



Dialog und Stimmengewirr. Bürgerbeteiligung und Demokratie im Wandel

Solange es die Demokratie gibt, so lange gibt es auch den Streit um Mitsprache in politischen Entscheidungsprozessen. Der Siegeszug der elektronischen Kommunikation eröffnet heute neue Möglichkeiten, aber es entstehen auch neue Gefahren für den demokratischen Rechtsstaat.

Text: Paul Nolte | Illustration: Sabrina Tibourtine

Bürger gehen auf die Barrikaden. Die ewiggleiche Arroganz der Mächtigen ist nicht mehr auszuhalten. Jetzt muss man sich organisieren, in Clubs und Initiativen zusammenschließen, Unterschriftenlisten kursieren lassen. Und man muss Gesicht zeigen, auf die Straßen und Plätze der Landeshauptstadt ziehen und immer wieder demonstrieren. Die Wirtschaftskrise der letzten Jahre hat für zusätzlichen Druck gesorgt: Unternehmen mussten Mitarbeiter entlassen oder konnten nur mit Staatshilfe überleben. Doch es sind nicht in erster Linie die Ärmsten, die sich engagieren: Viele gutsituierte Bürger sind dabei und Bürgerkinder, Akademiker, Studenten. Das prägt den Protest nicht zuletzt im relativ wohlhabenden Südwesten Deutschlands, um Stuttgart und

Tübingen oder im badischen Rheintal. Aber auch im Norden und Osten gärt es immer wieder, etwa zwischen Hannover und Braunschweig. Und das Göttinger Universitätsmilieu ist den Behörden schon länger als Brutstätte des Radikalismus ein Dorn im Auge.

Deutschland um 2010, im Zeichen der Proteste um „Stuttgart 21“? Eindrücke aus dem Land der selbstbewussten „Wutbürger“? So klingt es fast, doch die Rede war von einer viel früheren Zeit, von den 1830er und 1840er Jahren. Sie wird die Zeit des „Vormärz“ genannt, weil die damals aufbrandende Unzufriedenheit schließlich in die Märzrevolution von 1848 mündete, aus der das erste gesamtdeutsche Parlament hervorging: die Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche. Die heute demonstrierenden

Bürgerinnen (Frauen auf der Straße waren 1848 noch ganz in der Minderheit!) und Bürger kämpften um ein demokratisches Parlament, das ihre Grundrechte garantiert, das ihnen Gehör verschafft und sie dialogfähig macht. Im 19. Jahrhundert hieß das vor allem: dialogfähig gegenüber den Thronen der Fürsten und Könige und den von ihnen abhängigen Bürokratien.

Die Throne sind längst gestürzt; der Bundestag, Länderparlamente und Gemeinderäte sind noch viel demokratischer, als man es sich 1848 vorstellen konnte; die ehemals feindlichen Verwaltungen versuchen als kundenfreundliche „Bürgerämter“ zu handeln. Wie kommt es, dass dennoch die Ähnlichkeiten so frappierend sind? Volksvertreter und durch Wahlen legitimierte Regierungen werden wie vor fast zweihundert

Jahren oft als feindliche Obrigkeit begriffen, nicht als demokratisch legitimierte Vertreter des Bürgers. Eine Kommunikationskluft hat sich aufgetan, und wie damals sucht das Volk nach neuen Wegen des Dialogs mit einem misstrauisch beäugten Gegenüber.

Dialog, miteinander sprechen: Das ist zu allen Zeiten ein grundlegendes Element von Demokratie gewesen. Wie wichtig es ist, merkt man oft erst, wenn es vollständig abhanden kommt, so wie es in Deutschland im 20. Jahrhundert oft genug der Fall war. Die Nationalsozialisten beriefen sich darauf, die Interessen des deutschen Volkes zu kennen und zu verkörpern. Sie ließen sich von den Massen zujubeln in emotionaler Stimmung und inmitten großer Inszenierungen. Hitlers persönlicher Stil war der Monolog, auch im engeren Kreis der NS-Führung widersprach man ihm nicht gern. Hinter dem Dialog drohte der Dissens, die abweichende Meinung, und die musste unterdrückt werden, nicht zuletzt mit Mitteln der Gewalt. Aber auch in der DDR war es der mangelnde Dialog, die Verweigerung der

ernsthaften Verständigung zwischen Bürgern und Staatsorganen, die im Laufe der Zeit die tiefsten Schmerzen verursachte. Deshalb lautete der erste Satz des berühmten Gründungsaufrufes des „Neuen Forums“ im September 1989: „In unserem Lande ist die Kommunikation zwischen Staat und Gesellschaft offensichtlich gestört.“

Bürger und Parlament

Wie diese Kommunikation vonstattenging, welche Bühne der politische Dialog fand, das war jedoch zu allen Zeiten unterschiedlich und unterstreicht die bis heute anhaltende Wandlungsfähigkeit der Demokratie. Die Zeit des Vormärz ist dafür ein gutes Beispiel. In ihr herrschten zwar Repression und Zensur, aber es gab auch viel Aufbruch und demokratische Begeisterung. Schon dreißig Jahre vor Zusammentritt des Parlaments in der Paulskirche hatten recht moderne Verfassungen, zum Beispiel in Baden und Württemberg, Parlamente geschaffen, in denen bald sehr lebhaft gestritten wurde. Der parla-

mentarische Dialog etablierte sich als eine viel beachtete Bühne, und in den Zeitungen, dem Massenmedium von damals, konnte man den Schlagabtausch mitverfolgen. Als einer der wertvollsten Schätze galt ein Grundrecht, das sich bis heute – inzwischen wenig beachtet – im Grundgesetz als Artikel 17 findet: das Petitionsrecht, also das Recht, „sich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen oder an die Volksvertretung zu wenden“. Die Bürger vertrauten sich im 19. Jahrhundert dem Parlament an, weil sie die Abgeordneten als ihresgleichen empfanden, selbst wenn sie wussten, dass es sich um einen Professor oder Anwalt oder Unternehmer handelte, der nach Bildung, Besitz oder Privatleben teils weit von ihnen entfernt war. Mit Sicherheit war dieser Abstand jedenfalls größer als der zwischen Durchschnittsbürger und Abgeordnetem heute. Trotzdem entwickelte sich oft eine enge, geradezu emotionale Beziehung. Undenkbar heute, dass der Abgeordnete am Ende einer Sitzungsperiode in seinen Wahlkreis zurückkehrt und dort schon am Bahn-



hof von jubelnden Menschen empfangen wird, die ihn mit einem Festessen ehren!

Machen wir einen Sprung in die Mitte des 20. Jahrhunderts, in die frisch gegründete Bundesrepublik. Nicht, dass man mit dem Volk nicht sprechen wollte – aber die Skepsis gegenüber einer allzu direkten Mitwirkung, gegenüber der ungefilterten Meinung des Volkes saß tief. Die plebiszitären Elemente der Weimarer Republik, also Volksabstimmungen oder die Direktwahl des Präsidenten, hatten die Demokratie aus damaliger Sicht eher instabiler gemacht, und die NS-Diktatur hatte erst recht die Verführbarkeit des Volkes bewiesen. So lag der Akzent des Grundgesetzes von 1949 ganz auf der repräsentativen Demokratie: Die Bürgerinnen und Bürger wählten, und der politische Dialog fand dann im Parlament statt. Und das tat er ja auch – bisweilen geradezu nostalgisch erinnert man sich heute an die großen Redeschlachten im Bundestag, als es um die Westintegration, die Wiederbewaffnung oder die Ostverträge ging und eine ruppige Bezeichnung wie „Schmidt Schnauze“ für den späteren Bundeskanzler größten Respekt bezeugte. Im Vorfeld des Parlaments organisierte man sich in Verbänden, Gewerkschaften und nicht zuletzt

in den politischen Parteien, die als Dialogforum zumal an der „Basis“ an erster Stelle standen. Politisches Leben vor Ort, etwa in einer Kleinstadt, dafür standen zuallererst die Ortsverbände der politischen Parteien mit ihren Diskussionsrunden, aber auch vielfältigen Freizeitaktivitäten.

Schon vor einem halben Jahrhundert, seit den späten 1960er Jahren, zeigten sich erste Risse in diesem Modell, und in den beiden folgenden Jahrzehnten bahnte sich der demokratische Dialog vollends neue Wege. Außerhalb der Parteien entstanden Bürgerinitiativen, die nicht über ein komplettes „Grundsatzprogramm“ verfügten, dafür aber ein ganz konkretes Problem, das in der Nachbarschaft oder Region auf den Nägeln brannte, wirkungsvoll artikulieren konnten. Junge Menschen gingen nicht nur wählen, sondern demonstrierten auf der Straße und zogen oft ihre noch zögernden Eltern mit. Die Protestler von 1968 hatten, nachdem ihre revolutionären Utopien schnell gescheitert waren, noch den „Marsch durch die Institutionen“ antreten wollen. Darauf hatten die Nachgeborenen meist gar keine Lust mehr. Sie standen den Institutionen der etablierten Demokratie, einschließlich der „etablierten Parteien“, oft skeptisch gegenüber.

So richtete sich auch der Anspruch auf den Dialog seitdem – und bis heute – nicht mehr unbedingt auf die Volksvertreter im Parlament. Politische Konflikte werden stattdessen zunehmend vor Gericht ausgetragen. Vor einem Verwaltungsgericht finden sich dann Bürger als Kläger – und Organe des Staates, etwa eine Landesregierung, als Beklagte wieder. Oder man sucht, wie es in den letzten Jahren besonders bei großen Infrastrukturvorhaben vermehrt zu beobachten ist, ganz neue Dialogforen, in denen Bürgerinnen und Bürger offenbar das Gefühl haben, dem Staat oder auch großen Unternehmen auf Augenhöhe begegnen zu können: etwa im Mediationsverfahren über den Ausbau des Frankfurter Flughafens oder in der Schlichtung von „Stuttgart 21“.

Sprechen und Zuhören

Damit kann man besser verstehen, warum gegenwärtige Proteste manchmal eine frappierend Ähnlichkeit mit den Beschwerden und Dialogbegehren viel früherer, noch nicht demokratischer Zeiten aufweisen. Das, was einmal die Hauptbühne der demokratischen Kommunikation war, das Parlament, ist vielen in der Bevölkerung



fremd geworden, auch wenn Abgeordnete noch so viele Sprechstunden abhalten; auch wenn in den Länderparlamenten keineswegs eine abgeschottete politische Klasse sitzt, sondern überwiegend ganz normale Nachbarn von nebenan. So erscheint der demokratische Staat mit seinen Organen den Bürgern häufig nicht mehr als Ausdruck der eigenen Interessen, sondern – wie im Vormärz – als eine Obrigkeit, der gegenüber Wünsche und Beschwerden zum Ausdruck gebracht werden müssen: Nicht im demokratischen Staat, sondern in der Auseinandersetzung mit ihm (vielleicht sogar: gegen ihn?) erfüllt sich demokratisches Leben.

Das ist eine spannende Veränderung, der man deshalb aber nicht unkritisch gegenüberstehen muss. Die zivilgesellschaftliche Erweiterung hat die Demokratie gestärkt, aber auch Verantwortlichkeiten verschoben oder diffuser gemacht und das Vertrauen in parlamentarische Mehrheitsentscheidungen geschwächt. Die repräsentative Demokratie ist fair, weil sie buchstäblich jedem die gleiche Stimme gibt. Wenn tausende Menschen protestieren und am Ende vielleicht eine politische Richtungsänderung erzwingen, ist schwer erkennbar, ob sie für eine schweigende

Mehrheit sprechen – oder ob ihnen eine schweigende Mehrheit gegenübersteht, deren Willen auf diese Weise übergangen wird. Und es ist gewiss richtig, wenn Menschen ihre ureigensten Interessen vertreten, wenn sie als „Betroffene“ von Lärm oder Verkehrsbelastung ihre Stimme zu Gehör bringen wollen. Aber sie dürfen sich dann nicht den Mantel eines vermeintlichen Allgemeininteresses oder einer besonderen moralischen Wertigkeit ihres Anliegens umhängen.

Die demokratische Legitimation schwieriger Entscheidungen ist nach wie vor am besten in Parlamenten aufgehoben – und so funktioniert Politik ja auch weiterhin in vielen Bereichen. Die Entscheidung des Bundestags zur Präimplantationsdiagnostik (PID) im Sommer 2011 ist ein gutes Beispiel dafür: Keine Entscheidung, die auf der Straße erzwungen wurde; kein Schlichtungsverfahren auf der Basis von Expertenvoten; kein Gerichtsurteil. Sondern Dialog und Debatte in unendlichen Varianten, bis hin zum Redestreit im Bundestag – und dann eine verbindliche Entscheidung, die von den Unterlegenen als fair akzeptiert wird. Denn auch das gehört zur Demokratie: nicht nur das Miteinander-Sprechen, das geduldige Zuhören, das Zu-Wort-kommen-

Lassen, sondern auch die Fähigkeit, zum geeigneten Zeitpunkt verantwortlich zu entscheiden.

Die Demokratie ist komplizierter geworden; sie ist ein Stimmengewirr von Dialogen. Früher waren die Räume und Regeln des politischen Gesprächs klarer definiert: als parlamentarische Debatte, als Diskurs der gebildeten bürgerlichen Öffentlichkeit. Heute sind sie vielfältig, überlappend, oft diffus in ihrer Zuständigkeit: Parlament und Bürgerprotest, alte und neue Medien, Nationalstaaten und transnationale Foren. Wie all das zusammenpasst, ist noch nicht ganz klar – und gewiss werden Konflikte nicht ausbleiben. Und das heißt wieder: mehr reden, mehr streiten, mehr zuhören – mehr Dialog.

PAUL NOLTE, Jg. 1963, ist Professor für Neuere Geschichte an der Freien Universität Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind die deutsche, amerikanische und vergleichende Politik- und Sozialgeschichte des 18. bis 20. Jahrhunderts. Er ist Autor und Mitherausgeber von Büchern und Herausgeber der Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft „Geschichte und Gesellschaft“.

