



Leitbilder der Demokratie-Erziehung: Reflektierte Zuschauer – interventionsfähige Bürger – Aktivbürger

1. Normative Vorgaben

Seit jeher sorgen sich Staaten um die politischen Grundeinstellungen ihrer Einwohner. Obrigkeitsstaaten wollen *Untertanen* heranziehen. Demokratien sind an *Bürgern* bzw. Staatsbürgern interessiert. Das kann man an der Verfassung der ersten deutschen Demokratie studieren. Die Verfassung der Weimarer Republik bestimmte in Artikel 148: „In allen deutschen Schulen ist staatsbürgerliche Gesinnung zu erstreben.“ Die

Verfassung schrieb vor, dass zu diesem Zweck ein Lehrfach mit der Bezeichnung „Staatsbürgerkunde“ einzurichten sei.

In der Weimarer Republik wurde aus verschiedenen Gründen das eben erwähnte Lehrfach nicht eingerichtet. Ganz allgemein entwickelte sich von 1919 bis 1933 bei zu wenigen Menschen ein staatsbürgerliches Bewusstsein. Das zeigen die Ergebnisse der Wahlen am Ende der Weimarer Republik. Die alliierten Siegermächte, insbesondere die USA, beschlossen daher 1945, dass die Deutschen *endlich* zu Demokraten erzogen werden müssten. Das entsprechende Programm hieß *Reeducation*. Dem Ziel „Erziehung zur Demokratie“ bzw. „Erzeugung von demokratischen Bürgern“ ist nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland auch die Politische Bildung verpflichtet. Hierüber herrscht Konsens.

Was aber ist ein *demokratischer Bürger*? Welche Kompetenzen oder Fähigkeiten hat er oder *sollte* er haben? Um diese Frage zu beantworten möchte ich die geforderte Bürgerkompetenz analytisch differenzieren. Ich unterscheide im Folgenden *kognitive*, *prozedurale* und *habituelle* Kompetenzen.

Kognitive Kompetenz heißt, dass der Bürger ein Wissen über Politik hat. Gemeint sind Kenntnisse über politische Systeme, über die internationale Politik, über die Gesellschaft und auch über die Wirtschaft. Am wichtigsten ist das Wissen über das *eigene* politische System

und dessen Funktionsweise. Der Bürger muss die Verfassungsinstitutionen und ihr Zusammenspiel kennen, ja verstehen. Verstehen bedeutet, dass der *Sinn* der institutionellen Arrangements begriffen wird. Dies ist anstrengend. Denn die Demokratie ist eine sehr komplizierte Regierungsform. Nur Diktaturen sind einfach strukturiert. Zur kognitiven Kompetenz gehört auch ein Wissen über die wichtigsten Politikfelder (Policy). Erwartet wird, dass der Bürger hinsichtlich aktueller politischer Entscheidungen Präferenzen hat, die rational sind. Das heißt, die Präferenzen sollen auf sachlichen Informationen beruhen und dürfen logisch nicht widersprüchlich sein. Schließlich gehört zur kognitiven Kompetenz, dass der Bürger fähig ist zu selbständigen und *rationalen* politischen Urteilen. Da politischer Extremismus häufig auf Unkenntnis oder einseitigen Kenntnissen beruht, ist Folgendes klar: Der Status eines Bürgers setzt die Aneignung umfassender politischer Kenntnisse voraus.

Die *prozedurale Kompetenz* besteht aus zwei Komponenten, nämlich aus *Kenntnissen* und aus *Fertigkeiten*. Bezugspunkt der Kompetenz ist der politische Prozess und die Chance, hierauf Einfluss zu nehmen. Es geht also um *Partizipation*. Der Bürger hat prozedurale *Kenntnisse*, wenn er weiß, wer für die politische Entscheidung in einer bestimmten Angelegenheit zuständig ist und wie der Entscheidungsprozess im Einzelnen abläuft. Der Bürger verfügt über prozedurale *Fertigkeiten*, wenn er politische Ziele formulieren und gegenüber anderen mit Argumenten verteidigen kann. Zu den Fertigkeiten gehört auch die Fähigkeit, sprachliche und taktische Mittel zur Zielverwirklichung klug einsetzen zu können.

Habituelle Kompetenzen sind positive Einstellungen des Bürgers zu seinem Gemeinwesen. Man kann diese Kompetenzen auch *Tugenden* nennen. Diese Tugenden müssen das Handeln der Bürger steuern, damit das demokratische Gemeinwesen stabil bleibt. Wichtige Tugenden sind der Rechtsgehorsam, das Eintreten für die politische Ordnung, die Toleranz, die Fairness, die Solidarität Schwächeren gegenüber, der Gerechtigkeitssinn und - last, not least - die Bereitschaft zur Partizipation. Der Tugendkatalog ist allgemein und abstrakt gehalten. Es tauchen schwierige Fragen auf, wenn man die Tugenden konkretisiert: Schließt Toleranz die Duldung aller Überzeugungen ein? Verbieteret der Rechtsgehorsam jeglichen Widerstand? Verlangt das Eintreten für die politische Ordnung die Inkaufnahme beruflicher Nachteile oder - im Extrem - die Opferung des eigenen Lebens? Schließlich: *Wie weit reicht für den Einzelnen die Verpflichtung zur Partizipation?*

Die letzte Frage ist für eine Erziehung zum Bürger in der Demokratie von wesentlicher Bedeutung. Denn die Demokratie unterscheidet sich von anderen politischen Ordnungen

dadurch, dass sie eine Fülle von Partizipationschancen eröffnet. Die Politische Bildung muss sich mit der Frage auseinandersetzen, welches Maß an partizipatorischer Aktivität beim Bürger sie für angemessen und richtig hält. Sie ist gut beraten, nüchtern zu urteilen. Denn wenn sie die Erwartungen zu hoch schraubt, kann sie den Kontakt zur Wirklichkeit verlieren und sich lächerlich machen. Wie sieht es aber nun mit der Wirklichkeit aus?

2. Empirische Befunde

Die empirische Politikwissenschaft hat Belege dafür, dass es in Deutschland mit der *Partizipationsbereitschaft* - und übrigens auch mit der *Vernünftigkeit* - der Bürger nicht allzu gut bestellt ist. Es wäre interessant zu erfahren, wie die Lage in anderen Ländern beschaffen ist.

Man kann *konventionelle* und *unkonventionelle* Partizipationsformen unterscheiden. Konventionell ist eine Partizipation, wenn sie rechtlich erlaubt und gesellschaftlich allgemein anerkannt ist. Typisch hierfür sind die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen, die Mitgliedschaft in Parteien und Verbänden sowie die Wahrnehmung des Petitions- und des Demonstrationsrechts. Der Bezugspunkt der konventionellen Partizipation ist meistens - nicht immer! - die *repräsentative Demokratie*. Unkonventionell ist eine Partizipation, wenn sie neu und ungewöhnlich ist und sich im Grenzbereich von Legalität und Illegalität bewegt. Typisch hierfür sind Bürgerinitiativen, Unterschriftensammlungen, Boykottaufrufe, unfriedliche Demonstrationen, Sitzblockaden, Gebäudebesetzungen und Formen des Zivilen Ungehorsams. Unkonventionelle Partizipationsformen stehen fast immer in Spannung zur *repräsentativen Demokratie* und deren Entscheidungen.

Es lässt sich feststellen, dass konventionelle Partizipationsformen in den letzten dreißig Jahren abgenommen haben. Das heißt aber nicht, dass sie verschwunden sind. Umgekehrt haben unkonventionelle Partizipationsformen zugenommen. Dies gilt allerdings nicht für die breite Bevölkerung, sondern nur für politisch aktive Minderheiten. Die konventionelle Partizipation lässt sich in folgende Zahlen fassen. Die Wahlbeteiligung auf nationaler Ebene erreicht etwa 75 %, auf kommunaler und europäischer Ebene sind es knapp 50 %. Es gibt fast zwei Millionen Mitglieder von Parteien sowie erheblich mehr Mitglieder der verschiedenen Verbände. Das alles ist nicht wenig. Manche Beobachter wünschen aber mehr.

Vor diesem Hintergrund ist zu bedenken: Alle Bürger haben die Schule besucht und Unterricht in Politischer Bildung gehabt. Sie haben Informationen über Politik erhalten. Und

sie sind über Partizipationsmöglichkeiten informiert worden. Hat also die Politische Bildung versagt? Und ist die Situation für die Demokratie wirklich beängstigend?

Partizipation ist gewiss wünschenswert. Hierüber besteht kein Zweifel. Die Bedeutung der verschiedenen Partizipationsformen ist jedoch nicht gleich. Am wichtigsten ist eine hohe Beteiligung an *Wahlen*. Denn Wahlen legitimieren die repräsentative Demokratie und die amtierende Regierung. Ähnliches gilt für *Abstimmungen* (Volksentscheide). Aber selbst eine relativ geringe Wahlbeteiligung muss noch keine Bedrohung der Demokratie darstellen. Wäre das der Fall, müssten die USA längst untergegangen sein. Das Nichtwählen kann - in stabilen Demokratien! - sehr verschiedene Gründe haben. *Die* Partei der Nichtwähler existiert nicht, auch wenn es oft behauptet wird. Es gibt unter den Bedingungen eines um die politische Mitte gruppierten Parteiensystems sogar *rationale* Gründe, *nicht* zur Wahl zu gehen. Man lese *Anthony Downs'* Studie „*Eine ökonomische Theorie der Demokratie*“ („*An Economic Theory of Democracy*“), um den Schrecken vor niedriger Wahlbeteiligung zu verlieren. Außerdem sind die Institutionen des demokratischen Verfassungsstaates so beschaffen, das sie auch bei geringer Wahlbeteiligung funktionieren.

Unverzichtbar für den politischen Prozess in der repräsentativen Demokratie sind die *Parteien*. Aber Parteien müssen nicht notwendig Millionen von aktiven Mitgliedern haben, um ihre Funktionen zu erfüllen. Dies gilt jedenfalls, wenn man Parteien als Anbieter politischen Personals und politischer Programme betrachtet. Nur in totalitären Diktaturen fungieren Parteien als *Massenorganisationen* mit dem Auftrag, alle Bevölkerungskreise zu erfassen und in den Staat zu integrieren. Es wird beklagt, dass Parteien Mitglieder verlieren oder keine neuen Mitglieder gewinnen. Diese Klage bewertet die Mitgliedschaft in einer Partei grundsätzlich positiv. Dahinter steht wahrscheinlich die Annahme, dass Parteimitglieder besonders gute Demokraten sind und edle Motive für ihr Engagement haben. So etwas gibt es zweifellos und verdient Anerkennung. Aber es gibt ebenso Opportunismus, Patronagedenken, Karrierestreben und Eigennutz. Eine hohe Zahl von Parteimitgliedern ist deshalb *nicht automatisch* ein Zeichen für eine starke Demokratie. Ich bin generell davon überzeugt, dass immer genügend Menschen sich in Parteien engagieren werden. Denn vermutlich bestimmen zwei Motive das Handeln von Parteiaktivisten: Erstens die Überzeugung von der Richtigkeit des Parteiprogramms. Zweitens die Aussicht auf ein öffentliches Mandat. Dieses macht zwar viel Arbeit und verringert die Freizeit, verschafft aber öffentliche Anerkennung und befriedigt den Ehrgeiz.

Wie verhält es sich mit der Partizipation durch *nicht parteigebundene* Personen? Wie verbreitet sind Bürgerinitiativen? Wie häufig werden Unterschriften für oder gegen etwas gesammelt? Wie oft werden Demonstrationen organisiert? Die Antwort lautet, dass es natürlich solche Aktivitäten gibt und sie in den Medien auch Resonanz finden, sie aber dennoch kein Massenphänomen sind.

Für die partizipatorische Zurückhaltung *außerhalb von Parteien und Verbänden* gibt es mindestens drei gute Gründe.

Erstens: Erwachsene Menschen müssen mehrere Rollen erfüllen. Sie sind gefordert als Ehepartner, als Eltern, als Nachbarn, als Vereinsmitglieder und als Arbeitnehmer. Diese Rollen absorbieren Kraft und Zeit, so dass politische Aktivitäten nur zurückhaltend praktiziert werden.

Zweitens: Wer sich trotzdem als Einzelner oder mit Freunden aktiv in die Politik einschalten möchte, muss sehr viel arbeiten. Politische Entscheidungsfragen sind in der Regel komplex. Also muss man sich um Informationen bemühen, diese intensiv studieren und daraus vernünftige Schlüsse ziehen. Schließlich muss man die Umsetzung seiner Ideen in Entscheidungen organisieren. Häufig muss man dabei Widerstände überwinden. Alles dies kostet Zeit und Nerven.

Drittens: Wer sich politisch engagiert, weiß nicht, ob er Erfolg haben wird. Der Ertrag seiner Anstrengung ist unsicher. Deshalb ist es eigentlich rationaler, politisch passiv zu bleiben. Partizipation versteht sich also nicht von selbst. Sie bedarf auf jeden Fall einer sehr starken Motivation.

Ist es denn überhaupt so schlimm, wenn die Partizipation *jenseits der Wahlen* und *außerhalb der Parteien und Verbände* so gering ist? Ich glaube nicht. Denn die repräsentative Demokratie, in der wir leben, verlangt nicht die ständige politische Partizipation aller Bürger. Sie entlastet vielmehr die Bürger von partizipatorischer Aktivität, ohne sich jedoch gegen Partizipation außerhalb von Wahlen zu wehren. Die repräsentative Demokratie verlangt von ihren Bürgern etwas anderes in viel stärkerem Maße, nämlich *innerliche Bejahung*. Partizipatorische Aktivität kann durchaus Ausdruck dieser Bejahung sein. Aber noch wichtiger ist, dass die Demokratie von den Leuten verstanden wird. *Verstehen* und *Vernünftigkeit* sind eng verwandt. An Vernünftigkeit mangelt es jedoch häufig. Viele Menschen haben nur schwache Kenntnisse über die Strukturprinzipien der politischen Ordnung. Die Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems wird von den

meisten Leuten nicht verstanden. Und viele sind über die aktuellen Sachprobleme der Politik wenig und nur oberflächlich informiert. Man kann von einer verbreiteten politischen Ignoranz sprechen. Die Neigung zum *Politisieren* „aus dem Bauch heraus“ ist gleichwohl vorhanden. Es liegt also eine gefährliche Mischung aus Wissensfragmenten, Verständnismängeln und Vorurteilen vor. Das politische Wissen und die Vernünftigkeit der Bürger scheinen die eigentliche Schwachstelle der Demokratie zu sein.

3. Folgerungen für die Politische Bildung

Die Politische Bildung muss sich vor einer *demokratischen Märchenerzählung* hüten. Bei der Erziehung zur Demokratie muss sie die Menschen nehmen, wie sie sind. Das heißt, sie muss akzeptieren, dass die Menschen sich unterschiedlich stark für Politik interessieren und sich unterschiedlich stark politisch betätigen. Sie sollte davon ausgehen, dass dieser Sachverhalt *dauerhaft* ist. Sie darf also nicht verkünden, dass jeder zur Partizipation verpflichtet ist.

Ich empfehle, *vier Typen* von Bürgern zu unterscheiden: Erstens politisch völlig *Desinteressierte* (*perfect privatists*). Zweitens politisch sachkundige und begrenzt interessierte, aber ansonsten passive Menschen. Ich bezeichne sie als *reflektierte Zuschauer* (*private citizens*). Drittens Bürger, die zu gelegentlichen politischen Aktivitäten *fähig* und *bereit* sind. Man kann sie als *interventionsfähige Bürger* bezeichnen (*private citizens being ready to intervene*). Viertens hochinteressierte, von der Demokratie zutiefst überzeugte und zum politischen Dauerengagement bereite und befähigte *Aktivbürger* (*public citizens*).

Die *politisch Desinteressierten* nehmen für sich das Recht in Anspruch, sich nicht um Politik zu kümmern. Sie bilden eine große Bevölkerungsgruppe. Denn in der Demokratie gibt es keinen Zwang, sich für Politik zu interessieren. Die Desinteressierten besitzen kaum politische Sachkunde und sind deshalb anfällig für Populismus. Deswegen und nicht, weil sie passiv sind, bilden sie einen Risikofaktor für den demokratischen Staat.

Die *reflektierten Zuschauer* sind Bürger mit grundlegenden Kenntnissen über die Politik. Sie verstehen die Verfassungsordnung und die Abläufe des politischen Prozesses. Sie sind mäßig an Politik interessiert. Sie können aber relativ verständig politische Urteile fällen. Ihre Partizipation beschränkt sich auf die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen. Die reflektierten Zuschauer dürften ebenfalls zahlreich in der Gesellschaft vertreten sein.

Die *interventionsfähigen Bürger* sind reflektierte Zuschauer mit einer zusätzlichen Qualifikation: Sie sind in der Lage, aktiv in die Politik einzugreifen, wenn sie es für nötig halten. Sie verfügen also über die anfangs erwähnte *prozedurale Kompetenz*. Sie kennen

somit konkret vorhandene Einflussmöglichkeiten und können die Erfolgchancen von Interventionen rational kalkulieren. Sie sind auch bereit, die mit einer Intervention verbundenen Belastungen auf sich zu nehmen. Die Interventionsfähigkeit hängt stark vom Bildungsgrad ab. Deshalb sind diese Bürger nur eine Minderheit in der Gesellschaft.

Die *Aktivbürger* sind Bürger, die das politische Geschehen dauerhaft aktiv mitbestimmen wollen und auch können. Die Politik nimmt bei diesen Bürgern einen sehr hohen Stellenwert ein. Sie haben sich zu einem aktiven Engagement in Parteien, Verbänden oder Bewegungen entschlossen. Sie streben meistens auch die Übernahme öffentlicher Mandate an. Aus dieser Gruppe rekrutiert sich also das politische Elite eines Landes. Weil für viele Menschen ein Leben für die Politik aber nicht attraktiv ist, bilden Aktivbürger nur eine kleine Minderheit in der Gesellschaft.

Was folgt aus dieser Bürger-Typologie für das Leitbild der Demokratie-Erziehung? Ich meine, dass die Politische Bildung den *reflektierten Zuschauer* als ihr eigentliches Leitbild ansehen sollte. Natürlich sind der *interventionsfähige Bürger* und der *Aktivbürger* anspruchsvollere Leitbilder. Und es ist ein besonderer Erfolg, wenn die Politische Bildung solche Bürger hervorbringt. Aber sie sollte nicht vergessen, dass immer nur wenige Menschen diese Grade an Bürgerschaftlichkeit erreichen. Außerdem dürfte die Bereitschaft zur Interventionsfähigkeit bzw. zur Aktivbürgerschaft auch in der jeweiligen Persönlichkeit angelegt sein. Die Politische Bildung gibt bei solchen Menschen meistens nur noch den letzten Anstoß.

Die Demokratie-Erziehung besteht also im Wesentlichen darin, aus Unwissenden und häufig Uninteressierten reflektierte Zuschauer zu machen. Das klingt bescheiden, bedeutet in Wirklichkeit aber viel Arbeit. Zunächst muss das Interesse an Politik geweckt werden. Dann muss ein gesichertes Grundwissen über politische Institutionen und Verfahrensweisen aufgebaut werden. Das schließt die Vermittlung von Kenntnissen über Partizipationsmöglichkeiten ein. Die Arbeit ist also vor allem kognitiv orientiert. Das ist nicht zu vermeiden, denn die Demokratie ist eine komplizierte Regierungsform, die schwer zu begreifen ist. Hinzu kommen muss noch das Training der *politischen Urteilsfähigkeit*. Diese Aufgabe ist meines Erachtens das anspruchsvollste Ziel, das der Politischen Bildung überhaupt aufgegeben ist. Politische Urteilsfähigkeit ist erforderlich, um die erwähnte weit verbreitete Unvernünftigkeit zu überwinden.

Ich komme zum Schluss. Die Erziehung zum reflektierten Zuschauer legt ihren Schwerpunkt auf die *kognitive Kompetenz* des Bürgers. Das schließt den *kognitiven* Teil der *prozeduralen*

Kompetenz ein. Die zur prozeduralen Kompetenz gehörenden *Fertigkeiten* müssen sich Interessierte aber selbst aneignen. Die den Bürger auszeichnenden *habituellen Kompetenzen* sind im Fachunterricht grundsätzlich nicht zu vermitteln. Sie sind eine Sache des Herzens und der Moral. Allenfalls kann die Atmosphäre in der Familie, in der Schule und im sozialen Nahraum der Ausbildung der demokratischer Tugenden förderlich sein.

Generell darf die Politische Bildung ihre Wirkung nicht überschätzen. Sie hat viel erreicht, wenn sie die Zahl der Desinteressierten verringert und aus Desinteressierten wenigstens *im Ansatz* reflektierte Zuschauer macht. Die Demokratie wird es ihr danken.