

POLICY BRIEF

August 2018

Maik Bohne und Sebastian Bukow

Selbstbewusstsein statt Unbehagen - Impulse zur Stärkung der repräsentativen Demokratie in Deutschland

Debatten über die Reform der Demokratie fokussieren sich in Deutschland heute stark auf ein „Mehr“ an direkter Demokratie und deliberativer Bürgerbeteiligung. Die klassischen Orte der repräsentativen Demokratie bekommen im Vergleich dazu wenig Aufmerksamkeit. Das möchte das vorliegende Papier ändern. Auf Basis eigener qualitativer Erhebungen im Zeitraum von November 2017 bis August 2018 analysieren die Autoren den brüchigen Zustand repräsentativer Demokratie in Deutschland. Auf dieser Grundlage machen sie Vorschläge für deren dringend notwendige Reform. Sie fordern mehr Freiräume für politische Arbeit zu schaffen, ganz neue Orte der gemeinsamen Debatte zu entwickeln, Parteien und Parlamente radikal neu in die Gesellschaft hinein zu öffnen und Repräsentation als demokratisches Prinzip viel konsequenter in den Alltag zu integrieren.

1. Einleitung: Repräsentative Demokratie unter Druck

Die jüngere Geschichte der Demokratie in Deutschland kann sich sehen lassen: Regierungen sind friedlich gekommen und gegangen, das Parteiensystem ist vergleichsweise stabil geblieben. Gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Wandel wurden, wenn nicht initiiert, so zumindest erfolgreich moderiert. Es existiert aktuell

ein erfolgreiches Nebeneinander von gesellschaftlicher Freiheit und wirtschaftlicher Stabilität. Aber ist damit alles gut? Mitnichten. In vielen Politikfeldern werden grundlegende Reformen diskutiert und angemahnt. Vom Klimawandel über die demographische Entwicklung bis hin zu Fragen der öffentlichen Infrastruktur stehen fundamentale Aufgaben auf der Agenda. Und so verwundert es nicht, dass die bundesdeutsche Demokratie in Stress geraten ist. Sie läuft Gefahr, den hohen Erwartungen ihrer Bürger/innen nicht mehr entsprechen zu können.

„Die Suche nach Kompromissen ist in vielen Teilen der Gesellschaft zunehmend negativ konnotiert.“

Besonders herausfordernd für die Demokratie ist der stärker werdende Wunsch nach politischer Unmittelbarkeit und nach Selbstwirksamkeit vieler Bürger/innen. Es scheint ein kulturelles Unbehagen mit den Institutionen und den Orten zu geben, an denen politische Meinungen repräsentativ gebündelt und verhandelt werden. Die oft langwierige Suche nach Kompromissen ist dabei von links bis rechts in vielen Teilen der Gesellschaft, ja auch bei einigen politischen Akteur/innen selbst, zunehmend negativ konnotiert. Kompromisse, so notwendig sie in pluralistischen Gesellschaften sind, gelten als langweilig sowie als Verrat und Abweichung von der „reinen Lehre“. Einfache populistische Versprechen gewinnen an Attraktivität, während die Suche nach Interessenausgleich, wie sie von Parteien auf Parteitage, in Ausschüssen des Parlaments und bei Koalitionsverhandlungen gute Praxis war, in Verruf zu kommen scheint.

Dieses Unbehagen mit klassischen Formen der Repräsentation und mit etablierten Formen der Kompromissfindung wird in Zitaten aus Gesprächen innerhalb der Fokusgruppen¹ sichtbar, die für diesen Policy Brief durchgeführt wurden. So befand etwa ein Teilnehmer: *„Ich finde es schwer zu ertragen. Vier Jahre im Parlament können die [Parteien] machen, was sie wollen.“* Ein anderer ergänzt: *„Der Bürger muss mehr beteiligt werden, damit er endlich das Gefühl hat, etwas tun zu können.“* Auch Parteien werden kritisch betrachtet: *„Das Problem der Parteien ist ja, dass sie ein Programm haben. [...] Bei Bürgerinitiativen ist das einfacher. Da hat man ein oder zwei Punkte, die man konkret unterstützt, als sich durch eine Partei komplett repräsentiert fühlen zu müssen.“*

Dieser Wunsch nach Individualität, nach demokratischer Selbstwirksamkeit, nach direkter Teilhabe drückt sich auch in einer im Dezember 2017 erschienenen Studie des *Pew Research Center* aus. Danach bewerteten 74

1 Die nachfolgenden Zitate sind der qualitativen Auswertung der Fokusgruppen entnommen (Wieviel Ich im Wir? Repräsentation im Wandel: Ergebnisse von vier Fokusgruppendifkussionen im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Berlin, Mai 2018, nicht veröffentlicht).

Prozent der Deutschen direkte Demokratie als positiv, weit mehr als die Befragten in anderen Ländern wie den USA, Kanada oder Schweden.² Dieser Wunsch nach politischer Unmittelbarkeit ist zunächst einmal schwer mit repräsentativ-demokratischen Prozessen in Einklang zu bringen. Und dennoch haben zwischenzeitlich viele Institutionen in Deutschland einen Veränderungsbedarf erkannt. So investieren Parlamente und Parteien mehr Zeit in Bürgerdialoge und Behörden begleiten Großprojekte im öffentlichen Raum mit neuen Formen einer frühzeitigen Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung, kurzum: Die repräsentative Demokratie wandelt sich, Elemente der partizipativen Demokratie scheinen sich langsam durchzusetzen.

Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die bewährten Wege der demokratischen Meinungsbildung über Parteien, Parlamente und Wahlen alleine die partikularen Interessen einer pluralisierten Gesellschaft nur noch mit Mühe einfangen können. Die zunehmende Partikularisierung und Individualisierung von Interessen erschwert die Bündelung ebendieser Vielfalt in ein allgemein akzeptiertes Gemeinwohl. In diesem Zusammenhang sind etwa Debattenbeiträge wie die „Vielfältige Demokratie“ (Bertelsmann Stiftung)³, die „Multiple Demokratie“ (Paul Nolte)⁴ oder die Idee einer „Konsultative“ (Nanz/Leggewie)⁵ zu sehen. Diese zielen darauf ab, die repräsentative Demokratie mit Elementen direkter und deliberativer Bürgerbeteiligung zu verzahnen.

Zentral für die Debatte ist dabei die Frage, in welchem Verhältnis Repräsentation und direkte Teilhabe stehen sollen, wenn man diese beiden Aspekte als Extrempole auf einem Kontinuum gedanklich vereinfacht darstellt. Wir plädieren dafür, die Qualität und Leistungsfähigkeit

2 Simmons, Katie; Silver, Laura; Johnson, Courtney (2017): Trust, Facts, and Democracy. Transatlantic Dialogues: In Europe and North America, Publics More Supportive Than Experts of Direct Democracy, 7. November 2017, korrigiert am 27. Februar 2018, www.pewglobal.org/2017/11/07/europe-north-america-publics-more-supportive-than-experts-of-direct-democracy.

3 Bertelsmann Stiftung (2014): Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“, www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Vielfaeltige_Demokratie.pdf.

4 Nolte, Paul (2012): Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart, München: Beck.

5 Nanz, Patrizia; Leggewie, Claus (2016): Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung, Berlin: Wagenbach.

der repräsentativen Demokratie nicht kleinzuschreiben und sie nicht vorschnell für eine direkte Demokratie aufzugeben. Natürlich: Die Defizite von Parlamenten und Parteien sowie von Wahlen und Regierungsbildungen liegen auf der Hand. Politische Prozesse sind langwierig. Die Parteien müssen ihre normativen Grundpositionen einerseits klar voneinander abgrenzen. Andererseits müssen sie die von ihnen vertretenen Positionen anknüpfbar und verhandelbar machen, also pragmatisch sein, damit Regierungsbildungen überhaupt möglich sind. Dies ist aufwendig, sowohl inhaltlich als auch emotional anstrengend und kann zu einer Verwässerung von Positionen und Profilen der Parteien führen, die anschließend als austauschbar und beliebig wahrgenommen werden. All dies sind Defizite von repräsentativ-demokratischen Institutionen in individualisierten Gesellschaften.

„Die Vorteile der repräsentativen Demokratie wiegen umso schwerer und werden in den Forderungen für eine verstärkte Bürgerbeteiligung oftmals unterschätzt.“

Dennoch wäre es vorschnell, die repräsentative Demokratie als nicht mehr zeitgemäß abzuschreiben. Denn die Vorteile der repräsentativen Demokratie wiegen umso schwerer und werden in den Forderungen für eine verstärkte Bürgerbeteiligung oftmals unterschätzt: Gerade Parlamente und Parteien sind Orte, an denen gesellschaftliche Komplexität strukturiert übersetzt und miteinander verhandelt werden kann. Sie sind diejenigen Räume im politischen Prozess, die grundsätzlich vor Egoismen und der Durchsetzung von Einzelinteressen schützen und die Wahrung von Minderheitsinteressen ermöglichen. Und: Sie sind ein Ort der verbindlichen Entscheidung. Parlamentarier/innen und Parteiführungen sind für ihre Entscheidungen verantwortlich, und gerade bei grundsätzlichen Entscheidungen vergessen die Wähler/innen dies nicht so schnell, wie oft angenommen wird. Politisches Handeln hat Konsequenzen – und dafür stehen die repräsentativen Institutionen ein.

Weil wir an die Stärken der Repräsentation glauben, möchten wir in diesem Papier den Blick wieder auf den Kern unseres demokratischen Gemeinwesens richten: auf die Orte der repräsentativen Demokratie; auf die Menschen, die Verantwortung für das Gemeinwohl übernehmen – im Parteiamt, ehrenamtlich im Gemeinderat oder berufspolitisch im Landes-, Bundes- oder Europäischen Parlament. Unsere Kernfrage dabei: Wie lässt sich die repräsentative Demokratie in Deutschland wieder stärken? Dazu möchten wir uns zunächst dem Begriff der Repräsentation nähern und auf dieser Basis eine möglichst klare Analyse des Zustands der repräsentativen Demokratie in Deutschland vorlegen. Das Papier schließt mit grundlegenden Empfehlungen für eine Reform unseres demokratischen Gemeinwesens ab.

2. Repräsentation: Annäherungen an einen historisch gewachsenen Begriff

Repräsentation ist ein weiter, keineswegs eindeutig gefasster Begriff. Zugespißt verstehen wir unter Repräsentation die Vertretung und Bündelung von Grundüberzeugungen und gruppenspezifischen Interessen durch Parlamente und Parteien im politischen Prozess. Das Prinzip der Repräsentation legitimiert damit die Ausübung politischer Herrschaft. Sie leitet sich einerseits aus dem – pluralistisch zusammengesetzten – „Volkswillen“ ab und ist andererseits dem Gemeinwohl verpflichtet. Das Gemeinwohl ist dabei keineswegs *a priori* feststehend, vielmehr ist es das Ergebnis eines komplexen Aushandlungsprozesses – und diesen zu bewerkstelligen ist die Kernaufgabe der repräsentativen Akteur/innen und Institutionen.

„Gemeinwohl ist keineswegs *a priori* feststehend, vielmehr ist es das Ergebnis eines komplexen Aushandlungsprozesses.“

Repräsentation beschreibt damit nicht nur die Vertretung von Einzelinteressen, sondern reicht tiefer in den Kern des Politischen hinein, in die fundamentale Funktionsweise von demokratischen Gemeinwesen. Es ist das grundlegende, gleichwohl nicht spannungsfreie Gestaltungselement moderner Demokratien.⁶ Ohne dieses Prinzip können demokratische Ordnungen in komplexen Gesellschaften nicht funktionieren. Das gilt selbst für Staaten mit starken direktdemokratischen Elementen wie die Schweiz, die nicht allein auf plebiszitäre Elemente vertrauen.

Dabei ist das Konzept von politischer Repräsentation eng an die Entwicklung der Moderne gekoppelt. Im antiken Griechenland oder in der römischen Republik gab es zwar gewählte Vertreter. Sie verstanden sich jedoch als unabhängige Einzelpersonen. Edmund Burke war

6 Zur Problematik siehe Lembcke, Oliver W. (2016): Theorie demokratischer Repräsentation, in: Lembcke, Oliver W.; Ritzi, Claudia; Schaal, Gary S. (Hg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Wiesbaden: Springer, 23–58.

der letzte öffentliche Denker, der diesen Ansatz einer *natural aristocracy* pflegte. Repräsentant/innen waren nach seiner Vorstellung intellektuell besonders befähigte Personen, die unabhängig über das nationale Interesse verhandelten. So schrieb er 1791: „*Representation has nothing to do with obeying popular wishes, but it means the enactment of the national good by a select elite.*“⁷

Erst mit der Entwicklung moderner Parteien und Parlamente bildete sich die Vorstellung heraus, dass Repräsentant/innen nicht als freie Radikale agieren, sondern durch Wähler/innen zu politischem Handeln autorisiert werden – und ihnen gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Daraus ergab sich jedoch eines der wesentlichen Konfliktfelder, das bis heute die Ausgestaltung repräsentativer Demokratie begleitet: die Spannung zwischen der Unabhängigkeit der Repräsentierenden und ihrer Gebundenheit an den Willen der Wähler/innen, also der politisch Repräsentierten. Zutage tritt es regelmäßig in den Debatten über die Notwendigkeit eines freien oder eines imperativen Mandats von Abgeordneten, etwa im Falle von Parteiaustritten oder -wechseln von gewählten Abgeordneten. Und nicht ohne Grund ist gerade ein ausbalanciertes Verhältnis von Repräsentierten und Repräsentierenden ein wichtiger Indikator für die demokratische Qualität.⁸

Wie aber kann man sich dem Begriff der Repräsentation analytisch nähern? Wir möchten uns hier an einer der grundlegenden Arbeiten zu diesem Thema von Hanna F. Pitkin orientieren. Pitkin unterscheidet zwei Grundmuster von Repräsentation: *standing for* (für etwas stehen) und *acting for* (vertreten).⁹

Die Perspektive „*standing for*“ beschreibt nicht die Handlungsebene, sondern die deskriptive bzw. symbolische Ebene der Repräsentation. Gerade die deskriptive Repräsentation spielt in medialen Diskursen eine grundlegende, da leicht verständliche Rolle. Dieser Repräsentationsidee liegt die Annahme zugrunde, dass eine formale Übereinstimmung von Repräsentierenden und Repräsentierten in als wichtig erachteten Merkmalen bedeutsam ist. Getreu der Idee „Gleiche vertreten

7 Hoffman, Ross J. S.; Levack, Paul (Hg.) (1949): *Burke's Politics. Selected Writings and Speeches of Edmund Burke on Reform, Revolution, and War*. New York: Alfred A. Knopf: 116.

8 Pitkin, Hanna F. (1967): *The Concept of Representation*, Berkeley, L. A., London: University of California Press: S. 2f.

9 Vgl. Pitkin, a. a. O.: s. 92 ff

Gleiches“ geht diese Idee von der Vorstellung aus, dass Parteien und Parlamente möglichst ein Spiegelbild der Gesellschaft – ein Mikrozensus – sein sollten, um die Menschen im Land ausreichend repräsentieren zu können, da spezifische „moralische, politische oder rechtliche Auffassungen vom allgemein Richtigen [...] tief [...] in die Interessenlage des eigenen sozioökonomischen Milieus“¹⁰ eingelassen sind. Grundlegende Fragen sind: Haben Politiker/innen eine ähnliche Herkunft und einen vergleichbaren Habitus wie ich? Kennen und erzählen sie dieselben Geschichten? Kennen sie meinen Alltag?

Die Perspektive „*acting for*“ weist den Repräsentierenden eine aktivere Rolle zu, da es sowohl um die formale als auch um die – hier maßgebliche – substantielle Repräsentation geht. Substantielle Repräsentation adressiert die Performanz der Repräsentant/innen und nimmt deren Handlungsvermögen in den Blick:¹¹ „*Substantielle Repräsentation bedeutet, dass die Repräsentanten im Sinne der und geleitet durch die Interessen der zu Repräsentierenden handeln.*“¹² Die Schlüsselaufgaben der Repräsentierenden sind somit die Vertretung der Überzeugungen und Interessen der eigenen Basis im demokratischen Streit um das Gemeinwohl und die Übersetzung der Anliegen ihrer Wählerschaft in Gesetze und staatliches Handeln. Um diese Interessen zu kennen, sie in die politische Debatte einzuspeisen und daraus im Rahmen einer gelungenen Willensbildung ein für alle tragfähiges Allgemeinwohl herzustellen, bedarf es einer inhaltlichen Konsultation mit den Repräsentierten. Das Konzept der Responsivität rückt damit in den Vordergrund – oder wie Willy Brandt es 1969 in einer Rede vor dem Deutschen Bundestag ausdrückte: „*die ständige Fühlungnahme mit den repräsentativen Gruppen unseres Volkes.*“¹³

10 Siller, Peter (2016): Die Aktualität der Parteien. Wie sich die Parteien verändern müssen – gerade, weil wir sie dringend brauchen. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung: S. 8.

11 Lembcke, a.a.O.: 35.

12 Brunsbach, Sandra (2011): Machen Frauen den Unterschied? Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1/2011 (S. 3-24): 4.

13 Willy Brandt: Mehr Demokratie wagen. Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, 6. Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 5. Sitzung, Bd. 71, S. 20-21, http://ghdi.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=901.

3. Repräsentation im Zeitalter der Ungeduld: Skizzen zum Zustand der Demokratie in Deutschland

Ein wesentliches Ziel dieses Projekts war es, sich den Zustand der repräsentativen Demokratie in Deutschland genauer anzuschauen – orientiert an der Dichotomie von *standing for* und *acting for*. Dabei möchten sich die Autoren in diesem Abschnitt nicht allein auf aktuelle Literatur zum Thema, sondern vor allem auf eigene empirische Erhebungen stützen. Dazu gehören:

- ein Expertengespräch mit Wissenschaftler/innen im November 2017,
- Gruppendiskussionen mit zufällig ausgewählten Bürger/innen (Fokusgruppen), die im Mai 2018 sowohl in Hannover als auch in Rostock stattgefunden haben,
- zwei Workshops mit ca. 30 Student/innen der NRW School of Governance sowie mit ca. 50 Workshop-Teilnehmenden auf der Innocracy-Konferenz im Juni 2018;
- Interviews mit Entscheidungsträger/innen in Politik und Verwaltung zwischen Juni und August 2018.

3.1 Repräsentation mittels Personen: Politiker/innen wie du und ich

Begonnen werden soll mit der Perspektive des *standing for*, mit der konkreten Frage nach der deskriptiven Repräsentation: Wie setzen sich Parteien und Parlamente in Deutschland zusammen, sind sie ein deskriptives Abbild der Bevölkerung? Die Antwort darauf ist eindeutig: Parteien und Parlamente bilden kein repräsentatives Abbild der Bevölkerung. Dies gilt für eine Vielzahl von Kriterien, etwa Alter, Bildung, Tätigkeit, sozioökonomischer Status, Migrationshintergrund und Geschlecht. Greift man den Aspekt Geschlecht exemplarisch auf, dann wird sehr deutlich, dass von einer adäquaten deskriptiven Repräsentation in Deutschland keine Rede sein kann.

Denn obwohl über die Hälfte der Wahlberechtigten weiblich ist, liegt der Frauenanteil im Deutschen



Bundestag bei weniger als einem Drittel.¹⁴ Auch auf Landesebene sieht es kaum besser aus (vgl. Abbildung¹⁵).

Auch wenn die Bedeutung der deskriptiven Repräsentation für die substantielle Vertretung von Interessen durchaus kontrovers diskutiert wird, wird ein Aspekt deutlich: Dieses Ungleichgewicht kann zu einem ernstzunehmenden Legitimationsproblem der repräsentativen Demokratie führen. Denn das Konzept der deskriptiven Repräsentation ist wirkmächtig und eng mit einer Grundidee der repräsentativen Demokratie verknüpft: die Annahme einer Volksvertretung, die in zentralen Merkmalen ein verkleinertes Abbild der Gesellschaft darstellt und bei der alle die gleiche Chance haben, im Parlament als Repräsentierende zu wirken.

Gerade diese Grundidee, dass nicht nur die akademisch

¹⁴ Bukow, Sebastian; Voß, Fabian (2018): Frauen in der Politik: Der weite Weg zur geschlechtergerechten Repräsentation, www.boell.de/de/2018/03/02/frauen-der-politik-der-weite-weg-zur-geschlechtergerechten-repraesentation.

¹⁵ Ibid.

geprägte obere Mittelschicht politisch tätig und einflussreich wird, erlebt derzeit eine Renaissance, wie die Gespräche in den Fokusgruppen verdeutlicht haben. Es bestätigte sich ein Trend, den auch Expert/innen in den letzten Jahren vermehrt beobachten: Die wichtigsten Eigenschaften von Politiker/innen sind nicht mehr deren außergewöhnliches Charisma oder deren intellektuell herausstechenden Fähigkeiten. Gesucht wird nicht das Besondere in den Repräsentierenden. Auch politische Erfahrung wird bisweilen sogar negativ konnotiert. Stattdessen sind Bodenständigkeit, Seriosität und sympathisches Auftreten wichtige Attribute. Als wertvoll werden mithin nicht Politiker/innen mit exklusiven Begabungen bewertet, sondern Menschen „wie du und ich“. Politische Erfahrung kann dabei sogar abträglich sein – zumindest bei personalisierten Spitzenpositionen wie Bürgermeister- oder Präsidentenwahlen ist der Typ des (vermeintlichen) Quereinsteigers/der Quereinsteigerin gerade *en vogue*. Der „demokratische Jedermann“ scheint sein Comeback zu feiern – so

der Eindruck in Fokusgruppen, in denen Bürger/innen mit unterschiedlichsten Alters-, Bildungs- und Parteipräferenzen zu Wort kamen. Genau dieser Aspekt des „volksnahen Politikers/der volksnahen Politikerin“ soll sich auch in der Sprache spiegeln, die Politiker/innen verwenden. Eine bodenständige, klare und unverfälschte Sprache scheint die Menschen besonders gut zu repräsentieren. Zitate wie „Politiker sollten aus der Mitte der Gesellschaft kommen“, „sie sollen sagen, was sie denken“ oder „sie müssen konkret sein und wissen, wovon sie reden“¹⁶ waren sehr häufig in den Gruppendiskussionen der Fokusgruppen zu hören.

Diese Aussagen verdeutlichen, wie wirkmächtig das Leitbild der deskriptiven Repräsentation nach wie vor ist. Diese Wahrnehmung befeuert die Debatte um eine Krise der Repräsentation.¹⁷ Darüber hinaus verweisen die Aussagen auf zwei interessante Dilemmata, in denen sich Repräsentierende zurzeit befinden.

- Erstens: In einer Ökonomie der Aufmerksamkeit, in der das sprachlich Überzeichnete und Laute besser durchdringt als das Seriöse und Leise, wird von Politiker/innen offensichtlich erwartet, sich für mehr Sachlichkeit zu entscheiden. Folge und Gefahr sind jedoch, mit den eigenen Themen im medialen Getümmel unterzugehen – und sich den Vorwurf einzuhandeln, nicht ausreichend wahrgenommen zu werden.
- Zweitens: Eine besondere Herausforderung scheint darin zu bestehen, eine bodenständige Sprache zu sprechen, die weder auswendig gelernt klingt noch in einen „sprachlichen Populismus“ mit vereinfachten Botschaften fällt.

Hinzu kommt: Vielen Wähler/innen scheint nicht klar zu sein, was Politiker/innen täglich tun. In den Fokusgruppen wurde ein Vergleich zwischen dem eigenen Arbeitsalltag und dem von Politiker/innen gezogen. Dabei dominierte das Bild der „leeren Plätze“. Der Eindruck, der bei vielen Bürger/innen von der Arbeit des Parlaments entsteht, ist einer der Minderleistung. Eine Teilnehmerin erklärte genau dieses Unbehagen gegenüber der politischen Arbeit: „*Schau ich mir mal eine Sitzung*

[des Bundestags] im Fernsehen an, dann ist der Saal leer. Und dann frage ich mich immer, wie viel Engagement haben Politiker eigentlich für den Job, den sie machen?“¹⁸.

Diese verfehlte Erwartung an die Arbeit von Parlamentarier/innen in den deutschen Arbeitsparlamenten ist nicht neu. Gerade populistische Parteien nutzen diese verzerrten Erwartungen. So verordnete etwa die AfD ihren Abgeordneten eine Präsenzpflicht im Plenarsaal, um so den Eindruck einer hohen parlamentarischen Aktivität zu vermitteln. Diese Schwerpunktsetzung steht im Widerspruch zur Arbeitspraxis der deutschen Parlamente, und doch muss dieser Aspekt sehr ernst genommen werden: Das Symbolhafte der „leeren Plätze“ ist sehr wirkmächtig und scheint in den Köpfen der Menschen haften zu bleiben, die sich nicht täglich mit Politik beschäftigen.

3.2 Repräsentation mittels Inhalten: Vom Ende der Gewissheiten

Jenseits der Erwartungen an die Arbeit, die Rolle und die Präsenz von Abgeordneten ist das *acting for*, das Vertreten von normativen Grundpositionen und Interessen sowie deren Übersetzung in politisches Handeln, zum Kern dessen geworden, was wir unter Repräsentation verstehen. In diesem Kontext agieren Parteien und Parlamente als Mittler zwischen Gesellschaft und Staat. Idealerweise tragen sie Wertvorstellungen und Anliegen der Bürger/innen in die politische Handlungsebene, formulieren daraus Positionen, erarbeiten im Diskurs Kompromisse und generieren damit im Ergebnis gemeinwohlorientierte Entscheidungen, die sie schließlich zurück in die Gesellschaft vermitteln. So die Theorie.

Politiker/innen bemühen sich redlich, diesem Auftrag gerecht zu werden. Sie müssen jedoch immer mehr Energie dafür aufwenden, Diskurse aus unterschiedlichsten Kontexten strukturiert in ihre Entscheidungen zu integrieren. Sie versuchen auf vielen Kanälen innerhalb und außerhalb der Parteistrukturen mit Menschen ins Gespräch zu kommen – über Bürgerdialoge, Zuhör-Touren durch Deutschland, Social Media, Bürgersprechstunden und weitere Beteiligungsformate. So wird heute ein weithin unterschätzter Aufwand

¹⁶ Wieviel Ich im Wir?, a. a. O.

¹⁷ Die Aktualität der Parteien, a. a. O.

¹⁸ Wieviel Ich im Wir?, a. a. O.

betrieben, um Meinungen aus der Wählerschaft einzufangen und Politik (auch in ihrer Komplexität) zu vermitteln. Zu konstatieren ist jedoch, dass die Distanz zwischen Politiker/innen und Bürger/innen nicht kleiner wird, sondern – zumindest auf der Gefühlsebene – weiter anwächst. Substantielle Repräsentation wird damit nicht leichter, sondern zunehmend schwieriger zu leisten – aus drei Gründen, denen wir nun thesenartig nachgehen wollen.

3.3 Die neue Heimatlosigkeit: Erosion von Milieus und Diskursen

Klassische Milieus von Parteien erodieren weiter. Es droht eine Heimatlosigkeit von Politik, eine strukturelle Entkopplung von Repräsentierenden und Repräsentierten. Brüchig wird also das, was im Englischen als *alignment* bezeichnet wird: die Bindekraft von Wähler/innen an eine Partei – oder sogar an das gesamte politische System. Dies gilt insbesondere für jene Menschen, die gar keinen Zugang mehr zu Politik und Politiker/innen finden; die das Gefühl haben, dass es egal ist, ob sie am politischen Prozess mitwirken oder nicht; die sich als Vergessene betrachten, die keine Stimme mehr haben. Diese wachsende Indifferenz gegenüber Parteien und Parlamenten machte auch eine Teilnehmerin in den Fokusgruppen sehr plastisch deutlich: *„Gewählt habe ich bei der letzten Bundestagswahl, glaube ich, die SPD. Aber warum, weiß ich auch nicht mehr.“*¹⁹

Analog zur oben diskutierten Zunahme der Erwartungen an Unmittelbarkeit und individuelle Beteiligung resultiert aus diesen Prozessen des Dealignments eine zunehmende Brüchigkeit in den Beziehungen zwischen Wähler/innen und Gewählten. Da sich politische Parteien nur noch eingeschränkt auf ein stabiles und verlässliches Milieu stützen können, fehlt es vielen Repräsentierenden an einem eigenen Repräsentationsrahmen. Die Frage: *„Wen repräsentiere ich noch?“* wird virulenter, wenn die einstmals klar umrissene Wählerschaft in individualisierte Gruppen zerfällt. Die für eine repräsentative Erzählung notwendige Klammer, die auch lebensweltliche Bezüge nutzt, fehlt. Diesen Effekt erkannte Hanna Pitkin bereits in den 1960er-Jahren: *„Representatives feel more uncertain about what they ought*

*to do.“*²⁰ Dieser Effekt steigere sich, so Pitkin, je diffuser die eigene Basis werde. Wir erleben damit gegenwärtig die Zuspitzung einer Entwicklung, die ihren Ausgangspunkt in der grundsätzlich positiv zu sehenden Pluralisierung und Individualisierung der Gesellschaft hat und sich auf beide Seiten – Repräsentierte wie auch Repräsentierende – auswirkt.

„Wenn nicht mehr miteinander, sondern nur noch übereinander diskutiert wird, wird der Ton rauer.“

Verstärkt wird dieses Problem durch die Erosion von Räumen für gemeinsame politische Debatten. Institutionen wie die Kirchen, Gewerkschaften und Freizeitverbände, die zuvor zumindest teilweise milieuübergreifende Kontakte und Kontroversen ermöglichten, geraten unter Druck. Individualisierung und neue Öffentlichkeit führen in Verbindung mit einem Zerfall des öffentlichen Raumes zu entkoppelten Teilöffentlichkeiten. Das hat direkte Konsequenzen für die Vermittlung und Verdichtung von politischen Inhalten, aber auch für die Legitimation politischer Entscheidungen und Prozesse. Informationen können heute gerade im digitalen Raum so stark selektiert und privatisiert werden, dass sie in eine neue Form des Individualismus führen, der nichts mehr gelten lässt außer eigenen Ansprüchen und Befindlichkeiten – bestärkt durch Echokammern, die einen echten Diskurs zu politischen und gesellschaftlichen Fragen erschweren. Diese zunehmend selektive Wahrnehmung einer wachsenden Gruppe in der Gesellschaft geht mit einer Veränderung der Diskurs-Tonalität einher. Wenn nicht mehr miteinander, sondern nur noch übereinander diskutiert wird, wird der Ton rauer, wie ein Interviewpartner aus der Leitungsebene eines Bundesministeriums verdeutlicht: *„Die Hemmschwellen im politischen Diskurs fallen zunehmend. Das übersetzt sich direkt in den Bundestag, wo es sehr viel rauer und weniger kollegial zugeht als früher. Diese Tendenz ist gefährlich.“*²¹

²⁰ Pitkin, a.a.O.: 214.

²¹ Interview mit einem Mitglied der Leitungsebene im Bundesfinanzministerium am 21. August 2018.

¹⁹ Wieviel Ich im Wir?, a. a. O.

3.4 Die neue Ungeduld: Renaissance spontaner Politik

Wir erleben in Deutschland ein Wiederaufleben „spontaner“ Politik. Das hat sehr direkte Konsequenzen darauf, wie heute gesellschaftliche Interessen in das politische System integriert werden. Unterstützt von den wachsenden Möglichkeiten sozialer Kommunikation im Netz sind betroffene Bürger/innen in der Lage, ihre Interessen sehr direkt, sehr schnell und sehr spezifisch zu organisieren – teilweise auch in direktem Widerspruch zu Entscheidungen der gewählten repräsentativen Parlamente. Dies geschieht zumeist in Form von Bürgervereinen, von Kampagnen oder Bürgerinitiativen. So wird aus Passivität konkrete politische Aktivität, was grundsätzlich positiv bewertet wird: „[Partizipation] ist immer gut. Es ist doch besser, dass Bürger sich möglichst viel beteiligen, als dass über ihre Köpfe hinweg entschieden wird“²², so ein Teilnehmer der Fokusgruppen.

Auch seitens der Repräsentierenden wird Bürgerbeteiligung grundsätzlich positiv gesehen. Zugleich sprechen sie aber auch Probleme an, die damit einhergehen: Als Konsequenz registrieren sie eine wachsende Zahl von Partikularinteressen und eine neue Unübersichtlichkeit von Meinungen und Erwartungen in der Gesellschaft. Dabei beschwerten sie sich nicht über diese Entwicklung, wissen aber auch noch nicht, wie sie sich optimal auf diese neue Realität einstellen sollen. Jan Brüggeshemke, CDU-Stadtrat in Borgholzhausen (NRW), sagte dazu stellvertretend im Gespräch: „Es gab schon früher Demonstrationen im Ort – beispielsweise gegen Pershings oder Tiefflieger der NATO –, aber diese Gruppen sind damals berechenbarer aufgetreten als heute. Viele Initiativen nutzen heute die sozialen Medien. Sie entstehen schneller, sind weniger greifbar und tragen ihre Positionen vehementer vor. Das stellt uns als gewählte Vertreter vor ganz neue Herausforderungen.“²³ Dies verdeutlicht, dass nicht so sehr die direkte Artikulation von Interessen als Problem wahrgenommen wird. Vielmehr wird die wachsende Spontanität und Ungeduld in der politischen Debatte als Problem thematisiert. Es fehlt die Möglichkeit, auf Klärungen zu warten und sich mit komplexen Inhalten und etwaigen Restriktionen tiefgehend

22 Wieviel Ich im Wir?, a. a. O.

23 Interview mit Jan Brüggeshemke (CDU), Stadtrat in Borgholzhausen, 7. August 2018.

auseinanderzusetzen.²⁴ Brüggeshemke weiter: „Insbesondere im Netz wird schnell etwas veröffentlicht, sowohl aufseiten der Politiker als auch aufseiten der Bürger, wo ich manchmal denke: Haltet doch lieber nochmal fünf Minuten inne, bevor ihr auf Senden drückt.“²⁵

3.5 Die neue Widersprüchlichkeit: Politik zwischen Konsens und Konflikt

In den für diese Studie durchgeführten Gesprächen der Fokusgruppen trat ein interessantes Dilemma zutage: Einerseits bemängelten die Diskutierenden die geringe Unterscheidbarkeit der Parteien und ihrer Repräsentant/innen. Ein Teilnehmer erklärte: „Das sind alles Parteien der Mitte, wo ist da der Unterschied, was soll ich da wählen?“²⁶ Andererseits wünschte sich eine deutliche Mehrheit der Teilnehmenden, dass Parteien möglichst konsensorientiert, ohne programmatische Bindung, Politik machen: „Die beste Idee muss sich durchsetzen, unabhängig von der Partei [und ihren Anhängern]. Die müssen gezwungen werden, gemeinsam an Lösungen zu feilen.“²⁷ Großen Charme hatte für viele Bürger/innen die Idee einer Minderheitsregierung, die strukturell dafür sorgen würde, dass sich die Regierung ihre Mehrheiten unabhängig von festen Koalitionsbündnissen organisieren müsste.

„Großen Charme hatte für viele Bürger/innen die Idee, dass sich die Regierung ihre Mehrheiten unabhängig von festen Koalitionsbündnissen organisieren.“

Den Repräsentierenden, mit denen die Autoren dieses Papiers gesprochen haben, ist dieses Dilemma durchaus bewusst. Ein Interviewpartner sagte beispielsweise dazu: „Die Menschen im Land möchten, dass wir für gute Ideen kämpfen, nicht für abstrakte Ideologien.“

24 Dies zeigt etwa der – auch von parlamentarisch vertretenen Parteien massiv betriebene – Tegel-Volksentscheid in Berlin. Die Entscheidung für den Erhalt des Flughafens steht im Widerspruch zur repräsentativ-demokratisch getroffenen Entscheidung, Tegel zu schließen. Eine Umsetzung des Volksentscheids erscheint gegenwärtig nicht zuletzt auch aus rechtlichen Gründen schwierig, die Enttäuschung über die Nicht-Folgen dieser Entscheidung vorprogrammiert.

25 Interview mit Jan Brüggeshemke (CDU), Stadtrat in Borgholzhausen, 7. August 2018.

26 Wieviel Ich im Wir?, a. a. O.

27 Wieviel Ich im Wir?, a. a. O.

Gleichzeitig wünschen sie sich aber eine klare Orientierung über einen sicheren Weg in die Zukunft, das spüren wir. Das muss Politik heute leisten. Führung ja, Verbohrtheit nein.“

Auch bei den Antworten auf die Frage nach Attributen, die gute Politiker/innen ausmachen, war diese Widersprüchlichkeit zu beobachten. Einerseits wurden diejenigen Repräsentierenden als besonders glaubwürdig betrachtet, die Rückgrat beweisen, klare Kante zeigen und ihre Positionen nicht wegen taktischer Erwägungen aufgeben. Andererseits erwarten die Gesprächspartner/innen von den Repräsentierenden ein hohes Maß an Pragmatismus und kritisierten ein ausgeprägtes Konkurrenzdenken in der Politik: *„Da holt man sich zu schnell blaue Flecken. Das finde ich anstrengend.“*²⁸

In diesem Spannungsfeld, das wir skizzenhaft dargestellt haben, bewegt sich derzeit die repräsentative Demokratie. Diesen sich zum Teil widersprechenden Ansprüchen gerecht zu werden, ist sehr herausfordernd. Wie sich repräsentative Demokratie noch besser auf die Wirklichkeit einer zunehmend individualisierten und fragmentierten Gesellschaft einstellen kann, wird im folgenden Kapitel erörtert.

4. Mut zur Repräsentation: Ideen für eine Reform der Demokratie in Deutschland

Die repräsentative Demokratie in Deutschland – das haben die bisherigen Ausführungen gezeigt – steht vor enormen Herausforderungen. Das ist nicht neu. Ulrich Sarcinelli (2011) bezeichnete die „Krise der Repräsentation als demokratische Normalität“²⁹, Thomas Meyer (2005) spricht von einer „Dauerkrise der Repräsentation“³⁰. Somit könnte man die Herausforderungen als demokratisches Grundrauschen und systemimmanente Problematik kleinreden. Dies ist aber gerade in Zeiten neuer populistischer Herausforderungen keineswegs tragfähig. Zu groß ist der Druck, dem Demokratien ausgesetzt sind. Zu gering ist die Plausibilität der alten Annahme, dass sich Demokratien „natürlicherweise“ durchsetzen und erhalten können.

„Virtuelle Ortsvereine, Schnuppermitgliedschaften oder mehr Regierungsbefragungen im Parlament allein werden als Reform nicht genügen.“

Klar ist: Die Demokratie muss sich wandeln – und das kann sie auch. Demokratie ist als fortwährendes Projekt, das niemals zum Abschluss kommt, zu verstehen, und keineswegs statisch. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Herausforderungen für die repräsentative Demokratie so fundamental sind, dass sie nicht mit Feinjustierungen behoben werden können. Überspitzt gesagt: Virtuelle Ortsvereine, Schnuppermitgliedschaften oder mehr Regierungsbefragungen im Parlament allein werden nicht genügen. Um die repräsentative Demokratie zu stärken, möchten wir im Folgenden fünf Reformvorschläge machen, die sich aus den Gesprächen und Begegnungen sowie aus den Workshops und Diskussionen ergeben haben, dann weiterentwickelt und intensiv diskutiert wurden. Sie sind weder vollständig noch ein Allheilmittel – sie sollen jedoch Denkanstöße für eine Transformation geben.

²⁹ Ulrich Sarcinelli (2011): Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im Demokratischen System. VS Verlag, S. 263.

³⁰ Thomas Meyer (2005): Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung, VS Verlag, S. 11.

²⁸ Wieviel Ich im Wir?, a. a. O.

Impuls 1: Zeit und Anerkennung für politisches Engagement schaffen

Die Demokratie lebt von Menschen, die es als ihre selbstverständliche Aufgabe verstehen, Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen. Dahinter liegt die bewusste Entscheidung, viele Stunden mit politischen Debatten zu verbringen, sich öffentlich zu positionieren und damit auch angreifbar zu machen. Politisches Engagement ist gerade auf kommunaler Ebene – und hier ist die Mehrzahl der Bürger/innen politisch engagiert – in der Regel ehrenamtlich. Sie steht damit nicht nur in Konkurrenz zu Arbeit, Karriere und Familie, sondern auch zu Freizeit, Freund/innen und einem privaten, nicht-öffentlichen Leben. Im Gegensatz zur Landes- und Bundesebene bietet die kommunale Ebene kaum die Möglichkeit, Politik als Beruf zu betreiben. Und doch ist die kommunale Ebene der entscheidende, da alltäglich Ort der Begegnung von Bürger/innen mit dem Staat bzw. der Politik. Daher möchten wir den Blick insbesondere auf diese Ebene richten.

„Politisches Engagement kostet Zeit. Zeit, die vielen fehlt.“

Klar ist: Das Problem der emotionalen und persönlichen Belastung, die sich durch ein politisches Engagement ergeben, kann nicht ohne Weiteres von außen gelöst werden. Politik bedeutet Einmischung, und Einmischung bedeutet Diskussionen, Auseinandersetzung, Streit – aber eben auch Lösungen, Ergebnisse, Erfolge. Eine zentrale Stellschraube wurde jedoch in den Gesprächen und Workshops überdeutlich: Politisches Engagement kostet Zeit. Zeit, die immer knapper zu werden scheint. Zeit, die vielen fehlt. Das gilt insbesondere für die Generation der heute 30- bis 50-jährigen, die zwar die Hauptlast der politischen Entscheidungen tragen muss, aber zwischen Beruf, Familie und Freund/innen kaum Platz findet, sich politisch kontinuierlich zu engagieren. Daher müssen Bürger/innen wieder mehr Freiraum für verfasstes politisches Engagement bekommen – etwa in Parteien, (kommunalen) Parlamenten und Gremien. Dazu müssen neue Anreize geschaffen werden. Wir könnten uns, fokussiert auf die individuelle Ebene der Bürger/innen, zwei wesentliche Instrumente vorstellen, die eine konkret-lebensweltliche

Erleichterung sowie eine finanzielle Würdigung der Demokratie-Arbeit zum Ausdruck bringen:

- Das größte Hindernis für politisches Engagement ist oft der Faktor Zeit. Hier ist es geboten, Freiräume zu schaffen. Besonders notwendig ist dies für Personengruppen, die typischerweise im politischen Bereich unterrepräsentiert sind: Alleinerziehende sowie Frauen, die nach wie vor den größeren Anteil an Familienarbeit übernehmen. Daher sollten die Kommunen mit öffentlichen Mitteln finanzierte Gutscheine bereitstellen, etwa für die Betreuung von Kindern oder von pflegebedürftigen Familienangehörigen. Dies wäre ein lebensnaher Ansatz, zumindest einige Stunden im Monat für politische Arbeit zu schaffen.
- Ehrenamtliches Engagement in Parteien und Parlamenten sollte finanziell und steuerlich begünstigt werden. Eine Option wäre, die Zeit, die für politische Arbeit aufgewendet wird, steuerlich geltend machen zu können. Bisher gilt dies lediglich für Geldspenden und Mitgliedsbeiträge an Parteien. Dieser Fokus auf die Förderung rein monetärer politischer Beteiligung schließt jedoch weniger vermögende Personen aus und verschärft damit das Problem der ökonomisch bedingten politischen Ungleichheit im Land. Zudem geht es am eigentlichen Ziel einer politischen Aktivierung breiterer Gruppen vorbei. Es gilt also, Engagement und Arbeitszeit im politischen Raum stärker zu würdigen. Eine weitere Möglichkeit wäre es, investierte Zeit für Parlamentsarbeit langfristig, etwa in Form einer Demokratie-Rente, zu würdigen. Für eine solche Form der Unterstützung zahlt die öffentliche Hand – also letztlich die Gemeinschaft – einen Beitrag in die Rentenkasse für jede Stunde ehrenamtlicher Parlaments- bzw. Ratstätigkeit ein und unterstützt so diejenigen, die sich für eben jene Gemeinschaft demokratisch engagieren.

Impuls 2: Neue Orte der politischen Begegnung und Debatte in der Gesellschaft etablieren

Unsere Analyse des Zustands der repräsentativen Demokratie zeigt: Die Gesellschaft muss wieder öffentliche Orte finden, an denen unterschiedliche Meinungen diskutiert werden können. Digitale Echokammern können dann überwunden werden, wenn Menschen, die sich sonst nicht persönlich treffen würden, gemeinsam über Politik sprechen. Heute müssen wir diese Orte neu denken und erschaffen, ohne dabei die repräsentative Demokratie zu schwächen.

Ansätze, eine neue Form der *Agora* zu schaffen, gibt es in Deutschland mittlerweile. Häufig findet sie ihren Ausdruck in Bürgerforen und Zuhör-Touren, die von Verwaltung und Abgeordneten angeboten werden, um Wünsche der Bürger/innen aufzunehmen und die eigene politische Arbeit zu erläutern. Diese Formate sind ein erster Schritt in Richtung einer verstärkten Kommunikation zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten, haben jedoch den Nachteil, dass sie ritualisiert wirken und häufig nur eine geringe Zahl an (bekannten) Personen ansprechen. Politikferne Gruppen oder Personen, die von den jeweils diskutierten Themen nicht direkt betroffen sind, werden kaum erreicht.

„Losverfahren können eine Schlüsselrolle für vitale Diskussionen spielen.“

Aus diesem Grund schlagen wir vor, neue Dialoge und vitale Diskussionen zu initiieren. Losverfahren können dabei eine Schlüsselrolle spielen: Bürger/innen könnten ausgelost und auf dieser Grundlage zur Debatte eingeladen werden. Die Zufallsauswahl stellt sicher, dass auch Bürger/innen in Kontakt mit repräsentativ-demokratischen Prozessen kommen, die ansonsten damit nichts zu tun haben. Diese Debatten sollten regelmäßig stattfinden und können entweder mehrmals eine feste Gruppe zusammenbringen oder aber in jeweils neuer Besetzung stattfinden. Dass solche Modelle selbst auf nationalstaatlicher Ebene ebenso spannend wie fruchtbar sein können, zeigen internationale Beispiele wie die Debatte um die Ehe für alle in Irland,

die von einem Zukunftsrat, bestehend aus zufällig ausgelosten Bürger/innen, begleitet worden ist.

Entscheidend ist dabei, ein Format anzubieten, das ebenso regelmäßig wie niederschwellig Bürger/innen zu politischen Diskussion zusammenbringt. Dies sollte auf lokaler, Landes- oder Bundesebene erfolgen. Entscheidend wird sein, dass nicht nur die Repräsentierten, sondern auch parteiübergreifend die jeweils maßgeblichen Repräsentierenden – also etwa Abgeordnete oder hochrangige Vertreter/innen der Exekutive – an diesen Debatten teilnehmen. Ziel der Veranstaltung kann es sein, Themen und Wünsche der Menschen vor Ort aufzunehmen oder aktuelle Vorhaben und Diskussionen in Parlament und Regierung zu erklären und nachvollziehbar zu machen. Die Entscheidungskompetenz – auch die Möglichkeit einer vom Diskurs abweichenden Entscheidung – muss in den repräsentativ-demokratischen Institutionen verbleiben, da nur diese über die entsprechende Legitimation verfügen und tatsächlich repräsentativ zusammengesetzt sind.

Impuls 3: Demokratie in den Alltag integrieren

Einem Workshop mit Studierenden entsprang ein weiterer wichtiger Reformgedanke, der auf die Veralltäglichung demokratischer Praktiken abzielt. Er geht von der Annahme aus, dass ein demokratisches Miteinander über die alltägliche Anwendung erprobt und eingeübt wird. Daher sollten gerade Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene über den Verlauf ihres Bildungsweges hinweg konsistent die Möglichkeit bekommen, Demokratie und Politik besser zu verstehen, demokratische Diskurspraktiken regelmäßig anzuwenden und so demokratische Prozesse zu internalisieren.

„Demokratie braucht fundiertes Wissen über die Demokratie und die aktive Nutzung von Demokratie.“

Dabei ist diese verstärkte Demokratiepraxis auf zwei Ebenen zu berücksichtigen: das fundierte Wissen *über* die Demokratie und die aktive Nutzung *von* Demokratie. Das Vermitteln von *Wissen über die Demokratie* sollte in

Schule, Ausbildung und Studium eine zentralere Rolle einnehmen.³¹ Politik im Sinne einer Demokratiekultur sollte als eigenständiges und dauerhaft unterrichtetes Fach angelegt werden. Dieser Unterricht sollte aber nicht nur Informationen über Ausgestaltung und Funktion des politischen Systems vermitteln, sondern auch die Notwendigkeit einer demokratischen Debattenkultur vermitteln – etwa mit Besuchen von Parlamenten und Parteien oder Planspielen, im Rahmen derer komplexe politische Herausforderungen von Schüler/innen gelöst werden müssen. Gerade öffentliche Teilhabe erfordert die Kompetenz und das Zutrauen in die eigene Artikulationsfähigkeit, und gerade dieser Aspekt muss Teil einer nachhaltigen Demokratiebildung sein. Ergänzend dazu ist die Arbeit der politischen Bildungsträger ein wichtiger Baustein, der über den schulischen Kontext hinaus demokratische Bildung und Praxis stärken kann und muss.

Die *aktive Nutzung der Demokratie* ist gleichermaßen wichtig: Gerade die Lebensjahre bis zum Ausbildungs- bzw. Studienabschluss verbringen die jungen Nachwuchsbürger/innen in öffentlichen Institutionen. Gerade diese Institutionen sollten ihre Strukturen und Prozesse einer zeitgemäßen demokratischen Mitwirkung anpassen. Steuerung, wenn nötig, Mitwirkung, wenn möglich – das muss die Maxime sein, von der Kita bis zur Uni. Darüber hinaus sollten Bildungseinrichtungen ebenfalls die Möglichkeit erhalten, demokratisches Engagement zu fördern, anzuerkennen und – analog zur oft etablierten Begleitung von berufsrelevanten Praktika – unterstützend zu begleiten.

³¹ Jérémie Gagné (2018): Schluss mit halben Sachen – wie lässt sich gleiche politische Teilhabe für alle fördern? Fünf Lehren aus politischen Gesprächen an Berliner Schulen in sozialen „Brennpunkten“, Policy Brief, Progressives Zentrum, www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2018/04/Policy-Brief-Schluss-mit-halben-Sachen.pdf.

Impuls 4: Parteien radikal öffnen – Raus in die Nachbarschaft

Die repräsentative Demokratie kann nur gestärkt werden, wenn sie sich selbst stärkt. Daher sind insbesondere die zentralen Institutionen der repräsentativen Demokratie gefordert, ihre Revitalisierung voranzubringen. Gerade Parteien haben hier in den vergangenen Jahrzehnten wenige Erfolge zu vermelden. Ritualisierte Parteireformen, eine zunehmende Schließung und Überalterung der Organisation und überwiegend rückläufige Mitgliederzahlen sind nur einige sichtbare Krisenphänomene.³²

„Die repräsentative Demokratie kann nur gestärkt werden, wenn sie sich selbst stärkt. Entscheidend ist eine neue Debattenkultur zwischen Parteien und Gesellschaft, zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten.“

Ihr Überleben als Bindeglied zwischen Bürger/innen und Staat wird für die Parteien davon abhängen, wie sie sich neu in die Gesellschaft verdrahten. Die hohe Bedeutung der formalen Mitgliedschaft und die vereinsartige Prägung der Parteien erschweren dabei eine kulturelle Veränderung. Gleichwohl zeigen sich gegenwärtig erste zaghafte Ansätze, die Mut machen: Parteien setzen auf neue Formen der Debatten, die über den Rand der eigenen Organisation hinausgehen, die neue Nachbarschaften und Milieus adressieren und zumindest versuchsweise nicht nur die Interessen der Kernmitgliedschaft bündeln. Dabei geht es uns im Kern nicht um eine – schon oft geführte und wenig nachhaltige – formale Öffnung der Parteiorganisation. Entscheidend sind eine neue Responsivität, eine neue Debattenkultur zwischen Parteien und Gesellschaft, zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten. Drei Beispiele sollen dies verdeutlichen:

³² Bukow, Sebastian (2013): Die professionalisierte Mitgliederpartei. Politische Parteien zwischen institutionellen Erwartungen und organisationaler Wirklichkeit, Wiesbaden: Springer VS.

- Wahlkämpfe sind für viele Politiker/innen Pflicht, nicht Kür. Dabei bieten gerade Wahlkämpfe die entscheidenden Gelegenheitsfenster für intensive politische Debatten. Daher sind sie als Nukleus des politischen Diskurses wiederzubeleben. Immerhin: Viele Parteien experimentieren gerade mit stärker dialogorientierten Formen von Kampagnen, etwa Haustürwahlkämpfen und digitalen Debatten. Die Wiederentdeckung des Wahlkampfes als Hochzeit des politischen Diskurses darf sich jedoch nicht auf Formate beschränken, auch und gerade inhaltliche Diskurse sollten wieder verstärkt werden. Besonders augenscheinlich wurde dieses Defizit bei der Bundestagswahl 2017: Während vor der Wahl weitgehende Langeweile das Bild prägte, wurden nach der Wahl – in den Jamaika-Sondierungsverhandlungen ebenso wie in der Debatte um die Fortsetzung der Großen Koalition – politische Kontroversen öffentlichkeitswirksam diskutiert. Tatsächlich waren nach den Sondierungen und Verhandlungen die zwischenparteilichen Unterschiede wie Gemeinsamkeiten sowie das ernsthafte demokratische Ringen um das Gemeinwohl sichtbar wie lange nicht mehr. Allerdings, und dies offenbart das Problem, erfolgte diese Klärung zu spät – sie sollte künftig wieder Teil des Wahlkampfes sein und nicht erst nach dem repräsentativ-demokratisch so wichtigen Wahlakt erfolgen. Kurzum: Die Debatte und Klärung waren gut, kamen aber zu spät. Das muss sich ändern.
- Neue Formate eines dialogorientierten Wahlkampfes haben u. a. den Vorteil, dass die Repräsentierenden wieder stärker mit der Lebenswirklichkeit der Repräsentierten in Kontakt geraten. Ein Parlamentarier fasst seine Erfahrungen mit dieser Art des Wahlkampfes so zusammen: „An der Haustür führt man Gespräche über Themen, die man als Abgeordneter gar nicht auf dem Schirm hatte.“³³ Dass diese neue Verdrahtung dringend geboten ist, wurde auch in den Fokusgruppen deutlich. Auch hier machten sich die Bürger/innen Gedanken darüber, wie Repräsentierende wieder mehr in die Lebenswelt der Repräsentierten eintauchen könnten. Unabhängig voneinander unterstützen sie die Idee

eines mehrtägigen Politiker-Praktikums. Eine Teilnehmerin sagte stellvertretend: „Ich würde als Politiker das Experiment machen, mal einen anderen Beruf auszuüben oder mal länger zu spüren, wie es ist, als Alleinerziehende mit drei Kindern zu leben.“³⁴ Ein anderer Diskutant ergänzte: „Ich sehe da die Politik tatsächlich in der Bringschuld. Der Bürger kann nicht gezwungen werden, sich rund um die Uhr für Politik zu interessieren. Es muss anders herum sein.“³⁵ Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung ist damit ein Bedarf offensichtlich: Die gefühlte Entkopplung von Repräsentierten und Repräsentierenden muss durchbrochen werden. Ziel muss sein, nicht nur übereinander, sondern wieder miteinander zu reden.

- Daher ist – drittens – Parteien mehr Mut für offene Debatten zu empfehlen. Diese sollten nicht mehr nur intern, sondern unter bewusster Hinzunahme von Bürger/innen und Expert/innen aus dem Umfeld der Parteien geführt werden – mit Zukunftswerkstätten, Bürgerjurys oder offenen Online-Konsultationen. Ein Experte, der in Parteien und Ministerien gearbeitet hat, sagte dazu: „Wir müssen uns – wohl oder übel – vom alten Modell der Mitgliederpartei verabschieden und Parteien mehr und mehr als offene Plattformen für gesellschaftliche Ideen begreifen.“ Viele Parteien experimentieren im Rahmen von Grundsatz- und Wahlprogrammdebatten mit dieser neuen Art des Diskurses, auf Landes- und Bundesebene. Diese Prozesse weisen den Weg in die Zukunft einer vertieften Repräsentation von gesellschaftlichen Interessen. Dabei geht es auch hier nur vordergründig um die Organisation von Debatten. Tatsächlich ist es notwendig, dass Parteien auch inhaltlich wieder intensiver und normativer diskutieren. Politische Debatten im Schnittfeld von Gesellschaft und Staat sollten keine Debatten sein, die sich in technischen Details verlieren. Entscheidend ist vielmehr, grundlegende Kontroversen zu identifizieren, differente Werte und Positionen herauszuarbeiten und im demokratischen Diskurs in Lösungen überzuführen.

33 Interview mit Jan Brüggeshemke (CDU), a. a. O.

34 Wieviel Ich im Wir?, a. a. O.

35 Wieviel Ich im Wir?, a. a. O.

Impuls 5: Parlamente stärken – mehr Vielfalt, mehr Wechsel

In der staatlichen Sphäre sind Parlamente die maßgeblichen Institutionen der repräsentativen Demokratie. Daher müssen auch diese in den Blick genommen werden. Dabei sind zwei Facetten der Repräsentationen aufzugreifen, die bereits konzeptionell vorgestellt wurden: die deskriptive und die substantielle Repräsentation. Auch hier wollen wir drei Vorschläge herausstellen:

- Dass das Versagen hinsichtlich einer deskriptiven Repräsentation in den Parlamenten ein sichtbares und symbolisch äußerst bedeutsames Element der Repräsentationskritik darstellt, steht außer Zweifel. Daher muss diese verbessert werden. Dies wurde bemerkenswerterweise gerade in Gesprächen mit Politiker/innen und Expert/innen sehr deutlich thematisiert. Von ihnen stammt der Vorschlag von Quotenregelungen, um die Zusammensetzung des Parlaments repräsentativer zu gestalten. In einem der Gespräche wurde der Grund für eine solche Forderung sehr plastisch dargestellt: *„Wir benötigen eine Quote – nicht nur für Frauen oder Menschen mit Migrationshintergrund. Ein Beispiel: Bei uns im Rat sitzen nur Eigenheimbesitzer, keiner wohnt zur Miete. Die Konsequenz: Anstatt über Wohnraum und Wohnsituationen zu diskutieren, weisen wir zualtererst Neubaugebiete für Einfamilienhäuser aus.“* Nun zeigt dieses Beispiel, dass die Forderungen nach „einfachen“ Quoten in der Umsetzung verfassungsrechtlich und rein praktisch nicht eins zu eins umgesetzt werden können, da schon über die Kriterien der Quotierung kein Konsens besteht. Quotenregelungen sind ein zweifelsohne kontrovers diskutiertes Thema. Fast alle Aspekte sind unklar: Welche Gruppen werden berücksichtigt? Kann und darf in die Freiheit der Auswahl der Kandidat/innen von Parteien und Wähler/innen eingegriffen werden? In welchem Umfang gibt es überhaupt Interessen, die über gruppenspezifische Quoten repräsentiert werden müssen? Wir plädieren jedoch dafür, diesen Vorschlag nicht sofort vom Tisch zu wischen, sondern ihn mit Blick auf das dahinterliegende Ziel aufzugreifen: Es geht im Kern um eine größere Vielfalt in den Parlamenten. Dadurch ließen sich die Vielfalt von Debatten und die Präsenz von Themen erhöhen, die strukturell im öffentlichen Diskurs vernachlässigt werden. Dies ist das Ziel, über die passenden Instrumente muss gestritten werden. Auch hier greifen einfache Lösungen nicht. Verknüpft man dieses Defizit jedoch mit den obigen Aspekten einer breiten demokratischen Mobilisierung, dann ist zumindest die Hoffnung begründet, dass sich mittelfristig auch die deskriptive Repräsentation verbessert.
- Schon kurzfristig gilt es jedoch, die substantielle Repräsentation in den Parlamenten zu stärken. Wie in den Parteien müssen inhaltliche Debatten um Kernfragen wieder präsenter werden. Versuche der Wiederbelebung einer parlamentarischen Debattenkultur sind bislang gescheitert; parlamentarische Debatten der Gegenwart versanden im vorbereiteten Monolog oder wandern direkt unausgesprochen ins schriftliche Protokoll. Um dies zu verdeutlichen: Es geht uns nicht darum, die reine Präsenz der Parlamentarier/innen im Plenarsaal zu erhöhen. Vielmehr wollen wir die ritualisierten Redebeiträge vitalisieren und mit weniger, dafür besser genutzten Debatten um grundsätzliche Entscheidungen den politischen Diskurs stärken. Kurzum: Wir fordern mehr lebendige Gespräche im Plenum statt einer Kultur der Frontalansprache.
- Damit geht drittens ein Aspekt einher, der ebenfalls die Repräsentation stärken kann: Demokratische Herrschaft ist stets Herrschaft auf Zeit, und diese Befristung politischer Ämter sollte wieder ernst genommen werden. Dabei sind unter der Bedingung einer fortschreitenden Personalisierung in der Politik gerade die Führungspositionen von Partei-, Parlaments- und Regierungsämtern zu thematisieren. Die Möglichkeit, Politik als Beruf zu betreiben, setzt die Chance auf eine dauerhafte Berufsausübung voraus (mit Zustimmung der Wähler/innen). Die Möglichkeit, über Dekaden hinweg in politischen Führungsämtern zu verweilen, setzt sie jedoch nicht voraus. Wir plädieren daher dafür, die Verweildauer in politischen Führungspositionen

zeitlich zu beschränken. Sinnvoll erscheint eine Dauer von maximal zwei Legislaturperioden, wie sie in vielen Bereichen bereits gängige Praxis ist. Diese Notwendigkeit der Erneuerung würde dem Wesen der Demokratie gerecht werden und zudem auch durch den häufigeren Wechsel in den Führungspositionen die dort repräsentierten Anliegen und Interessen facettenreicher gestalten.

Dieses breite Bündel an Reformvorschlägen zeigt, worum es in diesem Papier und in diesem Projekt gehen sollte: sich wieder Gedanken über die Stärkung des Nukleus unserer Demokratie zu machen – über die Revitalisierung von Orten, an denen die Repräsentation von gesellschaftlichen Interessen verlässlich stattfindet, in Parteien und Parlamenten, mittels Wahlen und Wahlkämpfen. Das mag gerade nicht en vogue sein, ist aber aus unserer Sicht zwingend geboten. Denn: ohne gute Repräsentation, keine gefestigte Demokratie.

Die Autoren



Dr. Maik Bohne ist Fellow im Democracy Lab des Progressiven Zentrums. Gleichzeitig ist er Inhaber der Dialogberatung „Die Gesprächspartner“, die Unternehmen und Verwaltungen behutsam dabei begleitet, Projekte im öffentlichen Raum zu entwickeln. Maik Bohne leitete 2011/12 u.a. das Projekt „Kollaborative Demokratie 21“ bei der Stiftung Neue Verantwortung. Von 2013 bis 2017 war er in der Strategieabteilung der Hamburg Port Authority (HPA) für die Neuaufstellung des Stakeholdermanagements verantwortlich. Maik Bohne beschäftigt sich publizistisch und wissenschaftlich seit vielen Jahren mit Fragen von Vertrauensverlust im öffentlichen Raum und der Reform der Demokratie.



Dr. Sebastian Bukow leitet das Referat für Politik- und Parteienforschung der Heinrich-Böll-Stiftung Berlin. Ehrenamtlich ist er u.a. im Vorstand der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) sowie als Sprecher DVPW-Arbeitskreises Parteienforschung engagiert. Beruflich war er zuvor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, der Humboldt-Universität zu Berlin, am Institut für Forschungsinformation und Qualitätssicherung sowie im Landtag Baden-Württemberg tätig. Seine Forschungsschwerpunkte sind das politische System der BRD in Europa sowie politische Institutionen im inter- und subnationalen Vergleich.

„Selbstbewusstsein statt Unbehagen. Impulse zur Stärkung der repräsentativen Demokratie in Deutschland“ ist eine gemeinsame Veröffentlichung von Das Progressive Zentrum und der Heinrich-Böll-Stiftung Berlin.

Das Progressive Zentrum

Das Progressive Zentrum ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Think Tank mit Sitz in Berlin. Ziel des Progressiven

Zentrums ist es, gemäß dem Dreiklang „Vordenken – Vernetzen – Streiten“ fortschritts- und innovationsorientierte Politikideen in die öffentliche Debatte und auf die politische Agenda zu bringen. Wir wollen dazu beitragen, neue Netzwerke progressiver Akteur/innen unterschiedlicher Herkunft zu stiften und eine tatkräftige Politik für den ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt mehrheitsfähig zu machen. Dabei beziehen wir besonders junge, verantwortungsbewusste Vordenker/innen und Entscheidungsträger/innen aus Deutschland und Europa in progressive Debatten ein.



Das Democracy Lab

Das Democracy Lab ist die Plattform für demokratische Innovationen im Progressiven Zentrum. Das Lab vernetzt und fördert Projekte, die Herangehensweisen und praktische Lösungsansätze für die Innovation der liberalen Demokratie und die Stärkung politischer Akteure/innen und Institutionen entwickeln. Die Projekte im Lab sind interdisziplinär und international und werden in Kooperation mit einer Vielzahl von Partnerorganisationen realisiert. Das Democracy Lab beschäftigt sich mit dem Thema Repräsentation im Wandel im Rahmen des Projekts „Democracy 2025: Demokratische Innovationen für eine Gesellschaft im Wandel“, gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“.



Gefördert vom



im Rahmen des Bundesprogramms

Demokratie **leben!**

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Die Heinrich-Böll-Stiftung

Die Heinrich-Böll-Stiftung ist die grüne politische Stiftung mit den Schwerpunkten Ökologie, Demokratie, Geschlechtergerechtigkeit und Menschenrechte. Ein zentrales Arbeitsfeld des Referats Politik- und Parteienforschung ist der Wandel von demokratischen Institutionen, insbesondere von Parteien und Parlamenten.

www.boell.de

info@boell.de

www.facebook.com/boellstiftung

Twitter: @boell_stiftung

Impressum

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des Progressiven Zentrums auch in Auszügen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Die Veröffentlichungen stellen keine Meinungsäußerung des BMFSFJ oder des BAFzA dar. Für inhaltliche Aussagen trägt der Autor/die Autorin bzw. tragen die Autoren/die Autorinnen die Verantwortung.

© Das Progressive Zentrum e.V., 2018

Ausgabe: August 2018

V.i.S.d.P.: Dominic Schwickert

c/o Das Progressive Zentrum e.V.

Werftstraße 3, 10577 Berlin

Vorsitzende: Dr. Tobias Dürr, Michael Miebach, Katarina Niewiedzial

Geschäftsführer: Dominic Schwickert

www.progressives-zentrum.org

mail@progressives-zentrum.org

www.facebook.com/dasprogressivezentrum

twitter: @DPZ_Berlin

Gestaltung: 4S und Collet Concepts

Layout: somethingcreative.agency