

## Differenzierte Bürgerbeteiligung - ein Grund mehr für die Neokratie

Die Forderung, die Bürger müssten unmittelbarer auf die Politik Einfluss nehmen können, ist fast so alt wie die Demokratie. Sie findet vor allem dann wachsende Unterstützung, wenn auch die Zweifel an der Staatsform wachsen. Dennoch haben bestehende Demokratien sich kaum je ernsthaft auf plebiszitäre Entscheidungsverfahren eingelassen. Dies hat natürlich damit zu tun, dass Parteien und amtierende Politiker möglichst wenig Macht an die Bürger abgeben wollen, aber es hat auch sachliche Gründe. Nirgendwo hat sich bisher gezeigt, dass demokratische Politik durch ein Mehr an Bürgerbeteiligung nachhaltig besser geworden wäre. Eher gibt es Gegenbeispiele. Plebiszite können nur Momentaufnahmen der öffentlichen Meinung sein, reale Politik aber ist ein Prozess, der sich an solche Momentaufnahmen allenfalls kurzfristig binden lässt. Plebiszite sollen reale Politik darüber hinaus an Mehrheitsmeinungen und damit an Mehrheitsinteressen binden, aber ob die Mehrheit der abgegebenen Stimmen für das Gerechte, das wirtschaftlich Vernünftige und das moralisch Richtige steht, ist natürlich - auch und vor allem in langfristiger Sicht - alles andere als sicher.<sup>1</sup> Dass demokratische Politik durch mehr Bürgernähe kompetenter und moralisch sensibler würde, ist daher selbst in einem leistungsschwachen Staat herkömmlicher Prägung höchst zweifelhaft.

Dennoch herrscht in der Frage der Bürgerbeteiligung noch immer eine starke Neigung zum Dogmatismus. Die einen halten dogmatisch daran fest, dass jedes Mehr an Bürgerbeteiligung ein politischer und moralischer Fortschritt wäre, während andere darin - nicht weniger dogmatisch - nur eine Vereitelung kompetenter Entscheidungsprozesse sehen. Diese gegenläufigen Positionen prägen häufig auch das reale politische Geschehen. Zum einen besteht langfristig eine Tendenz, Wahlperioden eher länger als kürzer zu gestalten, damit Politikern zwischen Wahlkämpfen mehr Zeit für sachliche Entscheidungen bleibt und damit sie in Amt und Mandat mehr Erfahrung sammeln, längerfristige Perspektiven entwickeln und im Durchschnitt kompetenter agieren können. Je länger aber die Wahlperioden sind, desto größer wird andererseits die Gefahr, dass Politiker Wählerinteressen aus den Augen verlieren und entsprechend eigennützig oder unbedacht handeln. Desto plausibler wäre eine Ausweitung direkter Bürgerbeteiligung, und desto aussichtsreicher werden Initiativen, die eben dies zum Ziel haben. In diesem Dilemma bleiben die politischen Auseinandersetzungen um die Bürgerbeteiligung nach wie vor befangen.

---

<sup>1</sup> S. hierzu auch *Die Abgründe des Mehrheitsprinzips* in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

---

Es gibt aus diesem Dilemma in der Tat keinen Ausweg, solange die Frage der Bürgerbeteiligung für die Politik als ganze gestellt wird. Die Politik als ganze sollte demnach einerseits kompetenter und weitsichtiger, andererseits aber bürgernäher, sie sollte also einerseits unabhängiger, andererseits abhängiger vom aktuellen Willen der Bürger werden. Für die Politik als ganze aber ist nur eines zugleich möglich, und für eines von beiden müssen die Bürger und muss der Staat sich daher entscheiden. Dies ist eine Wahl zwischen Pest und Cholera. Es ist zumindest eine Wahl zwischen zwei Übeln, die beide keinen nennenswerten Qualitätsgewinn der Politik erwarten lassen.

#### *Die Differenzierung der Bürgerbeteiligung*

Die Lösung dieses Problem aber liegt ebenso auf der Hand, wie es bei anderen grundlegenden Problem der Staatsordnung der Fall ist. Sie ergibt sich aus dem neokratischen Konzept der mehrspurigen Demokratie. Lösbar würde das Problem der Bürgerbeteiligung, wenn es nicht um die Politik als ganze ginge, sondern wenn Lösungen getrennt für einzelne politische Aufgabenfelder gesucht würden. Wenn dies geschähe, wenn also darüber befunden würde, auf welchen Politikfeldern welche Form von Bürgerbeteiligung die beste wäre, dann könnten für jedes dieser Aufgabenfelder spezifische Verfahren entwickelt werden. Dann wäre es viel leichter als im herkömmlichen Staat, eine Balance von Entscheidungsautonomie und Bürgernähe der Amts- und Mandatsträger zu finden. Dann wäre sogar ein Konsens darüber absehbar, dass die Bürger sich in bestimmten politischen Aufgabenbereichen durch direkte Einmischung vor Politikerwillkür schützen sollten, dass sie sich in anderen Bereichen der direkten Einmischung weitestgehend enthalten sollten und dass in wieder anderen Bereichen die Bürgernähe etwa so bleiben sollte, wie sie im bestehenden Staat ist.

In dieser Form wurde die Frage der Bürgerbeteiligung bisher natürlich nicht gestellt. Dies konnte nicht geschehen, weil die politische Vorstellungskraft noch ganz vom bestehenden Staat geprägt ist, in dem Politik ein Ganzes ist, das nur als Ganzes bürgernah oder bürgerfern sein kann. Ganz und gar anders aber wäre es, wenn der Staat in autonome, jeweils nur für ein Politikfeld zuständige Staatssparten aufgeteilt würde, wie dies in einer neokratischen Staatsordnung der Fall wäre. In einem neokratischen Staatswesen würde sich die Frage der Bürgerbeteiligung für jede Staatssparte separat stellen, und für jede Staatssparte müssten hierauf eigenständige Antworten gefunden werden.

Unter neokratischen Bedingungen wären überdies schon die Grundvoraussetzungen, unter denen über die Frage der Bürgernähe zu befinden wäre, ganz andere als im bestehenden Staat. Durch die neokratische Staatsform selbst nämlich würde schon viel mehr Bürgernähe geschaffen, als dies in einer herkömmlichen Demokratie möglich ist. In einem neokratischen Staatswesen würden Wahlen separat für jeden eigenständigen Politikbereich abgehalten, und allein dies würde den Bürgern eine viel gezieltere Einflussmöglichkeit auf

---

die Politik verschaffen als in jeder bisherigen Staatsform. Schon deswegen gäbe es in einer neokratischen Ordnung viel weniger Grund, zusätzliche Bürgernähe einzufordern und beispielsweise auf der Möglichkeit von Plebisziten über politische Sachentscheidungen zu beharren. Dennoch wäre in einem neokratischen Staatswesen natürlich in jedem Politikbereich immer wieder neu zu prüfen, wie der Einfluss der Bürger auf die politischen Entscheidungsprozesse ausgestaltet werden sollte.

Bürgernähe und Bürgerferne von Politik ließe sich in jedem Politikbereich auf vielerlei Weise konfigurieren. Mögliche Gestaltungsmittel wären Plebiszite über politische Sachfragen, die Zeitabstände zwischen Wahlen und das Wahlverfahren, das u.a. Verhältnis- oder Mehrheitswahlrecht und Zulassung oder Ausschluss von Splitterparteien vorzusehen hat. In einer fortgeschrittenen politischen Ordnung wäre darüber hinaus zu regeln, ob nur herkömmliche Mehrheitsbeschlüsse gefasst werden oder auch anspruchsvollere Verfahren der Stimmengewichtung zur Anwendung kommen.<sup>2</sup>

In einem neokratischen Staatswesen aber könnte noch auf andere Weise für Bürgernähe gesorgt werden. In eigenständigen Staatssparten bestünde die Möglichkeit, neben dem eigentlichen, professionellen Parlament ein so genanntes Laienparlament einzurichten.<sup>3</sup> Für jede Staatssparte wäre daher separat darüber zu befinden, ob ein solches Laienparlament geschaffen werden soll, wie dessen Mitglieder bestimmt und mit welchen Entscheidungsbefugnissen sie ausgestattet werden. Wenn die Mitglieder solcher Laienparlamente beispielsweise nach einem Zufallsprinzip ausgewählt würden, wären sie auf die denkbar beste Weise repräsentativ für die Gesamtheit der Bürger, und die laufenden politischen Mitentscheidungen eines solchen Laienparlamentes wären daher die bestmögliche Simulation einer permanenten direkten Bürgerbeteiligung. Erst wenn über das Ob und Wie eines solchen Zusatzparlamentes entschieden wäre, wären daher in einem eigenständigen Politikbereich weitere Festlegungen zu Bürgerbeteiligung und Bürgernähe, zu Volksentscheiden über Sachthemen etwa oder zur Dauer von Wahlperioden sinnvoll. Erst unter dieser Voraussetzung könnte auch sinnvoll darüber entschieden werden, wie repräsentativ das eigentliche Parlament eines Politikbereiches zu sein hätte. Gäbe es nämlich ein Laienparlament, könnte das eigentliche Parlament viel weniger repräsentativ, unabhängiger und dementsprechend professioneller angelegt sein. Nichts spräche dann mehr dafür, Parlamente herkömmlicher Art zu schaffen, Zwitter also zwischen Laien- und Expertenparlament, die weder wirklich repräsentativ noch auch wirklich sachkundig sein können. In einer neokratischen Staatsordnung würde es auf solche Weise möglich, für gewollte Bürgernähe wie auch für gewollte Bürgerferne zu sorgen, und zwar für jeden Politikbereich auf die ihm angemessenste Weise.

---

<sup>2</sup> S. hierzu auch *Abschied von der Macht der Mehrheit?* in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

<sup>3</sup> S. hierzu auch *Die Logik der Bürgerbeteiligung* in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

---

*Gestaltungsmöglichkeiten in konkreten Politikbereichen*

Sosehr der Politik immer wieder mangelnde Bürgernähe vorgeworfen wird, so unstrittig ist es doch auch, dass in manchen Politikbereichen ein Mehr an Bürgernähe eher schaden würde. Ein Beispiel hierfür ist die wirtschaftliche Stabilitätspolitik, also die Geldpolitik, die in der Hand mehr oder weniger unabhängiger Zentralbanken liegt. Spätestens aus historischer Erfahrung weiß man, dass Geldpolitik nicht von größtmöglicher Bürgernähe profitieren würde, nicht von Plebisziten, nicht von kurzen Amts- und Mandatsperioden ihrer Entscheider und erst recht nicht von der Parlamentszugehörigkeit von Splitterparteien oder vom Verhältniswahlrecht. In der Geldpolitik kommt es viel mehr auf Sachkompetenz an als auf Bürgernähe, und geldpolitische Sachkompetenz bildet sich umso eher, je länger die Amtsperioden sind, je weniger die Bürger sich direkt in Sachentscheidungen einmischen und je weniger auch herkömmliche Parteien, Regierungen und Parlamente dies tun. Die Geldpolitik ist somit ein Beispiel dafür, dass in bestimmten Politikbereichen auf Bürgernähe und Bürgereinmischung weitestgehend verzichtet werden sollte, und sie zeigt auch, dass dies die Zustimmung der allermeisten Bürger fände.

Selbst für den Bereich der Geldpolitik aber gibt es hiervon eine Ausnahme. Eine Einrichtung, die selbst der Geldpolitik zu mehr Bürgernähe verhelfen könnte, ohne deren fachliche Kompetenz und deren Distanz zum sonstigen Politikgeschehen zu gefährden, wäre ein Laienparlament. Wären die Entscheidungsinstanzen der Geldpolitik gezwungen, sich einem Laienparlament verständlich zu machen, dann würde dies deren Kommunikationskompetenz wesentlich fördern. Geldpolitik wäre dann nicht mehr nur in professioneller Fachterminologie zu begründen, sondern auch in der Alltagssprache der Bürger.

Dass dies tatsächlich gelingt, wird umso wichtiger, je mehr Bürger durch ihren Umgang mit Geld zu wirtschaftlicher Stabilität oder Instabilität beitragen. Der Kreis dieser Bürger wächst beständig, und daher ist es zu einer der Hauptaufgaben der Geldpolitik geworden, das Stabilitätsverhalten und insbesondere die Inflationserwartungen einer größeren Öffentlichkeit realistisch zu prägen.<sup>4</sup> Geldpolitische Laienparlamente würden Zentralbanken helfen, im Umgang mit dieser Öffentlichkeit die richtige Sprache zu finden. Dies könnte gelingen, ohne dass solche Laienparlamente mit nennenswerten politischen Gestaltungskompetenzen ausgestattet wären. Es würde genügen, wenn ein Laienparlament beispielsweise geldpolitische Entscheidungen, die nicht hinreichend öffentlichkeitswirksam formuliert erscheinen, befristet aufschieben könnte, und wenn es sich im Übrigen auf eventuelle „Übersetzungshilfe“ im Umgang mit der Öffentlichkeit beschränkte. Die inhaltlichen Entscheidungen professioneller Geldpolitik wären davon nicht tangiert.

---

<sup>4</sup> S. hierzu auch *Die Logik der Geldpolitik und Die Logik der Geldpolitik (2)* in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

---

In der Geldpolitik hat sich eine gewisse Bürgerferne vor allem deswegen als erfolgreich erwiesen, weil Stabilitätspolitik ein längerfristiges Geschäft ist. Ähnliche Schlussfolgerungen liegen daher für Politikbereiche nahe, in denen es um noch weitaus längerfristige Wirkungszusammenhänge geht, beispielsweise in der Umwelt- und Klimapolitik. Da von der Politik generell verlangt wird, dass sie in immer längeren, immer häufiger auch generationenübergreifenden Zusammenhängen denkt und handelt, dürfte ganz generell die Bereitschaft der Bürger wachsen, politischen Entscheidungsinstanzen eine gewisse Distanz zu aktuellen Mehrheitsmeinungen einzuräumen. Je mehr dies aber geschieht, desto wichtiger könnten Laienparlamente in den politischen Entscheidungsverfahren werden.

Natürlich wird es daneben immer auch Politikbereiche geben, in denen unmittelbarere Formen von Bürgernähe am Platze wären. Beispiele hierfür dürften die Kultur- und Bildungspolitik sein oder auch die Politik der inneren Sicherheit. Viel wichtiger aber als in solchen speziellen Politiksparten wäre Bürgernähe auf einem ganz anderen Gebiet. Am allerwichtigsten wäre, dass die Bürger die Möglichkeit haben, möglichst direkt ihr Einverständnis mit der bestehenden politischen Ordnung zu erklären oder aber Widerspruch hiergegen geltend machen. Für diese alleroberste Politikebene nämlich ist nicht zu erwarten, dass die Bürger je freiwillig auf eine direkte Beteiligung an politischen Entscheidungen verzichten, sich also freiwillig mit einer so distanzierten Rolle zufrieden geben wie etwa in der Geldpolitik.

Dass Bürgernähe vorrangig dort geschaffen werden sollte, wo es um das Große und Ganze der politischen Ordnung geht und damit um grundlegende Verfassungsfragen, wäre natürlich nicht weniger als eine Umkehrung der bestehenden politischen Wertehierarchie. Im herkömmlichen Staat gibt es Bürgernähe allenfalls in nachrangigen politischen Angelegenheiten, in den großen Fragen der politischen Ordnung aber bleibt den Bürgern jede direkte Mitwirkung verwehrt. Dass dies so ist, beruht aber nicht auf einer expliziten oder impliziten Willensbekundung der Bürger. Es beruht vielmehr auf der Anmaßung und der Eigennützigkeit von Politikern, deren Bewusstsein in dieser Hinsicht noch in postmonarchistischen oder postautokratischen Traditionen befangen ist. Würden diese Denktraditionen überwunden, dann würde klar, dass niemand anders als die Bürger selbst über Erhalt und Erneuerung einer politischen Ordnung zu befinden haben, über die Fragen etwa, wie viel Bürgernähe und wie viel Bürgerferne in welchem Politikbereich herrschen sollte. Möglich wäre dies erst im Rahmen einer neokratischen Grundordnung.

05 – 2008

[www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)