

Inhalt

Einleitung: Die Konsultative als vierte Gewalt Verfahren, Politikmodus, Institution 7

- 1. Postdemokratie? Demokratische Experimente! 15**
- 2. Verfahren – Elend und Glanz der
Beteiligungsdemokratie 27**
- 3. Politikmodus – Vom Geist der Kooperation 45**
- 4. Institution – Zukunftsrate als Arenen der
Generationenpolitik 56**
- 5. Transnationale Demokratie mit Zukunftsrate? 85**

Ausblick: Zukunftsrate wagen! 90

Anmerkungen 93

Danksagung 108

Einleitung

Die Konsultative als vierte Gewalt Verfahren, Politikmodus, Institution

Manche erinnern sich, für andere ist es schon Geschichtsunterricht: In den 1970er Jahren erhob sich energischer Protest gegen den Bau von Atomkraftwerken in Deutschland, Frankreich und an anderen Orten in Europa und Nordamerika. Hunderttausende gingen zum Beispiel im südbadischen Wyhl auf die Straße, bis 1977 ein Gericht den Bau des dort geplanten Atomkraftwerks untersagte. Der *Spiegel* kommentierte das mit der bemerkenswerten Schlagzeile »Bürgerproteste – die vierte Gewalt« und notierte: »Mit einem Paukenschlag kam ins öffentliche Bewusstsein, was sich im regionalen Bereich, in ungezählten Widerstands- und Propaganda-Aktionen seit Jahren anbahnt, aber erst durch die Anti-Atom-Bewegung bundesdeutsche Dimension gewonnen hat: der zunehmende Einfluß der Bürgerinitiativen auf die Entscheidungsabläufe von Politik, Verwaltung und Wirtschaft.«¹

Vierte Gewalt? Den Titel verlieh sich bis dahin gern die Presse selbst, wo immer sie einer Affäre, einem Skandal, einem Staatsgeheimnis auf die Schliche gekommen war und damit erledigte, was eigentlich Aufgabe der Parlamente und Gerichte gewesen wäre: die Kontrolle der Mächtigen. Dieser Ehrentitel wurde nun dem außerparlamentarisch auftretenden Souverän verliehen: dem Volk selbst in Gestalt seiner damals aufblühenden Bürgerinitiativen. Die Proteste der 1970er und 1980er Jahre, die als Zeiten einer »Beteiligungsrevolution«² in Erinnerung sind, errangen Teilerfolge gegen die zivile Nutzung der Kernenergie. So musste ein Ministerpräsident einräumen, eine Wiederaufbereitung von Atomabfällen in Gorleben sei »politisch nicht durchsetzbar«

(Niedersachsens Ernst Albrecht/CDU). Ein anderer, Franz Josef Strauß (CSU), als außerordentlich durchsetzungsstark bekannt, musste vom Bau einer Wiederaufbereitungsanlage im oberpfälzischen Wackersdorf ablassen. Ironischerweise hat einer seiner Nachfolger als bayerischer Ministerpräsident, Horst Seehofer (CSU), den Streckenverlauf einer überirdischen Stromtrasse, die vom deutschen Netzentwicklungsplan ganz in der Nähe von Wackersdorf vorgesehen war, jüngst auch mit Blick auf mögliche Bürgerproteste stark korrigiert.³

Üblicherweise spricht man von drei Gewalten in der Politik: Legislative, Exekutive und Judikative. Ihre Trennung und Arbeitsteilung sind tragende Säulen der modernen Demokratie. Diese horizontale Gewaltenteilung wird vertikal noch durch Elemente wie den Föderalismus der Länder ergänzt, aber in der politischen Praxis durch eine wechselseitige Verschränkung der Gewalten relativiert. Wenn etwa Richter und Staatsanwälte durch die Exekutive eingesetzt (oder gegängelt) werden, wertet man das als Verstoß gegen das Generalprinzip der Gewaltenteilung, ebenso wenn Regierungsparteien und Ministerialbürokratie allzu eng, gelegentlich symbiotisch zusammenarbeiten. Darüber hinaus existieren faktische Nebengewalten wie Bundesbanken und Geheimdienste und natürlich europäische Institutionen, die sich als Über- und Nebenregierungen betätigen.

Das Prinzip der Gewaltenteilung soll im Kern den Missbrauch staatlicher Macht durch wechselseitige Kontrolle verhindern.⁴ »Le pouvoir arrête le pouvoir«, dekretierte der Aufklärungsphilosoph Montesquieu im 18. Jahrhundert in seinem Werk *Vom Geist der Gesetze* (1748). Das inspirierte noch Artikel 20(2) des deutschen Grundgesetzes: »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.«⁵ In einigen Verfassungen sind die Gewalten noch strikter getrennt, in anderen herrscht der pragmatische Gedanke der »checks and balances« (so der US-amerikanische Gründervater und Präsident Thomas

Madison) oder »fusion« (so der englische Verfassungstheoretiker Walter Bagehot) vor.

Eingebürgert hat sich wie gesagt, die kontrollierende Funktion der Presse als »vierte Gewalt« zu würdigen – was nicht wörtlich zu verstehen ist, denn sonst wäre die Presse eine staatliche Gewalt, die sie ja gerade nicht sein will. Interessenvertreter und Lobbys werden informell als »fünfte Gewalt« bezeichnet,⁶ was unzutreffend ist, da sie definitionsgemäß außerstaatliche Gewalten sind, die aber staatliche Institutionen unterlaufen oder manipulieren können.

Wir fordern in diesem Buch die Etablierung einer »vierten Gewalt«: die Konsultative. Dazu soll eine breite und tiefgehende Konsultation der Bürgerschaft dem Gesetzgebungs- und Entscheidungsverfahren vorangestellt und nachgeordnet werden. Wir sind überzeugt, dass eine solche Einbettung positiv auf den oft überfordert wirkenden Politikbetrieb zurückwirkt. Diese Konsultative ist keine neue Außerparlamentarische Opposition (wie seinerzeit in Wyhl) und per se keine Beschränkung der etablierten Gewalten. Vielmehr soll sie die Parlamente stärken, die gerade mächtig unter Druck stehen und an Glaubwürdigkeit und Ansehen verlieren. Und sie soll den staatlichen Bürokratien zeigen, dass ihre sozialen, ökonomischen und kulturellen Projekte nur mit, nicht ohne oder gar gegen die informierten Bürger gelingen können.

Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) hat jüngst zu Recht davor gewarnt, den Bundestag den Handelsvertrag TTIP zwischen der EU und den USA ratifizieren zu lassen, »dessen Zustandekommen er weder begleiten noch in alternativen Optionen beeinflussen konnte«.⁷ Wer einen transatlantischen Handelsraum mit erheblichen Auswirkungen auf Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards im Geheimen zwischen US-Botschaften und EU-Kommission aushandeln lässt, kann in der Tat keine demokratische Legitimation beanspruchen. Ähnlich wie das Freihandelsabkommen (oder die Kontrolle der Finanzmärkte) ist auch der Umwelt- und Klimaschutz Sache von Exekutive und Experten, darunter von Nichtregierungsorganisationen wie WWF oder Oxfam.

Ob Parlamente noch etwas bedeuten, fragen Politikwissenschaftler seit längerem und suchen nach den Restkompetenzen nationaler Volksvertretungen im Zeitalter der politischen Globalisierung, die von informellen Politik-Netzwerken beherrscht wird.⁸ Im politischen Alltag bilden die Exekutiven (also die Ministerialbürokratie unter der Ägide von Kanzleramt und Präsidialverwaltung) mit den Mehrheitsfraktionen eine Handlungseinheit, der die Opposition in der Regel nicht viel entgegenzusetzen hat.

Der Deutsche Bundestag ist bekanntlich ein Arbeits-, kein Redeparlament, große Debatten sind seine Sache nur, wenn es um ethische Fragen von Leben und Tod (wie Abtreibung oder Sterbehilfe) geht, bei denen Abgeordnete ohne Fraktions- und Koalitionsdisziplin »ihrem Gewissen folgen«. Aber auch zum Beispiel der Klimawandel oder die Folgen der Digitalisierung sind Themen von derartiger Bedeutung, denn globaler Klimaschutz und informationelle Selbstbestimmung sind Jahrhundertaufgaben, die mehr erfordern als symbolische Politik im Vorfeld und ein Abnicken (oder Schelte) im Nachhinein. Es mangelt an öffentlicher Erörterung und gründlicher Beratung der öffentlichen Angelegenheiten unter Beteiligung der selbstbewusster gewordenen Bürgergesellschaft.

In Theorien und Experimenten deliberativer Demokratie wird das Element der Beratung seit langem ins Zentrum demokratischer Meinungs- und Willensbildung gerückt, ohne – das ist uns wichtig zu unterstreichen – damit an der Struktur repräsentativer Demokratie zu rütteln. Eine Konsultative, wie wir sie in den folgenden Kapiteln entwickeln wollen, soll also weder die legislative Autonomie von Parlamenten beschränken noch Exekutive und Judikative unangemessen unter Druck setzen. Wir verherrlichen nicht vergangene Zustände, die in Deutschland lange von Obrigkeitsgläubigkeit, Staatsfixierung und Mangel an Zivilcourage gekennzeichnet waren. Dennoch ist die repräsentative Demokratie, um den abgedroschenen Spruch Winston Churchills abzuwandeln, in Flächenstaaten »die beste aller schlechten Regierungsformen« oder, um es positiver

auszudrücken: Bei aller berechtigten Kritik an ihren Pannen und Pleiten ist sie grundsätzlich die unübertroffene Form, gesellschaftlichen Willen zu bilden und zu Entscheidungen zu gelangen. Weniger defensiv formuliert: Ohne öffentliche Konsultation wird die repräsentative Demokratie Schaden leiden.

Die Gewaltenteilung war nie ein starres Dogma, eher eine leitende Idee, die sich den Zeitläuften anpasste. Was Volksvertretungen heute gebrauchen können, ist eine in die Zukunft gerichtete Aufklärung der drei Gewalten durch eine Konsultation der Bürgerschaft im umfassenden, institutionalisierten und, wie wir propagieren, obligatorischen Sinne. Die Konsultative zwingt niemanden, aber ihre Berücksichtigung durch Legislative und Exekutive ist zwingend. Das konsultative Gremium hat kein imperatives Mandat wie strenge Formen des Volksentscheids, aber sie ist auch kein unverbindliches Palaver, das man mit dem schönen Schlusswort »Gut, dass wir geredet haben!« zurück in die Ohnmacht entlässt.

Der Begriff »Konsultation« geht zurück auf das lateinische *consulere* (um Rat fragen, beratschlagen, Rat schaffen) beziehungsweise *consultare* (sich reiflich beraten, um Rat fragen). Aus dem Lateinischen *Consultatio* (Beratschlagung, Anfrage) entlehnt war im 16. Jahrhundert das Substantiv »Konsultation«, worunter in der Regel die ärztliche Beratung verstanden wurde. Der historische Bezug zur medizinischen Kunst wurde verallgemeinert in Richtung Expertise durch ausgewiesene Fachleute, derer sich politische Entscheidungseliten über verschiedene Formen der Politikberatung heute zunehmend bedienen. Vor allem der Exekutive steht heute eine Fülle mehr oder weniger unabhängiger Sachverständigenräte zur Seite. Am bekanntesten sind wohl die sogenannten Wirtschaftsweisen oder der Nationale Ethikrat. Es gibt aber auch temporäre Kommissionen, zum Beispiel die Kommission »Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe gemäß § 3 Standortauswahlgesetz«, also die Endlagerkommission. In ihr sitzen 33 Vertreter der Wissenschaft und gesellschaftlicher Gruppen sowie Mitglieder von Landesregierungen und des Deutschen Bundestages. Analog halten Parlamente

Experten-Anhörungen ab und beauftragen Enquête-Kommissionen, beispielsweise eine zum Thema »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft«. ⁹

Auch bringen Lobbyisten ihren interessegeleiteten Fachverstand in den Gesetzgebungsprozess ein und hebeln damit die Gewaltenteilung regelrecht aus, so etwa bei Gesetzen in der Gesundheitspolitik und namentlich auf der europäischen Ebene. Bundestag und Ministerien räumen damit ein, dass sie in wichtigen, zum Teil lebenswichtigen Fragen selbst nicht genügend Bescheid wissen – und öffnen damit der Durchsetzung partikularer Interessen Tür und Tor. Der Übergang von Politikberatung (die Vorschläge unterbreitet, wie Probleme zu bearbeiten sind) zur Kommunikationsberatung (die anregt, wie Probleme darzustellen und die Entscheidungen politischer Eliten zu vermitteln sind) ist im Übrigen fließend.

Halten wir fest: Beratung ganz unterschiedlicher Provenienz und Intention ist in parlamentarischen Systemen gang und gäbe. Die »Weisheit der Vielen« ¹⁰ wird dabei aber selten konsultiert, weil Berufspolitiker, Beamte und Experten in der Regel nicht annehmen, dass größere Einheiten, wenn ihre Mitglieder unabhängig sind und ein Konsens auf gute Weise gefunden wird, klüger sein können als Einzelne und kollektives Wissen für politisches Handeln nützlich ist.

Der Mensch sei ein »ratbedürftiges Wesen«, heißt es bei Wilhelm Hennis, ¹¹ der sich auf die antike Tradition bezieht. In der Polis beriet das Volk »über das, was zu tun ist«, und auch vor- und frühmoderne Parlamente waren Orte der Deliberation, bei denen vernünftige Argumente und stichhaltige Gegenargumente an die Stelle oder Seite des Majoritätsprinzip traten. Heute gilt mit gutem Grund, dass Stimmen nicht gewogen, sondern gezählt werden: Vernünftig ist, was die Mehrheit will. ¹² Aber woher bezieht sie ihre Klugheit? Hennis zufolge hat sich Beratung auf den »Bereich des Herstellens und Produzierens« zurückgezogen, sie liefert vornehmlich Rezeptwissen von Experten. Nutznießer dieses Wissens ist aber weniger die Bürgergesellschaft, sondern

es sind die Berufspolitiker, die ihnen genehme Expertenmeinungen für ihre Zwecke nutzen (Dezisionismus) oder das Expertenwissen über den demokratisch legitimierten Prozess stellen (Technokratie). Dabei müssen »Sachfragen« (und vermeintlich alternativlose Sachzwänge) stets auch von politischen und moralischen Gesichtspunkten aus betrachtet werden. Selbst eine Entscheidung wie die Festlegung von Schadstoffgrenzwerten in Lebensmitteln enthält implizit fundamentale Werturteile. Expertenwissen kann nur demokratieverträglich gemacht werden in einem wechselseitigen Lernprozess zwischen Politik, Wissenschaft und Gesellschaft. Und hier ist das lokale Wissen gleichrangig.

Der Beratungsprozess muss also dringend repolitisiert werden und den demokratischen Souverän maßgeblich beteiligen. Parallel zur wissenschaftlichen Expertise wird seit den 1970er Jahren und speziell im letzten Jahrzehnt »Bürgerbeteiligung«, also die Beratschlagung der Bürgerinnen und Bürger untereinander, überwiegend freundlich bewertet. Allgemein umfasst diese Partizipation all jene Handlungen und Verhaltensweisen, die Bürger freiwillig und mit dem Ziel verfolgen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems zu beeinflussen – von Wahlen über Petitionen und Demonstrationen bis hin zu Volksentscheiden.¹³ Unter »neuen« oder »innovativen« Formen der Bürgerbeteiligung verstehen wir dialogorientierte Formen politischer Beteiligung – im Unterschied zu in der Verfassung festgeschriebenen, gesetzlich geregelten Formen wie Anhörungen im Rahmen von Planfeststellungs- und Raumordnungsverfahren oder klassischen Mechanismen der direkten Demokratie wie Referenden, Volksentscheiden und Bürgerbegehren.

Die klassische Gewaltenteilung erweitern zu wollen, ist zeitgemäß und liegt in der Luft. In Akademien und auf Webseiten zirkulieren diverse Vorschläge, etwa für eine Demokratie der sechs »Gewalten«: mit einer »Regionalen«, einer »Monetativen« und eben einer »Konsultativen«.¹⁴ Die von uns vorgeschlagene Ergänzung der Gewaltenteilung ist eine andere. Sie

rüttelt, um das ein letztes Mal zu unterstreichen, nicht an der klassischen Gewaltenteilung, da sie kein imperatives Mandat an den Gesetzgeber vorsieht. Sie ist zugleich wesentlich weiter gespannt, dezentraler und von unten nach oben ausgerichtet.

[...]

Ausblick: Zukunftsrate wagen!

Das Gelingen des Experiments erfordert eine angemessene »Betriebstemperatur« der Demokratie. Sie darf weder expertokratisch auskühlen, also politisches Engagement im Blick auf Sachzwänge einfrieren, noch sollte sie populistisch überhitzen, also in einer durch aggressives Ressentiment genährten Nervosität überdrehen. Empörung, Protestbereitschaft, auch Wut sind respektable Leidenschaften, die den politischen Alltag seit ewigen Zeiten antreiben, aber sie müssen sich zivilisieren, ohne ihre Emotionalität einzubüßen. Das Mögliche ist stets eine enttäuschende Grenze für Wünsche und Utopien, aber auch ein Sensorium für die Chance, dass alles auch ganz anders (und besser) kommen und sein könnte. Für die Entwicklung alternativer Zukunftsszenarien bedarf es politischer Räume, in denen Platz ist für die Artikulation vielfältiger Weltansichten, für konstruktiven Streit, verständigungsbereiten Dialog und fürsorgende Verantwortung.

Demokratien schaffen institutionelle Teilhabe mit sozio-ökonomischen, sozio-kulturellen und sozio-politischen Dimensionen. Teilhabe ist gebunden an die Verfügbarkeit materieller Ressourcen und Zugänge zum öffentlichen Leben, die heute durch zu viel Armut versperrt und durch zu viel Reichtum obsolet werden. Teilhabe ist auch gebunden an ein Modell von Staatsbürgerschaft, die ethnische, religiöse, kulturelle, geschlechtliche Verschiedenheit einschließt und Diskriminierung ausschließt. Das Demokratieprinzip besagt »One man – one vote«, ungeachtet der sozialen Ungleichheit und Differenz. Und auf dieser Grundlage müssen Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt werden, politisch wirken zu können. Mangelnde Teilhabechancen führen zu Apathie und Aggression, aktivierte Teilhabe zu engagiertem Handeln.

Dieses Engagement ist abhängig von äußeren Einflüssen und variiert in den verschiedenen Phasen einer einzelnen Biografie und eines Gemeinwesens. Demokratie zeichnet sich im Unterschied zu totalitären Regimen durch die völlige Freiwilligkeit und Selbstbestimmtheit von Engagement aus, und es gibt im wahren Leben zum Glück keine Dauerengagierten und Berufsmitwirkler. Eben weil das so ist, adressiert unsere Schrift nicht nur einzelne Bürger und Bürgerinnen, sie soll auch eine Handreichung sein für partizipatorisch aufgeklärte Verwaltungen und Berufspolitiker, den Wechselfällen der bürgerlichen Teilnahme eine stabilere Grundlage zu bieten – und in einer Konsultative keine unliebsame Konkurrenz zu sehen, sondern eine vitale Unterstützung der gewaltenteiligen Demokratie. Unser Vorschlag ist »erfahrungsgesättigt«, da wir an verschiedenen Partizipationsdebatten und -verfahren beteiligt waren, aber er wird sich in der weiteren Praxis sicher verändern und verbessern.

Weil alle Politik »lokal« ist, enden wir mit einem Beispiel: In der 3.400-Seelen-Gemeinde Weyarn, zwischen München und Miesbach gelegen, hat sich laut Zeitungsberichten und eigener Anschauung ein regelrechtes »Demokratiewunder« ereignet. Ausgelöst wurde es durch das bayerische Dorferneuerungsprogramm, das mit sogenannten Teilnehmergeinschaften ein Instrument der Beteiligung bereithält, das die Weyarner mit Bürgerwerkstätten und Arbeitskreisen in die Praxis umsetzen. Diese befassen sich nun mit »Zukunftsthemen« wie der Deckung des Energiebedarfs der Gemeinde bis 2025 durch erneuerbare Energien oder alternativen Formen des Miteinanders der Generationen. Gemeinderat und -verwaltung nehmen die Vorschläge auf und verstehen die Werkstätten als Ideengeber. Dieses Experiment hat über die Jahre eine funktionierende Koexistenz parlamentarischer und konsultativer Gremien etabliert und ist schließlich als »Zwei-Säulen-Modell« in der Gemeindefassung verankert worden. Bislang sei es gelungen, so heißt es offiziell, »Parteilpolitik und persönliche Interessen« von der »zweiten Kammer« fernzuhalten¹⁴⁵ und die Kluft zwischen Entscheidungsträgern und Bürgerschaft zu überbrücken. Die In-

stitutionalisierung dieses Gremiums hat also die Defizite professioneller, repräsentativer Gremien nicht reproduziert.

Einzelne Mitglieder des Weyarner Gemeinderats hatten anfangs Angst, »Macht abzugeben«, im Laufe der Zeit haben sie dieses Modell aber als »Bereicherung« erlebt, das die Legislative stärkt.¹⁴⁶ Von Wyhl nach Weyarn – in dieser vierzigjährigen Entwicklung hat die Konsultative als vierte Gewalt Gestalt angenommen.