

*Es gilt das
gesprochene Wort*

Rede des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei, Staatsminister Eberhard Sinner, vor dem Peutinger-Collegium am 14. Juli 2008

Thema: „Politik von unten nach oben“

- Anrede -

Die große Weisheit des ehrwürdigen Peutinger-Collegiums beweist sich allein schon am heutigen Datum, um über Chancen, aber auch Grenzen einer „**Politik von unten nach oben**“ zu diskutieren.

14. Juli, Französischer Nationalfeiertag - eingedenk der Geburtsstunde der modernen Demokratien westlicher Prägung im Jahr 1789.

**Demokratie als
Elitenprojekt**

Doch bei genauerem Hinsehen ist die Französische Revolution nur zum Teil als ein Volksaufstand von „unten nach oben“ zu interpretieren, und vielfach war dieser Aufstand getrieben von Hunger und Not und weniger von politischen Inhalten. Historische Tatsache ist, dass die Französische Revolution in weiten Teilen das Projekt eines neuen ökonomisch erfolgreichen und akademisch gebildeten Bürgertums war – also ein Projekt neuer Eliten gegen die alten Eliten im Adel, ein Projekt „von oben gegen oben“.

„Demos“ der französischen Demokratie war zunächst eine **kleine Schicht der bürgerlichen Öffentlichkeit**, während die große Mehrheit der Menschen so lebte, wie die Jahrhunderte zuvor, nämlich in Analphabetismus und Unfähigkeit zu Selbstbestimmung und weit weg von rationaler, ausreichend informierter, Argument und Gegenargument abwägender politischer Meinungsbildung.

Die Geschichte der Demokratien westlicher Prägung zeigt zweierlei: **Ohne Reformen von „oben nach unten“ durch aufgeklärte Eliten wäre der Weg zum demokratischen Verfassungsstaat nicht möglich gewesen.**

Bildung des Volkes

Und zum zweiten: **Bildung ist der wichtigste Schlüssel zur Emanzipation vom Untertanen zum Staatsbürger.** Ohne ausreichende Befähigung der Menschen zum demokratisch urteilsfähigen „Citoyen“ bleibt jede Politik von „unten nach oben“ hehrer Anspruch. Und ich sage noch deutlicher: Mit Berufung auf „**Volkes Stimme**“ sind die schlimmsten Verbrechen der Menschheitsgeschichte legitimiert worden. Das bleibt bis heute ein Dilemma demokratischer Entscheidungsfindung: Bürgerentscheid, Volksabstimmung, Mehrheitsentscheid garantieren nicht Wahrung der

Menschenrechte, Wahrung der Minderheitenrechte, Wahrung der Zukunftsverantwortung. Nicht zuletzt das Schicksal der Weimarer Republik ist uns Deutschen ein mahnendes Beispiel. Deshalb stelle ich meinem Plädoyer für mehr Politik von unten nach oben das Bekenntnis zur **Gewaltenteilung unserer repräsentativen Demokratie voraus:**

Gewaltenteilung

Dazu gehört die „balance of power“ zwischen Exekutive, Legislative und Judikative und dazu gehört der absolute Schutz der vorstaatlichen Grundrechte, die auch nicht per Volksabstimmung aus den Angeln gehoben werden können.

Ich nenne nur ein Beispiel für die Grenzen von Bürgerentscheiden und Volksabstimmungen, das immer wieder herangezogen wird: Im „Deutschen Herbst“ 1977 gab es in Umfragen eine **Mehrheit für die Einführung der Todesstrafe** gegen die RAF-Terroristen. Viele sprachen sich auch für die Folter von Terroristen aus, um Menschenleben zu retten.

Bei diesen hoch emotionalen Fragen sind gerade in unserer Mediendemokratie, die zu Hysterie und Kurzfristigkeit neigt, die Grenzen einer „Politik von unten nach oben“ klar und deutlich zu ziehen.

- Anrede -

**Vermittlungs-
problem der
Politik**

*„Erkläre mir und ich werde vergessen.
Zeige mir und ich werde mich erinnern.
Beteilige mich und ich werde verstehen.“*
(Konfuzius)

Dieses Sprichwort führt uns mitten hinein in die Voraussetzungen, Chancen und Grenzen einer Politik der subsidiären Entscheidungen und der Bürgermitwirkung.

„Beteilige mich und ich werde verstehen.“ Dieser Auftrag an uns Politiker ist ein wirksames Mittel gegen die viel beschworene Politikverdrossenheit, gegen die Vertrauenskrise in unserer Parteien-Demokratie, gegen den Ansehensverlust von Parlamenten und staatlichen Institutionen in Land, Bund bis hin zu Europa.

Das Ideal wäre: Politik denkt langfristig, entscheidet mutig und überzeugt die Menschen. Doch betrachten wir zum Beispiel die **Gesundheitspolitik**, sieht die Realität in den Augen der Menschen ganz anders aus. Über Gesundheitsreformen wird nun wahrlich seit mindestens fünfzehn Jahren

nachgedacht und diskutiert. Im Ergebnis haben wir aber Gesetze, bzw. Reformen, die nur zwei bis drei Jahre getragen haben. Auch die aktuellen Reformen werden in wenigen Jahren an ihre Grenzen stoßen.

**Politik in der
Verantwortung zu
langfristigem
Denken**

Der einzige Ausweg aus diesem Hamsterrad der kurzfristigen „Reformitis“ ist, dass Politik die **Erkenntnisprozesse** bei den Bürgerinnen und Bürgern fördert und dass die Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungen besser miteinbezogen werden. Das ist nicht immer einfach.

Denn so lange wir Meinungseliten über unsere Politik abstrakt und intellektuell sprechen, finden wir **breite Zustimmung!** Wenn wir unkonkret von Generationengerechtigkeit, Nachhaltigkeit und von unseren christlichen Grundsätzen sprechen, die uns den Egoismus der Gegenwart zu Lasten der Zukunft verbieten, dann ernten wir **viel Beifall.** Sobald es aber an konkrete Einsparungen bei den lieb gewonnenen Besitzständen geht **überwiegt die Ablehnung!** Nach dem Motto: **Wasch mir den Pelz, aber mach' mich nicht nass!**

Das zeigen auch alle Umfragen: In der Bevölkerung besteht zwar eine abstrakte Bereitschaft zu

Reformen für mehr langfristiges Handeln und Generationengerechtigkeit, aber konkrete Belastungen werden abgelehnt.

Motivation zu nachhaltiger Politik

Hinzu kommt ein zeitlicher Faktor: Positive langfristige Folgen von aktuellen Belastungen werden erst später spürbar. Es entsteht also eine **zeitliche Lücke zwischen bitterer Medizin und der Gesundheit**. Diese Lücke müsste die Politik mutig durchstehen. Ich denke, der segensreiche Weg zum **Haushalt ohne Neuverschuldung** in Bayern ist ein gutes Beispiel. Wir brauchen das emotionale Verantwortungsgefühl, den politischen Willen und demokratische Mehrheiten zu einer **nachhaltigen, langfristigen Kosten-Nutzen-Rechnung**.

Dabei ist aber eines klar: **Volksbeschimpfungen und Kapuzinerpredigten** mit dem erhobenen Zeigefinger von Verzicht und Sparen bringen **keine Motivation** zu notwendigen Reformen und langfristigem Denken. Statt die „Uneinsichtigkeit des Volkes“ und das Erkenntnisdefizit der organisierten Interessen zu beklagen, sollten wir Politiker uns an die eigene Nase fassen und erkennen: **Wir haben in Deutschland nach wie vor ein massives Vermittlungsproblem**.

Alle Parteien, ob in Regierung oder Opposition, stehen heute vor den Fragen: **Wie schaffen wir Zustimmung zu Reformen, wenn wir die Gegenwartsinteressen sofort belasten müssen, um erst auf längere Sicht den Zukunftsinteressen nutzen zu können?**

Demokratie von unten nach oben organisieren

Damit komme ich zu meinem Thema zurück: Die Kraft zur Zukunft muss aus der Mitte der Gesellschaft kommen. Die Kraft zur Zukunft kann keine Regierung, kein Politbüro und das kann in seinem Unternehmen auch nicht der Vorstandsvorsitzende von oben nach unten verordnen. **Die Kraft zur Zukunft muss von den Menschen aus eigener Überzeugung und als emotionales Herzensanliegen gelebt werden.**

Aus der Überforderung des Staates und der Unterforderung bürgerlicher Beteiligung und staatsbürgerlicher Eigenverantwortung gibt es nur einen Ausweg: **Der zukunftsfähige Staat muss mehr von unten nach oben gebaut werden.**

„Active Society“

Amitai Etzioni hat in seinem Hauptwerk *Active Society* schon 1968 eine soziologische Theorie politischer und gesellschaftlicher Prozesse entwor-

fen, die bis heute aktuell ist. Er plädiert für die gesellschaftliche Selbstregulierung von unten her durch die Aktiven und ihr engagiertes selbstbestimmtes Handeln in der Gesellschaft. Er prägte in diesem Zusammenhang den politikwissenschaftlichen Begriff der „Responsivität“: die Möglichkeit einer Organisation oder Gesellschaft, sensibel auf Anliegen ihrer Mitglieder zu reagieren.

- Anrede -

*„Willst du etwas wissen,
so frage einen Erfahrenen
und keinen Gelehrten.“*

(Chinesisches Sprichwort)

Bürger- gutachten zum Verbraucher- schutz

Im Sinne dieses Sprichworts will ich nicht als akademischer Theoretiker, sondern von meinen Erfahrungen als Politiker berichten, der als ehemaliger **Verbraucherschutzminister** in Bayern erstmals das Verfahren der **Bürgergutachten angewandt** hat.

In einer Regierungserklärung hatte ich im **April 2001** angekündigt, wir würden angesichts der tiefen Vertrauenskrise durch BSE auch „Otto Normalverbraucher“ mit einem Bürgergutachten fra-

gen, was er wirklich haben möchte für mehr Verbraucherschutz und was nicht.

Am **16. August 2001** wurde der Auftrag an **Professor Diemel** von der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren für das **Bürgergutachten zum Verbraucherschutz** in Bayern erteilt.

Im Zeitraum von **September 2001 bis März 2002** starteten **dann 18 Planungszellen** für vier Tage mit insgesamt 450 Personen, die nach dem Zufallsprinzip ausgelost worden waren.

Ich selbst habe mehrmals Planungszellen besucht und habe mich in den Dialog eingeschaltet. Die hohe Motivation und das ernsthafte Engagement haben mich tief beeindruckt. In der Summe lautete das Ergebnis: Die Bürger wollen vor allem gut informiert werden und dann **eigenverantwortlich entscheiden** können, im Sinne eines „souveränen Verbrauchers“.

Wunsch der Bürger nach Eigenverantwortung

Wichtig war den Bürgern vor allem:

- eine verständliche Deklaration der Waren,
- eine Verbrauchernerziehung ab dem Kindergarten,

- ein Engagement für gesünderes Ernährungsverhalten.

Ein Jahr nach Übergabe des Bürgergutachtens habe ich am **21. Juli 2003** den **Umsetzungsbericht** vorgestellt. Wir konnten zeigen, dass die bürgerschaftliche Politikberatung nicht im Sand verlaufen ist, sondern konkrete Folgen für das Regierungshandeln hatte. Wir konnten zeigen: **Der Verbraucher ist der beste Experte für den Verbraucherschutz.**

**Bürgergutachten
als Politikberatung
durch
mündige Bürger**

Das Bürgergutachten ist eine notwendige Unterstützung zu **Expertengutachten**. Für langfristige Entscheidungen brauchen wir das Fachwissen der Experten genauso wie die Erfahrung der Bürger.

Gerade in der BSE-Krise wurde mir klar: Bürgerbeteiligung ist das beste Mittel gegen das Gefühl des Ausgeliefertseins gegenüber den Experten und gegen das Gefühl der Hilflosigkeit gegenüber anonymen Entscheidungsprozessen.

Nur wer nichts weiß, muss alles glauben.

Nur wer informiert ist, kann auch kompetent mitentscheiden. Die mit dem Verfahren des Gutachtens verbundene **Informationsvermittlung an**

die Bürger hat sich als besonders wirkungsvoll erwiesen, weil die Teilnehmer ihre Aufgabe als wertvoll und ernsthaft verstanden haben. **Informationsvermittlung und Bürgerbeteiligung profitieren in enger Symbiose voneinander.**

Eine weitere Erfahrung des Bürgergutachtens ist für mich: Unabhängige, auch kontroverse Information **entzieht irrationalen Angstszenarien den Boden**. Leider sind beunruhigende und damit schlagzeilenträchtige Gerüchte teilweise stärker als die beruhigende Wahrheit. Gegen die Methoden einer Bedrohungs-Branche, die aus irrationalen Ängsten ihre Suppe kocht und gut davon lebt, ist die **diskursive, plurale Informationsvermittlung im Zuge des Bürgergutachtens eine gute und ernüchternde Medizin.**

Bürgergutachten „Chancen für alle

Das Bürgergutachten ist nicht nur bei einer Einzelfrage wie dem Verbraucherschutz, sondern gerade auch bei einer breiten, auf die Zukunft unserer Heimat Bayern insgesamt gerichteten Fragestellung von hohem Nutzen.

Deshalb habe ich mich beim Herrn Ministerpräsidenten dafür stark gemacht, das Bürgergutachten erstmals dazu einzusetzen, die Ziele und Empfeh-

lungen zur **Landespolitik insgesamt** abzufragen und in die Erarbeitung des Regierungsprogramms für die kommende Legislaturperiode einfließen zu lassen.

Gesagt, getan. Was in der Regierungserklärung angekündigt wurde, liegt nun als Ergebnis vor. Anfang Juni haben engagierte Bürgerinnen und Bürger unserem Ministerpräsidenten das **Bürgergutachten** „*Chancen für alle*“ überreicht.

Über 200 nach einem Zufallsverfahren ausgewählte Bürger aus ganz Bayern haben über die Zukunft unseres Landes nachgedacht und ihre Ideen festgehalten.

Komplexe Abwägungsprozesse

Wer das Bürgergutachten liest, der erkennt: Da wurde offensichtlich um Ziele und Maßnahmen gerungen, da wurde gegeneinander abgewogen, da haben Kostenüberlegungen zu Neubewertungen geführt, da wurden Zielkonflikte ausgetragen und Kompromisse gefunden – nicht anders, als wir es in der politischen Verantwortung auch tun müssen.

Beispiel Kernkraft

Die Abwägung zwischen Wünschbarem und Realisierbarem fällt nicht immer leicht. Lassen Sie mich ein Beispiel dafür herausgreifen. In der Ar-

beitseinheit zur **Energiepolitik** wurde gefragt:
„Wie soll Bayerns Energieversorgung in der Zukunft gesichert werden?“

Die Antwort war erstaunlich: Nach dem als wichtigste Maßnahme genannten Einsatz erneuerbarer Energien haben die Bürger bereits als zweitwichtigste Maßnahme die Verlängerung der Laufzeiten bestehender sicherer Kernkraftwerke empfohlen.

Das ist auch die Position der Staatsregierung. Aber ich muss zugeben: In dieser Klarheit hat mich das überrascht. Nach den Meinungsumfragen hätte ich erwartet, dass eine solche Position eher wenig populär ist. Aber man sieht: Das Bürgergutachten führt mit sachlicher Information, intensiver Diskussion und der Aufgabenstellung, eine realisierbare Lösung vorzuschlagen, nicht zu oberflächlich populären, sondern zu sachlich fundierten, der Realität Rechnung tragenden Empfehlungen.

Grundwerte in Bayern

Besonders gefreut hat mich das Ergebnis zur Generalfrage „**Wo steht Bayern? Wie erleben, wie empfinden Sie Bayern?**“ Die ganz große Mehrheit hat geantwortet – ich zitiere die mit Abstand am häufigsten genannten Begriffe der Bürger:

„Selbstbewusstsein, Identifikation, Zusammengehörigkeit, Heimatverbundenheit, Tradition, Wirtschaftskraft, sicheres Land, konservativ“.

Das bestätigt uns: Das höchste Ziel der Bürger ist, dass Bayern gleichzeitig erfolgreicher Wirtschaftsstandort und lebenswerte Heimat bleibt – mit **Tradition und Fortschritt, Stabilität und Dynamik, für einen Wohlstand mit Werten und Tiefgang.** Purer Materialismus im Hier und Heute, das Leben als Schnäppchenjagd von Optionen und kurzfristigen Befriedigungen ist nicht bayerisches Lebensgefühl.

Prioritäten der Bürger

Im Bürgergutachten nennen die Menschen zum zweiten die Fachthemen, die ihnen an erster Stelle am Herzen liegen.

Erstens: Bildung. Bildung als der Schlüssel schlechthin für eine gute Zukunft unseres Landes und jedes Einzelnen bekommt im Bürgergutachten **mit Abstand das größte Gewicht.**

Hier liegt auch die Priorität im neuen Regierungsprogramm der Staatsregierung.

Wir haben mit der Weiterentwicklung des achtjährigen Gymnasiums G8 und mit über 2.200 zusätz-

lichen Lehrerstellen einige kritische Punkte angepackt. Wir haben mit der Einrichtung der FOS 13 und der Ausweitung des Zugangs von Meistern zur Hochschule die Durchlässigkeit unseres Bildungssystems erhöht und mit Vorkursen zur Sprachförderung die Chancen benachteiligter Kinder auf eine erfolgreiche Schullaufbahn verbessert.

In der kommenden Legislaturperiode wollen wir **weitere Weichen zur Optimierung unseres Bildungssystems** stellen:

- Ausbau des Ganztagsangebots,
- Stärkung der Hauptschule,
- weitere Erhöhung der Durchlässigkeit,
- Verbesserung der individuellen Förderung und kleinere Klassen.

Erfreulich ist für mich die **Unterstützung für unser Festhalten am gegliederten Schulsystem.**

Auch beim Thema Bildung zeigt sich die Stärke des Bürgergutachtens, Verzerrungen in der Wahrnehmung der öffentlichen Meinung durch die Dominanz mancher Interessenvertreter zu korrigieren. Mein Fazit ist ganz klar: **Wir werden auch künftig keine Experimente mit einer Einheitschule machen, die anderswo längst ihre Untauglichkeit bewiesen hat!**

Als **zweitwichtigstes Feld** sehen die Bürger die **Förderung von Arbeit, Wohlstand und Wirtschaft**. Sie haben dazu vor allem die Stärkung des Mittelstands und der Forschung und Entwicklung sowie des ländlichen Raums empfohlen.

Auch hier werden wir in unserem Regierungsprogramm wesentliche Schwerpunkte setzen. Wir wollen die für den gescheiterten Transrapid reservierten Mittel von 490 Millionen Euro für ein neues Innovationsprogramm „**BayernFIT - Forschung Innovation Technologie**“ nutzen. Im ganzen Land werden wir in neue Forschungs- und Entwicklungs-Leuchttürme investieren und vor allem in **Nord- und Ostbayern** sowie in **Schwaben** neue Impulse geben. Auch der **Mittelstandspolitik** wollen wir noch mehr Schub geben – von der Verbesserung der Konditionen im Mittelstandskreditprogramm über neues Wagniskapital bis zum besseren Zugang zu Fördermitteln für Forschung und Innovation.

Einen **dritten Schwerpunkt** wollen die Bürger bei der **Förderung von Familien** gesetzt wissen.

Dazu gehört zum einen die direkte finanzielle Förderung, die wir mit Verbesserungen beim Landeserziehungsgeld, mit der Einführung des Betreuungsgeldes auf Bundesebene und mit der Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen verbessern wollen.

Zum anderen wollen wir uns zum Ziel setzen, allen Familien, die dies wollen oder brauchen, ein verlässliches Betreuungsangebot für Kinder von zwei bis vierzehn Jahren zu bieten. Diese Forderung nimmt auch im Regierungsprogramm einen wichtigen Rang ein.

Europa und das „Nein“ der Iren

Das Bürgergutachten ist eine wirksame Medizin gegen Staatsferne und Politikverdrossenheit der Bürger. Ich denke dabei ganz aktuell auch an die **Legitimationskrise Europas**. Das „Nein“ der Iren, aber auch schon die gescheiterten Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden zum ersten Verfassungsentwurf haben gezeigt: Europa muss wieder nah zu den Bürgern kommen.

Wenn die europäische Politik das Votum der Volksabstimmungen ignoriert und weiter macht wie bisher, werden sich viele Menschen in ihrer ablehnenden Haltung zu Europa bestätigt fühlen. Euro-

pa hat nur eine Zukunft, wenn es sich wieder den Menschen zuwendet und für die Menschen da ist.

Ich schlage deshalb vor, mit Bürgergutachten Anregungen und Vorschläge für mehr Bürgernähe in Europa zu sammeln. Ein Europa der Bürger und nicht der Bürokraten braucht nicht nur nachvollziehbare Entscheidungen, Transparenz und die Konzentration auf das Wesentliche, sondern auch eine **neue Kultur der Bürgerbeteiligung**.

Wir wollen ein starkes Europa! Dafür brauchen wir das Vertrauen der Menschen. Nur wenn die Menschen emotional **ja sagen zu Europa**, können wir unsere gemeinsamen Werte und Interessen selbstbewusst vertreten.

- Anrede -

**Bürger
gesellschaft**

Ich fasse zusammen.

Erstens: Das Bürgergutachten steht für die **Aktive Bürgergesellschaft** in der Tradition von christlicher Soziallehre, von Subsidiarität und der Verantwortungsgemeinschaft aller Staatsbürger.

Zweitens: Das Bürgergutachten ist ein wichtiges **Korrektiv zur sogenannten „veröffentlichten Meinung“**, in der oft lautstark vertretene Lobbyinteressen mehr Gewicht haben, als ihnen im gesamtgesellschaftlichen Meinungsspektrum eigentlich zukommt.

Und das Bürgergutachten sagt drittens über die verbreiteten Expertengutachten hinaus, was die tatsächlich von politischen Entscheidungen **Betroffenen** von verschiedenen Alternativen halten und was sie aus Sicht ihrer Lebenserfahrung empfehlen.

Monopole lähmen den Wettbewerb um die bessere Lösung. Das gilt auch für Entscheidungsmonopole von Staat, Politik und der so genannten Experten.

Zum Beispiel müssen wir die Türen der staatlichen Einrichtungen wie Schulen, Hochschulen oder Museen noch weiter öffnen für bürgerschaftliche Mitwirkung, für engagierte Bürger, für Stifter und Mäzene.

Kurt Biedenkopf hat einmal sehr optimistisch gesagt – ich zitiere: „**Der kleine Mann ist groß geworden.**“

**Überregulierung
lähmt die Selbst-
regulierungskräfte**

Ich meine, vielfach ist der kleine Mann auch klein gehalten worden durch ein falsches Staatsverständnis, das auf Alimentierung statt auf Aktivierung setzt, das an Regulierung von oben nach unten glaubt, statt auf **Selbstregulierung von unten nach oben.**

Ich bin überzeugt: Die Überregulierung durch den Staat und mangelnde Selbstregulierungskräfte der Gesellschaft sind kommunizierende Röhren. Je mehr Gesetze und Verordnungen es gibt – alle mit bester Absicht für eine bessere Welt erlassen – umso weniger werden selbstverständliche Regeln und Tabus von den Menschen verinnerlicht und gelebt.

**Mehr Vertrauen
in die Zukunft**

Andere sehen in der Gesellschaft vor allem die Quelle von Problemen, um die sich der Staat kümmern müsse. Ich sehe in der **Gesellschaft vor allem die Quelle von Lösungen** und die Quelle der Kreativität für den Fortschritt.

Wir in Bayern setzen auf Zutrauen zum bayerischen Volk. Und die Erfolgsgeschichte Bayerns und seiner politischen Stabilität zeigt:

Zutrauen schafft Vertrauen.

Im Englischen sagt man treffend:

„Give them choice and voice!“

Gebt Ihnen Wahl und Stimme!

**Aktivierung
ist Politik des
21. Jahrhunderts**

Wenn der Bürger überzeugt ist, dass seine Erfahrung und sein Urteil zählen, dann werden aus passiven Zuschauern aktive Staatsbürger, dann wächst mehr **Eigenverantwortung**, mehr **Engagement**, mehr **Zufriedenheit** mit dem Staat, mehr **Vertrauen** und mehr **Zuversicht** für die Zukunft.

Lösen wir den falschen Gegensatz „oben versus unten“ auf!

**„Es kommt auf jeden an! Niemand steht am Rand! Jeder wird gebraucht!
Gemeinsam für die Zukunft!“.**

Das ist unser Weg für ein erfolgreiches, starkes und soziales Bayern im 21. Jahrhundert.