

# Zusammen sind wir klug

**BÜRGERBETEILIGUNG** | Nach dem Protestjahr 2010 wird die Forderung immer lauter, Bürger direkter in politische Entscheidungen einzubinden. Kritiker fürchten ein Einfallstor für Populismus. Ein Blick auf Erfahrungen aus Ländern, Kommunen und anderen Staaten zeigt: Auf die Dosierung kommt es an.



67-Jährige sagt mit einer Stimme, die den inhalierten Zigarettenrauch der letzten 40 Jahre zum Klingen bringt: „Ich will mich für Themen einsetzen, nicht für Ideologien.“ Deshalb hat Probst sich mit einigen Bekannten zusammengetan, „Mut Hilden“ nennen sie sich und protestieren für und gegen alles, was ihnen in Hilden wichtig ist. Aber für einen Sitz im Rat kandidieren? Niemals.

Die Rentner-APO um Ursula Probst zeigt den Zwiespalt der seit den Stuttgarter Großdemonstrationen ins Gerede gekommenen „Wutbürger“. Ob sie wie dieser Tage in Berlin gegen die Führung von Flugschneisen, in Regensburg für den Neubau einer Schulturnhalle oder im holsteinischen Pinneberg gegen die Streckenführung einer Hochspannungsleitung demonstrieren, viele von ihnen eint die Kombination aus politischem Interesse, Bereitschaft zu persönlichem Engagement und Ablehnung des politischen Establishments. „In unserer Gesellschaft schlummert viel partizipatorisches Poten-

## 261 Millionen Euro sparten die Bürger freiwillig

### Sparfuchs mit Fanclub

Der Essener Kämmerer Klieve stellte Haushaltskürzungen dem Votum der Bürger – und fand überraschend Anhänger

Eigentlich müsste Ursula Probst Lokalpolitikerin sein. Vor sechs Jahren zum Beispiel, da hat sie angefangen, sich für die Renovierung des Bahnhofs ihrer Heimatstadt Hilden einzusetzen. Ein Schandfleck sei das gewesen, sagt Probst. Sie traf damit offenbar einen Nerv in der Bevölkerung, nachdem sie in Podiumsdiskussionen und an Informationsständen darauf aufmerksam gemacht hatte, sah sich der Rat der nordrhein-westfälischen Stadt gezwungen, die knappen

Mittel im Etat zusammenzukratzen und den Bahnhof auf Vordermann zu bringen. Die Umgestaltung des historischen Marktplatzes und den Neubau eines Gewerbegebiets hat sie auf ähnliche Weise verhindert.

Interesse an lokalen Themen, Lust an der Debatte, ein Gefühl für die Stimmung vor Ort, Probst bringt alles mit, was man sich von einem engagierten Stadtrat, Kulturdezernenten oder Kreisfraktionsführer wünscht. Stattdessen ist sie Rentnerin. Die

zial“, sagt Stefan Voigt, Rechtswissenschaftler und Ökonom an der Universität Hamburg.

Doch wie mit diesem Potenzial umzugehen ist, das weiß keiner so recht. Zwar sind sich viele Politiker einig, dass aus dem Protestjahr 2010 mit der Debatte um den Stuttgarter Bahnhof, dem bayrischen Volksentscheid für ein umfassendes Rauchverbot und dem Nein der Hamburger Bürger zur Schulreform Schlüsse zu ziehen sind. Die EU hat bereits vorgelegt,

bis Mai müssen die Durchführungsgesetze für das Europäische Bürgerbegehren verabschiedet werden, auch in den Bundesländern gibt es bereits Beteiligungsmöglichkeiten. In Hessen wird die Hürde für einen Volksentscheid gerade um gut ein Drittel abgesenkt.

Nur im Bund klafft eine Lücke. Die SPD denkt laut über Volksbegehren nach, die Grünen sind ohnehin dafür. Aufseiten der CDU sind die Stimmen weniger klar, aber in der Richtung eindeutig. Saarländers Ministerpräsident Peter Müller fordert den Volksentscheid auf Bundesebene, auch Bundesbildungsministerin Annette Schavan ist dafür, zumindest bei Verfassungsänderungen. Aufseiten der FDP ist Generalsekretär Christian Lindner vorgeschickt, wünscht sich eine Bürgerkammer mit zufällig zusammengesetzten Mitgliedern, die als Expertengremium in die Gesetzgebung eingebunden würde. Noch reichen die Vorstellungen von PR-Manövern zur Eindämmung neuer Protestwellen bis zu Ideen, an deren Ende der Abschied von der repräsentativen Demokratie stünde.

### ANGST VOR RADIKALEN

Zweifelsohne werden die Vorschläge der Parteien einige der Landtagswahlen in diesem Jahr entscheidend beeinflussen. In Baden-Württemberg geht die SPD mit dem Versprechen an den Start, das Bahnhofsprojekt Stuttgart 21 einem Volksentscheid zu unterziehen, in Hamburg trug nicht zuletzt das erfolgreiche Bürgerbegehren gegen die Schulpolitik des schwarz-grünen Senats mit zum Ende der Regierungskoalition bei. In Berlin fordert die CDU-Opposition, ganz im Gegensatz zu ihren Parteifreunden im Südwesten, eine stärkere Bürgerbeteiligung, konkret geht es um den neuen Großflughafen Schönefeld.

Vielstimmigkeit und Aktionismus der Parteien zeigen ihre Unsicherheit im Umgang mit der neuen Beteiligungsfreude der Bürger. Einerseits speisen sie sich immer häufiger aus der bürgerlichen Mitte der Gesellschaft, zugleich Stammklientel etablierter Parteien. Auf der anderen Seite steht die Angst vor einem entfesselten Plebs, der radikalen Kräften Auftrieb geben könnte – Schweizer Minarett-Verbot und kalifornischer Staatsruin lassen grüßen. Was wäre passiert, wenn auf dem Höhepunkt der Sarrazin-Debatte eine Abstimmung über die Asylpolitik angesetzt worden wäre?

Lars Martin Klieve (CDU) kann solche Befürchtungen nicht nachvollziehen. Er spricht von Pragmatismus, wenn er erklären soll, warum er sich dafür starkgemacht hat, den Bürgern in seiner Stadt mehr Mitspracherechte einzuräumen als in den meisten anderen Orten der Republik. Klieve ist Kämmerer in Essen, einer der vielen Kommunen in NRW, die von der Überschuldung akut bedroht sind. Wenn es in den nächsten drei Jahren nicht gelingt, mehr als 410 Millionen Euro Schulden abzubauen, wird die Stadt ihre finanzielle Eigenständigkeit verlieren, die Bezirksregierung Düsseldorf übernimmt dann das Ruder. Jedes Jahr müssen deshalb mehr als 110 Millionen Euro eingespart werden, das entspricht einer Reduzierung des jährlichen Defizits von gut 20 Prozent, so etwas schafft man nicht mit ein paar Bauprojekten weniger und verkürzten Öffnungszeiten bei der Stadtbibliothek. Schulen werden schließen müssen,

## Interesse an Inhalten, nicht an Ideologien



**Politik nur auf der Straße**  
Aktivistin Probst zieht den Protest der aktiven Kommunalpolitik vor

Schwimmbäder dichtgemacht und Abgaben erhöht werden. Alle Essener werden darunter leiden, nicht nur ein paar Beamte oder Unternehmer.

### MÜLLENTSORGUNG ALS BEWEIS

Klieve machte sich deshalb auf die Suche nach neuen, weiter gehenden Möglichkeiten, um die Bürger von der Dringlichkeit des Sparbedarfs zu überzeugen. Er schnappte sich das von der Bertelsmann Stiftung verbreitete Konzept des Bürgerhaushalts und münzte es auf die Situation in Essen. Statt darüber zu diskutieren, welche Projekte sich die Bürger gerne zusätzlich wünschen würden, sollten sie darüber entscheiden, worauf sie am ehesten verzichten können. Alle relevanten Sparvorschläge der Verwaltung wurden ins Internet gestellt, innerhalb von zwei Wochen konnten Bürger die Vorschläge bewerten, kommentieren und eigene Ideen einbringen. Am Ende hatten sich 3800 Menschen registriert, 113 000 Bewertungen wurden abgegeben. Es standen 249 zusätzliche Vorschläge, Kürzungen im Umfang von 263 Millionen Euro wurden von der Bevölkerung gebilligt. Sogar für unangenehme Sparmaßnahmen wie die Schließung einer Grundschule fanden sich überragende Mehrheiten. „Die Bürger haben offenbar erkannt, wie es um die Stadt steht, und sind bereit, die notwendigen Konsequenzen zu tragen“, sagt Klieve.

„Essen kriegt die Kurve“, hat er das Projekt genannt, und es sieht ganz so aus, als könne das klappen. Viele andere Kommunen haben interessiert zugeschaut, in Bonn und Aachen wird die Idee gerade nachgeahmt. Der Pragmatismus, mit dem nicht nur Klieve, sondern offenbar auch die Bürger der Stadt die finanzielle Sanierung angehen, mag manchen Kämmerer überrascht haben, für viele Wissenschaftler bestätigt er die Erwartungen. „Direkt-demokratische Verfahren erhöhen nicht nur die Legitimität von Entscheidungen, sondern auch ihre finanzielle Nachhaltigkeit“, sagt Justina Fischer, Volkswirtin an der Universität Mannheim. So stellten Schweizer Wissenschaftler in einem Vergleich der Effizienz der kantonalen Müllentsorgung fest, dass diese billiger und besser funktionierte, wo es mehr direktdemokratische Beteiligung gab. Nachweisen lässt sich zudem, dass die Steuermoral mit wachsenden Beteiligungsmöglichkeiten zunimmt, auch die Haushaltsdisziplin steigt. Die Erklärung: Können Bürger in politische Entscheidungen eingreifen, »

» richten sich Politiker aus Sorge vor dem Widerstand der Bevölkerung von Beginn an stärker nach deren Präferenzen. Die getroffene Entscheidung selbst wird aufgrund der gesteigerten Legitimation vom Volk unterstützt.

Jakobus Smit will von solchen Theorien nichts wissen, denn die Praxis lehrt ihn anderes. Smit ist Vorstand des Oldenburger Windkraftunternehmens IFE Eriksen, seit 1994 hat er 16 Windparks gebaut, „und keine der Klagen gegen sie hatte Erfolg“, schiebt er hinterher. Gerade wieder hat er so einen Fall, der ist irgendwie typisch, findet Smit. Eine Windkraftanlage im friesischen Dorf Conneforde soll erweitert werden, keine große Sache. Es geht um den Austausch von drei Mühlen, anderswo baut er Dutzende neue an einem Ort. Dennoch: „Irgendeiner beschwert sich immer.“ In diesem Fall hat der Anwohner Sorge vor dem Lärm und dass sein Grundstück an Wert verliert. Smits Urteil: „Oft sind es Einzelinteressen, die zu Protesten führen – und die verfälschen das Interesse der Allgemeinheit, anstatt es abzubilden.“

**HANG ZUM STATUS QUO**

Smits Sorge ist verbreitet, auch unter Wissenschaftlern herrschte lange die Auffassung, wirtschaftlich starke Gruppen könnten direktdemokratische Verfahren nutzen, um ihre Ziele zu Allgemeininteressen umzudeklarieren. Doch die empirische Evidenz legt das Gegenteil nahe: So lässt sich bei Schweizer Volksinitiativen, die aus Unterschriftenkampagnen hervorgehen, ein negativer Zusammenhang zwischen der Größe des Budgets der initiierten Gruppe und den Erfolgchancen nachweisen. Mit der Einbeziehung neuer Gruppen gewinnen die finanziell und gesellschaftlich randständigen Interessen also eher, während die mächtigen Lobbygruppen aus der Industrie verlieren.

Ein weiteres Vorurteil gegenüber direkter Beteiligung jedoch ist begründet: der Hang zur Bewahrung des Status quo. Das gilt insbesondere für obligatorische Referenden, bei denen Parlamentsentscheidungen unter bestimmten Umständen dem Volk vorgelegt werden müssen. Diese Regel hat in der Schweiz dazu geführt, dass von allen zustimmungspflichtigen Gesetzen rund ein Viertel abgelehnt wird. So wurde im letzten Kanton erst 1990 das Frauenwahlrecht eingeführt, 2002 trat die Schweiz als 190. Staat den Vereinten Nationen bei. Rechtswissenschaftler Voigt

fordert deshalb: „Direkte Beteiligungsformen sollten nicht zu umfassend gelten, auch die Hürde darf nicht zu gering sein.“

Jakobus Smit hält von erweiterter Bürgerbeteiligung wenig: „Es gibt jetzt schon eher zu viel.“ Er beruft sich auf die Beteiligungsformen bei Bauvorhaben, in verschiedenen Projektstadien kommt es dabei zu einer Anhörung der Bürger. Dabei würden die immer wieder gleichen Bedenken in unterschiedlichen Variationen diskutiert, das verzögere bloß den Bau und bringe kaum neue Fakten, so Smit.

Er steht mit seiner ablehnenden Haltung zu mehr Bürgerbeteiligung für einen Konflikt, der sich durch die ganze Gesellschaft zieht. Auf seiner Seite stehen die Spitzen der Gesellschaft wie Bahn-Chef Rüdiger Grube, der den Stuttgarter Demonstranten entgegenrief, es gäbe „kein Widerspruchsrecht gegen einen Bahnhofsbau“, oder der BDI-Chef Hans-Peter Keitel, der in direkter Bürgerbeteiligung

**Verzögerung allein ist keine Verbesserung**



„Einer beschwert sich immer“  
Der Unternehmer Smit ist skeptisch gegenüber mehr Bürgerbeteiligung

eine Erhebung egoistischer Forderungen „zum Abstimmungsprinzip“ erkannte. Diese Überzeugung äußert sich im unter den Spitzen der Gesellschaft erhobenen Elitepanel des Meinungsforschungsinstituts Allensbach: Über 70 Prozent der Befragten lehnen dabei einen Volksentscheid auf Bundesebene ab. Dem entgegen steht eine repräsentative Forsa-Umfrage, wonach mehr als 60 Prozent der Bürger für die Einführung eines Volksentscheides auf Bundesebene sind.

**ERFOLGSMODELL BAYERN**

Entsprechend einmütig fällt auf politischer Ebene inzwischen die Forderung nach neuen Beteiligungsformen. Das gab es schon einmal, in den Jahren nach dem Mauerfall, als das konstruktive Potenzial von Bürgerbewegungen sichtbar geworden war. In der Folge wurden in alle Landesverfassungen direktdemokratische Elemente aufgenommen. Die Ergebnisse sind jedoch sehr unterschiedlich: Während es in zehn Bundesländern seitdem noch keinen einzigen Volksentscheid gab, fanden in Hamburg und Bayern jeweils bereits sechs statt. Zumeist entpuppten sich die Beteiligungsformen jedoch als Feigenblatt, wie in Baden-Württemberg. Dort wurde die Zahl der nötigen Unterschriften für ein Bürgerbegehren auf 16,6 Prozent der Wahlbürger festgelegt – sollte die Landesregierung nicht gerade Kehrwoche oder Kuckucksuhr verbieten, ist die Marke niemals zu erreichen.

Ganz anders im Nachbarland Bayern. Dort liefert das erfolgreiche Bürgerbegehren für ein schärferes Rauchverbot den Beleg dafür, was direktdemokratische Beteiligung schaffen kann. Die Staatsregierung selbst hatte sich aus Sorge vor der vermeintlichen Konfrontation mit dem Volk entschieden, das Verbot abzuschwächen. Doch das Volk lehnte den Kompromiss ab, votierte für die ursprüngliche Version. Im Gegensatz zu Baden-Württemberg hat das der bayrischen Landesregierung zudem offenbar nicht geschadet: Nach Jahren im demoskopischen Sinkflug erreichte die CSU trotz des verlorenen Volksentscheids zuletzt erstmals wieder Umfragewerte, die eine absolute Mehrheit möglich machen könnten.

Die Beispiele aus Hilden, Essen und Bayern zeigen: Wer das Volk nicht fürchtet, den belohnt es mit politischem Interesse und nachhaltigen Entscheidungen. Es will bloß ernst genommen werden. ■

konrad.fischer@wiwo.de

FOTO: GERRIT MEIER FÜR WIRTSCHAFTSWOCHEN

# Wie die Erinnerung uns beeinflusst

Unser Leben ist geprägt von der Erinnerung, manche Wissenschaftler sagen sogar: Unser Leben ist eine einzige Erinnerung. Erfahren Sie in der neuen ZEIT WISSEN-Ausgabe, wie Bilder und Gefühle aus der Vergangenheit unser Handeln immer wieder beeinflussen.

**Neu am Kiosk!**



**Weitere Themen:**  
**Dossier Rohstoffkrise**  
Wie können wir die Versorgung mit Rohstoffen langfristig sicherstellen?

**Klingelnde Kassen**  
Ersetzt das Handy bald das Bargeld?

Jetzt testen und 32% sparen:  
[www.zeit.de/zw-probeabo](http://www.zeit.de/zw-probeabo)

**ZEIT WISSEN**