauswahl angewendet. Mit der Zufallsstichprobe ist man bestrebt, eine repräsentative Zusammensetzung der Teilnehmer zu erreichen. Darüber hinaus wird von dem Verfahren erwartet, Bürger zu mobilisieren, die sich bisher nicht für ihre Kommune engagieren. Damit verfolgt man vor allem das Ziel, eine Dominanz von Lobbygruppen zu vermeiden.

Die nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bürger werden persönlich zu Bürgerforen eingeladen. Dort sind von der Verwaltung Informationsstände zu verschiedenen Themen aufgebaut. Während es in Hilden vor allem um Möglichkeiten der Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen ging, wurde in Emsdetten eine Strategie zum Ausgleich des Haushaltsdefizits gesucht. Die Bürger sollten ihre Präferenzen angeben: Abbau von Personal, Kürzung freiwilliger Ausgaben oder Erhöhung von Steuern. 2002 sprachen sich die Bürger hier für höhere Gewerbesteuerätze aus.

Ein Porto Alegre an der Spree? Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf.

Als 2001 in Berlin der neue Senat aus SPD und PDS gebildet wird, fällt bald darauf ein Grundsatzbeschluss zur schrittweisen Einführung eines Bürgerhaushalts in Berlin. Bevor dieses Verfahren auf der Ebene des Landes Berlin eingesetzt wird, soll es auf der Ebene der Bezirke erprobt werden.

Die Wahl fällt dabei letztlich auf *Berlin-Lichtenberg*, da es hier einen breiten Konsens für ein solches Vorhaben gibt. Im September 2004 findet ein dreiteiliger Workshop im Berliner Abgeordnetenhaus statt, der den Ausgangspunkt für ein neues Verfahren setzt. Auf der Basis der Ergebnisse dieses Workshops erar-

- ▶ beitet im Auftrag der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) ein externer Experte das neue Konzept für einen Bürgerhaushalt in einer Großstadt, das sich tatsächlich in einigen Punkten von den bisherigen deutschen Beispielen abhebt.

Die bedeutendste Neuerung des Verfahrens liegt in der Benennung von Prioritäten durch eine Abstimmung der Bürger, bei der fünf Stimmen durch Panaschieren und Kumulieren auf die zur Auswahl stehenden Vorschläge verteilt werden können. Dieser Konsultationsprozess erfolgt auf drei Wegen: Vorschläge können sowohl auf Bürgerversammlungen in den Stadtteilen, in moderierten Foren im Internet als auch - für per Zufallsauswahl bestimmte Bürger - schriftlich mit einem Fragebogen unterbreitet und hierarchisiert werden. Um die Erarbeitung von detaillierten Vorschlägen zu ermöglichen, sollen auf den Stadtteilversammlungen auch Diskussionen in Kleingruppen stattfinden.

Auf der anderen Seite steht das Verfahren aber auch in der Tradition der deutschen Bürgerhaushalte. Im Zentrum der Diskussion stehen die zu Produkten aufbereiteten Dienstleistungen der Verwaltung. Wie bei den anderen Bürgerhaushalten auch sind die Investitionen zweitrangig. Es muss festgestellt werden, dass die soziale Dimension im Konzept nicht weiter beachtet wird. Es gibt weder Verteilungskriterien wie in Porto Alegre, noch wird die Bürgerbeteiligung mit einer sozialen Quartiersentwicklung verbunden. Während Lichtenberg mit dem Konzept der Bundeszentrale für politische Bildung im Rampenlicht steht, organisiert *Marzahn-Hellersdorf* eher unbemerkt von einer größeren Öffentlichkeit sein eigenes Verfahren zum Bürgerhaushalt.

Das Verfahren von Marzahn-Hellersdorf ist durch eine Stadtteilorientierung und eine Reihe weiterer neuer Methoden gekennzeichnet. Statt öffentliche Dienstleistungen zu evaluieren, formulieren die Bürger in ihren Quartieren Vorschläge für Kleinstprojekte und bauliche Maßnahmen. Elemente der Bürgerjurs werden in dem Sinne aufgenommen, als dass zur Ausarbeitung von Vorschlägen Arbeitsgruppen gegründet werden, die sich zum einen Teil aus aktiven, sich bereits in anderen Partizipationsprozessen engagierenden Bürgern und zum anderen Teil aus einfachen, mit der Zufallsmethode bestimmten Bürgern zusammensetzen sollen.

Bürgerhaushalt und Internet: Hamburg und Köln.

Herzberg geht gegen Ende seines Buches auch auf die Projekte in Hamburg und Köln ein, die versuchen, das Internet verstärkt zur Bürgerbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten zu nutzen. Fazit ist dabei, dass beide Projekte technisch und handwerklich gut gemacht sind. Allerdings bleibt die Zahl der wirklich aktiven Nutzer sehr begrenzt, so dass die demokratische Legitimation hier doch sehr zu kurz kommt. Diese Verfahren eignen sich somit vor allem zur Nutzbarmachung von Detailkenntnissen engagierter Bürger für die Verwaltung.

**Fazit:** Dieses Buch liefert einen guten Überblick über die bisherigen Versuche zur Erstellung von Bürgerhaushalten in Deutschland und deren Erfolge und Schwachstellen. Der Fachjargon der Politikwissenschaften macht das Lesen manchmal etwas schwer, ist aber bei einer überarbeiteten Dissertation wohl nicht zu vermeiden. ■

## Ordnungsstaat, leistende Verwaltung, Partizipation

Von Martin Fochler

In der Entwicklung der staatlichen Ordnung und der politischen Praxis der BRD haben sich Elemente von direkter Demokratie und Möglichkeiten zur Kontrolle und Beeinflussung der laufenden Staatstätigkeit entwickelt. Im Folgenden wird versucht, zu zeigen, dass dieser Trend sich als Antwort auf unumkehrbare Entwicklungen der modernen Industriegesellschaft ergeben hat, die zu einer Ausweitung der Staatsfunktionen führten. Der heutige Staat beschränkt sich nicht darauf, ordnungspolitische Rahmenbedingungen zu setzen und durchzusetzen. Die öffentlichen Dienste umfassen vielmehr eine Vielzahl von Leistungen, die für die Organisation von Arbeit und Leben unentbehrlich wurden, die Bürgerinnen und Bürger sind bei ihrer tagtäglichen Lebensorganisation mit Art und Umfang dieser Leistungen konfrontiert. Dieser Sachverhalt löst eine Suche nach Formen der wechselseitigen Abstimmung von Staatsverwaltung und Öffentlichkeit aus.

Ein Rückblick ins 19. Jahrhundert

Die Erwerbswirtschaft, das Leben im Familienverband und schließlich die individuelle Lebensplanung und -gestaltung sind heute in allen Industriegesellschaften auf Vorleistungen der öffentlichen Hand angewiesen. Diese Abhängigkeit hat sich in den letzten beiden Jahrhunderten in einer bis heute ungebrochenen Tendenz entwickelt. Straßen, Kanäle und Eisenbahnen<sup>1</sup> markieren schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts den Weg in die neue Zeit, die moderne Indus-

triastadt entsteht und entwickelt sich zum maßgebenden ökonomischen und politischen Kraftzentrum. Im Lauf des 19. Jahrhunderts ändert sich die Siedlungsform, das an der Straße liegende, mit Garten, Wirtschaftshof und Abfallhaufen, mit Wohnhaus und Versitzgrube ausgestattete Anwesen weicht dem modernen Siedlungsbau. Wasserwerke und -leitungsnetz, Abwasserentsorgung und -klärung, Müllabfuhr werden zur Daseinsbedingung des städtischen Lebens. Auch die Selbstversorgung aus dem Garten oder dem eigenen Landgut verschwindet, sie wird durch einen lebhaften Einzelhandel abgelöst, der spezifische Versorgungsstrukturen erfordert; so wird etwa in München um die Wende zum 20. Jahrhundert die Großmarkthalle mit Anschluss an das damals schon europaweite Eisenbahnnetz geschaffen.

Öffentliche Güter Voraussetzung privater Produktion ...

Die industrielle Produktion auf Grundlage des privaten Eigentums an den Produktionsmitteln kann von Beginn an ohne Einrichtungen der öffentlichen Hand, von deren Nutzung kein Wettbewerber ausgeschlossen werden darf, nicht bestehen. Ohne offene Straßen kein Marktzugang, keine Preisbildung, keine freie Konkurrenz. Die Finanzierung dieser Einrichtungen durch Steuern und Umlagen kann nicht in der Logik des privaten Erwerbsbetriebes geschehen. Früh entwickelt sich der Grundsatz, dass die Steuer „nach der Leistungsfähigkeit“ aufzubringen sei und der Mitteleinsatz nach Grundsätzen des „öffentlichen Wohls“,



d.h. mit dem Ziel wirtschaftlicher Entwicklung. Damit war die politisch-ökonomische Form gegeben, in der der Staat, der zunächst als Ordnungs- und Rechtsstaat begriffen wurde, als wirtschaftender Verband wirken konnte, dessen „an seiner Ordnung orientiertes primär außerwirtschaftliches Verbandshandeln ein Wirtschaften mit umschließt“.<sup>2</sup>

... der Einführung neuer Großtechnologien ...

Für die Entwicklung der maschinengetriebenen Industrie ist das Transportwesen maßgeblich, die Eisenbahn mit Dampflokomotive ein Kind dieser Technik und gleichzeitig Bedingung ihrer Ausbreitung, denn sie schafft die Kohle von überallher nach überallhin. Zugang zum Schienenweg – er sei privat oder direkt vom Staat betrieben – muss durch Recht und Gesetz für jedermann offen bleiben. Die Preise müssen staatlich reguliert werden. Mit dem vollendeten Ausbau des Bahnwesens ist eine technische Abhängigkeit der großen Industrie von der öffentlichen Hand gegeben, freilich können Lagerhaltung und Vorratsbildung ein unmittelbares Durchgreifen von Störungen abfedern. Anders verhält es sich mit dem elektrischen Strom, der über Netzwerke zur Verfügung gestellt wird. Das Versagen der öffentlichen Hand führt nun unmittelbar zum Stillstand der Produktion.

... und des Wandels in der Lebensorganisation

Wie oben schon erwähnt, trennt die Industriegesellschaft die Masse der Menschen von allen Subsistenzmitteln. Die Wohnung ist mit ihrem Anschluss an Wasser- und Abwasser, an Strom, Wärme- und Kommunikationsnetzen Teil eines riesigen Gesamtkomplexes, der funktionieren muss, damit sie funktionieren kann. Eigene Versorgung mit Wasser, Wärme oder gar Lebensmitteln ist in der Stadt etwa seit der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg nicht einmal als Aushilfe und Überbrückung einer Notzeit realistisch. Seither steht fest, dass öffentliche Ordnung künftig nicht mehr *nur* die Garantie von Rechtsbeziehungen zwischen Privaten betrifft. Neben den Rechts- und Ordnungsstaat treten die wirtschaftenden Einrichtungen der „leistenden Verwaltung“, deren reibungsarmes Funktionieren die nackte Existenz betrifft.

Politische Folge: Aus dem Kampf gegen den Staat ...

Die Industriegesellschaft des 19. Jahrhunderts kennzeichnet der Gegensatz von Lohnarbeit und Kapital. Der Staat garantiert als Ordnungsverband<sup>3</sup> die nach den geltenden Regeln ergatterten Chancen. Für die arbeitenden Klassen bietet die kollektive Verweigerung der Arbeitsleistung, der Streik, das große Mittel, gesellschaftliches Unrecht geradezurücken. In dem vielgesungenen Lied „Bet’ und Arbeit ruf die Welt ...“ schärft der immer wiederkehrende Refrain ein: „Alle Räder stehen still, wenn Dein starker Arm es will“. Der Ordnungsstaat, der die Privilegien der Reichen beschützt, ist auf dem Wege der politischen Revolution aufzuheben.

... wird der Kampf um den Staat

Mit der Entwicklung der dienstleistenden Funktionen der Staatsverwaltung ändert sich die Konstellation. Die zunehmende Bedeutung der öffentlichen Güter und Dienste weckt bei den Bürgerinnen und Bürgern der modernen Industriegesellschaft ein übergreifendes Interesse an deren Funktionieren. Der Stillstand der Welt, der im 19. Jahrhundert als erwartungsvolles Innehalten vor dem Start in eine neue, besser geordnete Gesellschaft gedeutet werden konnte, hat an Reiz

verloren. Das Wort, dass „Die Lichter ausgehen“ weckt nicht Hoffnung, sondern eher Angst.

Massenhafte Beispiele aus den verschiedensten Bereichen von Umwelt, Technik, Wirtschaft, Kultur drängen sich auf. Jüngst hat uns die Nachrichtensprache der Medien ein griffiges Wort für das Phänomen beschert: Wenn „systemrelevante“ Einrichtungen bedroht sind, müssen alle gesellschaftlichen Reserven eingesetzt werden. Ganz klar, das bestreitet niemand, höchstens wird gefragt, ob diese oder jene Bank wirklich dazu gehört.

Das Angebot der öffentlichen Güter unter Veränderungsdruck

Zur Beschreibung von Entwicklungssprüngen im wirtschaftlichen Bereich erarbeitete Joseph Schumpeter Anfang des 20. Jahrhunderts die bald zum Schlagwortlieferanten gewordene Theorie von „neuen Kombinationen“, „Andersverwendung des gesellschaftlichen Reichtums“, „Unternehmertum“ und „Kredit“. Seine Beobachtungen gehen vom Beharrungsvermögen der eingefahrenen Wirtschaftskreisläufe aus<sup>4</sup>, die immer gleichen Wirtschaftsprozesse, Arbeitsabläufe wie (Über)lebenstechniken, wiederholen sich und die gleichen Anbieter finden die gewohnten Kunden. In diesem gewöhnlichen Gang der Dinge streben die Wirtschaftssubjekte nach Perfektionierung, sie feilen ihre Angebote aus, rationalisieren ihren Produktionsgang, verfeinern ihre Einkaufsgewohnheiten. Die Entwicklung der gesellschaftlichen Produktivkräfte wird langsamer und kommt tendenziell zum Stillstand. Den Ausbruch aus dieser Erstarrung schafft laut Schumpeter der innovative Unternehmer<sup>5</sup>, der Chancen sieht, wie sich durch eine neue Kombination vorhandener Elemente der Technik, des Wissens, der Verwaltungskunst ein neues Verfahren oder Produkt entwickeln lässt. Schumpeter geht davon aus, dass Träger des Innovationsgeschehens der einzelne Mensch ist, dessen Vorstellungsvermögen sich von den Gegebenheiten lösen, eine andere Verwendung der gegebenen Mittel des Wirtschaftens denken, zum Plan entwickeln und den Kredit anderer Leute für dessen Ausführung aufreiben kann. Eine ähnliche Konstellation von Beharrungsvermögen und Innovation ist in der modernen Gesellschaft für die Prozesse der Lebensgestaltung typisch. Das Beharrungsvermögen der einmal eingeübten Arbeits- und Lebenspraktiken ist so gewaltig, weil so viel menschliche Lebenszeit darauf verwendet werden muss, die technischen und rechtlichen Gegebenheiten oder Rahmenbedingungen zuerst aufzufassen und sodann reibungsarm zu praktizieren. Das Nebeneinander der Klassen und Schichten führt zu einer Durchdringung der Lebensgewohnheiten, es entwickeln sich Moden, verfestigen sich zum Lebensstil. Ein Übriges tun die wechselnden Anforderungen an die Arbeitskräfte, die von der großen Industrie artikuliert werden.

Leistende Verwaltung: Garant von Stabilität und Hebel der Veränderung

So wie das gewerbliche und persönliche Leben nur „funktioniert“, wenn die Infrastruktur zu den Anforderungen passt, kann die Infrastruktur positive Wirkungen auf Wirtschaftskraft und Lebenschancen nur entfalten, wenn sie perfektioniert genutzt wird. Änderungen im Angebot der leistenden Verwaltung können ganze Lebensbereiche stilllegen. (So wurde z.B. der häusliche Beitrag zum Rechenunterricht der Grundschule der BRD in den siebziger Jahren mit der Ein- ▶

- führung der Mengenlehre fast vollständig ausgehebelt, die Reform musste nach wenigen Jahren abgeblasen werden.)<sup>6</sup>

Auf eine Änderung der Daten sich einzustellen braucht Kraft, in der modernen Gesellschaft also Zeit und Geld. In Lebenslagen, die mit knappsten Reserven an beidem gemeistert werden, können durch Änderung der Rahmenbedingungen ausgelöste Anpassungszwänge zu scharfen Einschnitten werden, Lebensfreude wegnehmen und Lebenschancen zerstören. Aber auch sonst haben stets viele Menschen gute Gründe, sich über politisch beschlossene Änderungen der rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen modernen Lebens aufzuregen.

Die Angebote der leistenden Verwaltung sehen sich dem Wunsch nach Perfektionierung ausgesetzt, haben es aber auch mit völlig neuartigen Anforderungen zu tun. Sie müssen in ihrem Handeln berücksichtigen, was im bürgerlichen Leben als „Recht am eingerichteten Gewerbebetrieb“<sup>7</sup> geschützt wird, sie dürfen niemandem den Teppich unter den Füßen wegziehen. Gleichzeitig müssen sie Änderungen in den industriellen Abläufen, im Leben der Familien und den Lebensentwürfen Einzelner, vorausahnen, und ersinnen, welche konkreten Anforderungen damit auf die öffentliche Hand zukommen.

So macht der Trend zur Individualisierung öffentliche Einrichtungen erforderlich, die in vorher nicht gekanntem Maße Aufgaben der Kindererziehung übernehmen. Die Schule wird zur Ganztagschule. Das Altern ein von den Nachkommen isoliert verbrachter Lebensabschnitt. Gleichzeitig ändern sich dabei die Anforderungen an das Wohnraumangebot usw. usf.

Ähnliche Prozesse finden sich auch im technisch-wirtschaftlichen Bereich. So hat die Entwicklung der Verbrennungsmotoren das Bedürfnis nach Autobahnen geweckt, so der „persönliche Computer“ PC in Verbindung mit dem Internet den Bedarf an „Datenautobahnen“, eine endlose Reihe von Beispielen drängt sich auf.

#### Ein Problem von Planung und Steuerung

Öffentliche Investitionen haben in aller Regel eine lange Vorlaufzeit. Wir sprechen hier von zehn oder auch zwanzig Jahren. Zunächst muss ein politischer Willensbildungsprozess abgeschlossen werden, bevor auch nur die Planung einsetzen kann. Die Herstellung einer Mehrheit in der Öffentlichkeit, in den Parteien und schließlich in den Parlamenten braucht Zeit. Dazu kommt, dass Investitionen in die Infrastruktur auch technisch aufwendig sind, lange Bereitstellungszeiten erfordern, schon deswegen von Privaten ungern finanziert werden und mithin der öffentlichen Hand zufallen. In der Praxis überlagert die Dauer der Planungs- und Bereitstellungsarbeiten die in der BRD üblichen Wahlzyklen, die in der BRD längstens sechs Jahre (Kommunalwahlen Bayern) zählen. So finden neu gewählte Parlamente laufende Projekte vor, die nur unter unsinnigen Verlusten abgebrochen werden könnten. Die Planungsprozesse der Fachverwaltung entkoppeln sich unter solchen Voraussetzungen von den – der Theorie nach – impulsgebenden Körperschaften, im Gegenteil, die Fachverwaltung formt und führt die politische Leitung.

#### Der Ordnungsstaat setzt Rahmenbedingungen

Das parlamentarische Verfahren der „Übertragung von Macht auf Zeit“ wurde ja auch nicht zur Steuerung öffentlicher Dienstleistungen ersonnen. Die Absicht war, zu vermeiden, dass die Ordnungsfunktion

der Staatsgewalt für private Zwecke missbraucht würde, Korruption sich ausbreite usw.

#### Die leistende Verwaltung braucht konkret definierte Aufträge

Wenn es aber um die Ausgestaltung von Leistungen der öffentlichen Hand für Gewerbe und private Haushalte geht, geht es nicht um „Rahmenbedingungen“. Es geht um die Leistungen, die unmittelbar in die Lebensführung oder den Gewerbebetrieb eingreifen. Die Definition des Bedarfs kann nicht durch eine Ja/Nein-Entscheidung vorgenommen werden. Es handelt sich vielmehr um einen Auftrag, der detailliert umschrieben werden muss und dann jemandem erteilt wird, der sich Punkt für Punkt zur Erfüllung verpflichtet.

In diesem Bereich hat man es nicht mit dem Staat als Ordnungsverband zu tun, der für alle geltendes Recht setzt und gegebenenfalls durchsetzt. Hier liegt eine unmittelbare, permanente Verbindung von persönlicher Lebensäußerung und öffentlicher Dienstleistung vor. Der Begegnung mit dem Staatsanwalt wird der Bürger lieber vermeiden, am besten lebenslang. Die Leistungen der Stadtwerke hingegen werden täglich abgerufen, sind notwendige Mittel zum täglichen Leben.

#### Unmittelbarer Einfluss auf Planung und Leistung öffentlicher Dienste:

##### Eine Frage individueller Selbstbestimmung

Aus dieser sehr unmittelbaren Beziehung zwischen Leistungserbringern und Leistungsnehmern ergeben sich Erfahrungen und Bedürfnisse, die sich direkt auf das Angebot beziehen. Geschichtlich sicher ist, dass der Steuerungszusammenhang von Parteien, Abgeordneten, Wahl der Regierung durch Parlamente, Steuerung der Verwaltung durch Regierungen nicht zur Lösung dieser Problematik erfunden worden ist. Die leistende Verwaltung mit ihrer heutigen, daseinsnotwendig gewordenen Angebotspalette kann auf diesem durch viele Stationen geleiteten Wegen nicht effektiv auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestimmt werden. Suboptimale – so das moderne Schlagwort – Angebote setzen sich in der politischen Willensbildung durch, weil die unmittelbar Betroffenen an der Ausformulierung des Auftrags nicht unmittelbar und konstruktiv beteiligt werden können. Zwar stellt sich die Frage durchaus politisch: es geht um öffentliche Güter, sie werden im öffentlichen Auftrag erstellt und ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanziert. Also entscheiden die Vertretungskörperschaften ....

Eine solche Sichtweise berücksichtigt aber nicht, dass diese Leistungen der öffentlichen Hand die individuelle Lebensführung auf eine ebenso triviale wie einschneidende Weise berühren. Es geht dabei um die Problematik von Selbstbestimmung und Fremdbestimmung im ganz persönlichen Sinne.

#### Die Verwaltung als Feindbild?

Die Übertragung der repressiven Methoden des Ordnungsstaates, der den Missetäter in seine Schranken weist, auf den Umgang mit den Leistungsnehmern öffentlicher Dienste hat dazu geführt, dass bei vielen Menschen die Bürokratie als Feindbild präsent ist. Dabei kann leicht übersehen werden, dass in diesem Bereich, in der BRD etwa mit den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts, ein Wandel eingesetzt hat. Die modernen Fachverwaltungen sehen sich als Dienstleister und die Bürgerinnen und Bürger als

Leistungsnehmer, sie versuchen die Bedürfnislage ihrer „Kundschaft“ vorauszuahnen, wobei man sich gerne auf sozialwissenschaftliche Erkenntnisse stützt und auch wahrnimmt, was so in der Zeitung steht. Die Fachverwaltungen sitzen aber auch in einer politischen Klemme. Können denn sie Unsicherheit in der Bedarfsbeurteilung etwa auf folgendem Wege ermitteln: Fachabteilung fragt Referatsspitze. Referatsspitze fragt Oberbürgermeister. Oberbürgermeister fragt Stadträte/innen. Stadträte fragen Parteispitzen. Parteispitzen fragen Mitglieder. Mitglieder „hören auf die Bürger“ und dann geht es auf demselben Weg retour? Auf diesem Wege wird man Informationen, die für die Optimierung der Planung und Organisation der Leistungen der Öffentlichen Hand nötig wären, nicht erfahren. Verbesserungen zeichnen sich ab, soweit a) die

Planungsprozesse der Verwaltung transparent gehalten und in einem frühen Stadium der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, b) wenn Informationswege gebahnt werden (wie das etwa Bürgerhaushalte leisten können), die individuell gewonnene Informationen an die Verwaltung und an die Öffentlichkeit leiten, c) die Parteien und gesellschaftlichen Kräfte sich mit der Enthüllung absehbarer Risiken und Nebenwirkungen beschäftigen würden und d) gesetzlich geklärt würde, in welchen Fragen die Bevölkerung das letzte Wort hat.

Dieser letzte Punkt ist besonders wichtig. Wenn bei großen Planungen von vorneherein klar ist, dass sie per Volksabstimmung gebilligt werden müssen, entsteht für alle Beteiligten, ein Anreiz, die Öffentlichkeit zu suchen und Informationen einzuholen.

1 Lesenswert dazu u.a. Friedrich Engels, Lage der arbeitenden Klassen in England, im Internet unter [http://www.mlwerke.de/me/me02/me02\\_253.htm](http://www.mlwerke.de/me/me02/me02_253.htm) 2 Siehe auch Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, im Internet unter <http://www.textlog.de/7332.html> 3 Ebd. 4 Schumpeter, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Nachdruck der 1934 erschienen Ausgabe, 1997, Berlin S. S. 1 ff 5 Ebd. S. 88 ff. 6 [http://de.wikipedia.org/wiki/Neue\\_Mathematik](http://de.wikipedia.org/wiki/Neue_Mathematik) 7 [http://de.wikipedia.org/wiki/Recht\\_am\\_eingerichteten\\_und\\_ausge%C3%BCbten\\_Gewerbebetrieb](http://de.wikipedia.org/wiki/Recht_am_eingerichteten_und_ausge%C3%BCbten_Gewerbebetrieb)

## Wer hat's erfunden? – Die Schweizer!

Von Dr. Stefan Breit

Diskussionen, die in Deutschland um die verstärkte Partizipationsmöglichkeit der BürgerInnen geführt werden, verweisen gern auf das Vorbild unseres Nachbarlandes, der Schweiz, der ältesten Demokratie in Europa, in der eine halbdirekte Demokratie praktiziert wird. Allerdings dient derselbe Staat auch als abschreckendes Beispiel, nachdem sich die dortige Bevölkerung für ein Verbot des Minarettbaues entschieden hatte.

„In kaum einem souveränen Staat gibt es derart ausgebaute Mitbestimmungsrechte des Volkes wie in der Schweiz. Die lange demokratische Tradition, aber auch die vergleichsweise geringe Größe und Bevölkerungszahl sowie schließlich eine hohe Alphabetisierungsrate und ein vielfältiges Medienangebot sind ausschlaggebend für das Funktionieren dieser besonderen Staatsform“, so klingt es stolz auf der offiziellen Internetseite der Schweizer Staatsbehörden. Schon in der Schweizer Verfassung von 1848 wurde festgelegt, dass alle Teil- oder Totalrevisionen der Bundesverfassung durch eine Volksabstimmung legitimiert werden müssen (*obligatorisches Referendum*). 1921 wurden unbefristete und unkündbare Staatsverträge, 1949 dringliche Bundesbeschlüsse, 1977 der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit (z.B. UNO) und zu supranationalen Gemeinschaften (z. B. EU), 2003 alle Staatsverträge mit wichtigen Recht setzenden Bestimmungen oder solche, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, der Referendumspflicht unterworfen. Dabei muss nicht nur die Mehrheit der Bevölkerung, sondern auch die Mehrheit der Kantone (*Ständemehr*) gewonnen werden. In den Kantonen und politischen Gemeinden müssen auch Ausgaben der öffentlichen Hand, die eine gewisse Höhe überschreiten, einem Referendum unterworfen werden (Finanzreferendum), ebenso Änderungen in den Raumplanungen.

Ein *fakultatives Referendum* kann gegen Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge beantragt werden, wenn 50.000 (bis 1977 30.000) gültige Unterschriften gesammelt worden sind. Auch acht Kantone können ein Referendum verlangen. Die Schweizer Bevölkerung kann aber selbst Teile der Bundes-

verfassung durch eine *Volksinitiative* revidieren. Damit diese zustande kommt, müssen innerhalb von 18 Monaten 100.000 (bis 1977 50.000) Unterschriften gesammelt werden. Wird dies erreicht, so wird die Volksinitiative sowohl im Bundesrat als auch im Parlament beraten und meist nach zwei bis drei Jahren der Bevölkerung zur Abstimmung mit einer Empfehlung bzw. Gegenempfehlung, manchmal auch mit einem Gegenentwurf vorgelegt. Damit sie in Kraft treten kann, muss wiederum sowohl die Mehrheit der Abstimmenden als auch die Mehrheit der Kantone zustimmen.

Insgesamt wurden seit ihrer Einführung im Jahre 1891 nur 16 Volksinitiativen angenommen, so z. B. 1893 ein Schächtverbot, 1908 ein Absinthverbot, 1990 ein Moratorium zum Stopp des Atomkraftwerkbaues, 2002 der Beitritt zur UNO und 2005 eine „Gentechnikfrei-Initiative“. Mehrmals scheiterten Volksinitiativen „gegen die Überfremdung der Schweiz“, aber auch eine Initiative zur Abschaffung der Armee oder zum Exportverbot von Waffen. Aktuell anhängig ist z. B. eine Volksinitiative, die von den Schweizer JungsozialistInnen eingebracht worden ist. Sie fordert, dass niemand in einem Unternehmen mehr verdienen darf als das Zwölfwache des am schlechtesten bezahlten Mitarbeiters. Unterstützt wird die Initiative von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, den Grünen und dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund. Bis Februar 2010 wurden bereits 30.000 Unterschriften gesammelt.

Eine Volksinitiative auf Bundesebene wird aber als ungültig erklärt, wenn sie die Einheit der Materie oder zwingendes Völkerrecht verletzt. Dies wurde bei der Volksinitiative zum Minarettbau diskutiert, wobei die Nationalrätin Thérèse Meyer-Kaelin (CVP) damit argumentierte, dass die Volksinitiative zwar gegen die europäischen Menschenrechtskonventionen verstoße, diese aber nicht zum zwingenden Völkerrecht gehörten.

Das Referendumsrecht gilt als Schweizer Erfindung. Ihre Verfassungsväter nahmen sich aber in diesem Punkt die „Constitution montagnarde“ der Französischen Revolution von 1793 zum Vorbild, eine Ver-

- fassung, die allerdings nie in Kraft getreten war. Vor 1848 tauchte die Volksinitiative schon in einigen Kantonalverfassungen auf.

Das fakultative Referendum wurde im Jahre 1874 eingeführt, um die beiden großen Lager in der Schweiz, das liberale und das konservative, zu versöhnen. 1847 hatten im Sonderbundkrieg die liberalen Kantone gegen die katholisch konservativen Kantone in einem 27tägigen Bürgerkrieg einen eindeutigen Sieg errungen. 1848 wurde eine neue Verfassung im liberalen Sinn verabschiedet, bei der der bisherige lockere Staatenbund durch einen Bundesstaat abgelöst wurde. In den folgenden Jahrzehnten dominierten die verschiedenen liberalen Gruppierungen den Bundesrat. Durch das Referendumsrecht sollte das Volk die Möglichkeit haben, gegen vom Bund und Parlament verabschiedete Gesetze ein Veto einzulegen. Diese Verfassungsänderung nützte aber vor allem der bisher unterdrückten konservativen Opposition. 1914, beim Ausbruch des Ersten Weltkrieges, wurde die direkte Demokratie weitgehend außer Kraft gesetzt, als der Bundesrat sich unbegrenzte Vollmachten verschaffte. Erst 1949 wurde die direkte Demokratie durch eine Volksinitiative und zwar gegen die Empfehlung des Parlaments wieder eingeführt.

Das Referendumsrecht bewirkte in der Schweiz die Entwicklung zu einer *Konkordanzdemokratie*. Da verabschiedete Gesetze durch eine Volksabstimmung jederzeit zu Fall gebracht werden konnten, bemühten sich Bundesrat und Parlament meist um eine breite Mehrheit. 1891 nahmen die bis dahin regierenden Freisinnigen (die spätere FDP) die katholisch-konservative Opposition (die spätere CVP) in die Regierung auf. 1929 wurde auch die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB), die spätere Schweizerische Volkspartei (SVP) in die Regierung integriert. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) wurde erst 1943 nach ihrem Wahlerfolg in den Bundesrat aufgenommen. Von 1959 bis 2003 wurde die arithmetische Zusammensetzung des siebenköpfigen Bundesrates durch die *Zauberformel* festgelegt (je zwei Mitglieder von FDP, CVP und SP, je einen von der BGB). 2003 wurde der SVP ein weiterer Sitz auf Kosten der CVP zugesprochen.

Neben diesen vier großen Parteien sind viele kleinere Parteien im Parlament vertreten, denn es gibt keine Wahlklausel. So sind von linken Parteien z. B. die Grünen (12 Sitze), die kommunistische Partei der Arbeit (2 Sitze), der Alternative Kanon Zug (1 Sitz), und die antikapitalistische solidaritéS (1 Sitz) vertreten.

Die Parteien haben aber in der Schweiz nicht soviel Einfluss wie in anderen Ländern. Sie verfügen über wenig Geld, da es weder ein Parteiengesetz noch eine Parteienfinanzierung gibt. Umso einflussreicher sind die organisierten Interessensverbände, besonders die *Economiesuisse* (Zusammenschluss von Unternehmen, Versicherungen, Banken und Industrie). Sie hat in letzter Zeit selten einen von ihr getragenen Abstimmungskampf verloren.

Dies verweist auf eine Schwäche der direkten Demo-

kratie in der Schweiz. Einflussreiche Verbände verstehen durch professionelles Politmarketing, ihre Interessen mittels Volksabstimmungen geschickt umzusetzen. Außerdem herrscht bei den Referenden trotz der Konkordanzdemokratie eine „Tyrannei der Mehrheit“ (Alexis de Tocqueville). Knappe Mehrheitsentscheidungen verletzen oft Gerechtigkeitsvorstellungen oder Menschenrechte, so jüngst bei dem Verbot des Minarettbaues.

Einerseits hebt das vorhin genannte Zitat der Schweizer Staatsbehörden stolz die Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes hervor. Doch wer zählt zum Schweizer Volk? Bis 1971 gehörte die Hälfte der Schweizer Bevölkerung, die Frauen, jedenfalls nicht dazu, im Kanton Appenzell Außerrhoden dauerte der Ausschluss sogar bis 1991.

Ausländische Mitbürger sind bis heute davon ausgeschlossen, mit Ausnahme einiger welscher Kantone, in denen die dort lebenden Ausländerinnen und Ausländer auf kantonaler und kommunaler Ebene politisch mitwirken können. Dabei wird die Einbürgerungspolitik ziemlich restriktiv gehandhabt: Das in der Schweiz geborene Kind erwirbt nicht aufgrund seiner Geburt die Schweizer Staatsangehörigkeit, sondern erhält die Staatsangehörigkeit der Eltern. Die Einbürgerung ist ein langwieriges Verfahren. Man muss 12 Jahre in der Schweiz gelebt haben, mit den schweizerischen Verhältnissen vertraut sein, die Rechtsordnung achten und darf keine Gefährdung der inneren und äußeren Sicherheit darstellen. Dies bewirkt einen hohen Ausländeranteil.

Die in der Schweiz zum großen Teil verwirklichte direkte Demokratie bedeutet also nicht, dass die arbeitende Bevölkerung ihre Interessen gegen einflussreiche Wirtschaftsverbände durchsetzen kann, obwohl sie rechnerisch dazu die Mehrheit und mit den Volksinitiativen das geeignete Instrumentarium dafür besäße. Emanzipative Strömungen haben es mit ihren Anliegen eher schwer, die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung zu gewinnen. Das ist nicht verwunderlich, denn in den Nationalratswahlen erzielen die liberalen und konservativen Parteien (FDP, CVP, SVP) eine breite Mehrheit und diese eher liberal-konservative Grundhaltung der Schweizer Bevölkerung drückt sich eben auch im Ausgang der Referenden aus. Allerdings wären Volksbegehren zur Abschaffung der Armee oder zur Begrenzung des Managergehalts in Deutschland nicht möglich, anders als in der Schweiz.

Die vielfältigen Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung bewirken die Entstehung eines starken nationalen Identitätsgefühls, das sich nicht wie bei anderen Nationen auf eine einheitliche Sprache oder Konfession stützt. Dasselbe Identitätsgefühl erzeugt aber auch ein starkes Misstrauen gegen Menschen, die als „andersartig“ empfunden werden, und tut sich schwer mit der Integrierung ausländischer MitbürgerInnen. Allerdings ist diese Mentalitätshaltung regional sehr unterschiedlich ausgeprägt, in den französischsprachigen Kantonen herrscht eine weit liberalere Grundhaltung vor als in den deutschsprachigen Kantonen. ■

Lit.: Regula Stämpfli, **Vom Stummbürger zum Stimmbürger. Das Abc der Schweizer Politik**, Zürich 2003. **Historisches Lexikon der Schweiz** (<http://www.hls-dhs-dss.ch>). **Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft** (<http://www.admin.ch>)