

**Zur Anhörung der Enquete-Kommission 16/2
„Bürgerbeteiligung“
am 23. März 2012**

Stellungnahme von Prof. Dr. Winfried Thaa
Universität Trier

Mit den folgenden Thesen möchte ich mich auf diejenigen Aspekte des Themas und der vorgegebenen Leitfragen konzentrieren, zu denen mir aus meiner Forschungstätigkeit und insbesondere aus dem Zusammenhang des von mir geleiteten Projektes „Zur politischen Repräsentation von Fremden und Armen“ im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 600 an der Universität Trier begründbare Aussagen möglich sind.

1. Repräsentation und Bürgerbeteiligung allgemein

Repräsentation und Bürgerbeteiligung gelten in der partizipatorischen Demokratietheorie traditionell als Widerspruch. Schon Rousseau formuliert: „Wo sich ein Volk Vertreter gibt, ist es nicht mehr frei“.¹ Neuere, normativ ebenfalls auf Bürgerbeteiligung orientierte Theorien betonen demgegenüber, Repräsentation sei als autorisierte Stellvertretung missverstanden. Sie sollte vielmehr als eine konflikt- und prozesshafte Beziehung gesehen werden, die überhaupt erst politische Alternativen hervorbringe und entscheidbar mache. An die Stelle der Norm größtmöglicher Identität zwischen Repräsentanten und Repräsentierten rückt damit die Anerkennung unaufhebbarer Differenzen ins Zentrum des Repräsentationsverständnisses. Aus der vertikalen Differenz zwischen Repräsentierten und Repräsentanten folgt, dass Repräsentation immer eine Sache der Interpretation und des Urteilens ist. Deshalb kann es weder unter den Repräsentanten noch unter den repräsentierten Bürgern ein einheitliches und gesichertes Wissen darüber geben, wie zu repräsentieren sei. Die Besonderheit moderner Demokratien liegt demzufolge weniger in der Autorisierung politischer Repräsentanten durch Wahlen, als vielmehr in dem zwischen den Wahlen anhaltenden öffentlichen Prozess der Auseinandersetzung um politische Alternativen, ihre Beurteilung und Entscheidung.²

2. Die derzeitige Krise politischer Repräsentation

Eine derartige partizipatorische Konzeption politischer Repräsentation setzt allerhand voraus: Insbesondere die Erarbeitung und Sichtbarmachung politischer Alternativen durch die

¹ Jean-Jacques Rousseau: Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts, in: Politische Schriften Band 1, Stuttgart 1977, S. 160.

² Für einen Überblick zu dieser Debatte vgl. Winfried Thaa: Kritik und Neubewertung politischer Repräsentation, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 49, H.4/2008, S. 618-640.

Repräsentanten, ihre Responsivität gegenüber den Bürgern, eine beratungsfähige Öffentlichkeit und aktive Bürger, die Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen sowie die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger in Wahlen. Dass die derzeitige öffentliche Wahrnehmung politischer Repräsentation einem derartigen Idealbild entspricht, wird niemand behaupten wollen. Meinungsumfragen zeigen eine hohe und während der letzten Jahre deutlich zunehmende Frustration der Bürger über den Zustand politischer Repräsentation. Wenn laut einer Forsa-Umfrage von 2010 nur noch 17% der Befragten den Eindruck haben, das „Volk habe etwas zu sagen“ und 43% der Meinung sind, Wahlen seien für die Richtung der Politik bedeutungslos, scheint die Rede von einer Krise der repräsentativen Demokratie nicht unbegründet.³ Ob, bzw. in welchem Ausmaß diese und ähnliche Befunde mit der Erosion der traditionellen sozio-kulturellen Milieus der Parteien, der Verselbständigung der politischen Eliten gegenüber den Wertvorstellungen der Bevölkerungsmehrheit, der zunehmenden Bedeutung professionalisierter, an Marketingstrategien orientierter Medienkommunikation oder anderen Faktoren zu erklären sind, kann hier nicht erörtert werden.

3. Reformszenarien zur Belebung der repräsentativen Demokratie

Vor diesem Hintergrund werden neben der Forderung nach einer Stärkung direktdemokratischer Elemente seit einigen Jahren auch Beteiligungsformen diskutiert, die insofern als Reformen der repräsentativen Demokratie verstanden werden können, als sie die letzten Entscheidungsbefugnisse der Parlamente nicht in Frage stellen. Daraus möchte ich besonders hervorheben:

- Deliberative Gremien
- Institutionalisierte Formen der Vertretung benachteiligter Gruppen
- Formen der sog. Kooperativen Demokratie
- Verstärkte Nutzung des Internets (eDemocracy)

3.1 Deliberative Gremien

Ende der 90er Jahre versprach die neue rot-grüne Koalition, teilweise mit direktem Bezug auf die deliberative Demokratietheorie von Jürgen Habermas, eine neue, ergebnisorientierte Dialogkultur, die jenseits traditioneller ideologischer Gräben einen rationalen Konsens und

³ Stefan Schmitz, Mehr Macht für das Volk, in: Stern Nr. 46, 2010, S. 14.

nicht den Kompromiss des kleinsten gemeinsamen Nenners finden sollte.⁴ Mit der Einsetzung von Kommissionen aus Experten und Advokaten verband und verbindet sich z.T. bis heute die Hoffnung, jenseits von Parteienstreit und Lobbymacht zu sachlich angemesseneren und gerechteren Ergebnissen zu kommen als dies im Parteienstreit möglich ist. Die in einem unserer Teilprojekte durchgeführten Untersuchungen zur sog. Hartz- und zur sog. Süßmuth-Kommission können diese Erwartungen nicht bestätigen. Zielorientierung und Rationalitätsstandards deliberativer Gremien begünstigen die Dominanz eines (häufig ökonomisch verstandenen) Allgemeininteresses sowie des aktuell die Öffentlichkeit prägenden Diskurses. Sie führen deshalb tendenziell zur Nichtberücksichtigung derjenigen Perspektiven und Interessen, die nicht mit den vorherrschenden Deutungsmustern der zu beratenden Probleme übereinstimmen. Beispiele hierfür sind etwa die Vernachlässigung von Flüchtlingsinteressen durch die ökonomische Perspektive auf Einwanderung in der Süßmuth-Kommission oder die Nichtberücksichtigung der Interessen älterer Arbeitnehmer in der auf Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gerichteten Hartz-Kommission. In beiden Fällen wurden diese Interessen dann in der parlamentarischen Beratung artikuliert und z.T. auch durchgesetzt.

3.2 Institutionalisierte Formen der Vertretung benachteiligter Gruppen

Die Selbstrepräsentation benachteiligter Gruppen ist nach den Ergebnissen einer in Trier kurz vor dem Abschluss stehenden Studie zu Ausländerbeiräten in ihrer Wirkung auf einen möglichst alle Gruppen einbeziehenden, offenen politischen Austausch ambivalent zu beurteilen: Positiv kann die Selbstvertretung von Gruppen dazu beitragen, dass sich gemeinsame Perspektiven und Interessen dieser Gruppen allererst herauskristallisieren und in die öffentliche Debatte getragen werden. Das lässt sich für Migranten beispielhaft an den Initiativen von Ausländerbeiräten und Integrationsräten zur Schulpolitik veranschaulichen. Dagegen steht die Gefahr eines Essentialismus im Namen der entsprechenden Gruppen, der ihre innere Differenzierung unberücksichtigt lässt (wer spricht für **die** Frauen, **die** Ausländer, **die** Muslime?). Ebenso sollte gesehen werden, dass Formen der gruppenspezifischen Repräsentation einen erheblichen Beitrag zur Konstruktion oder Verfestigung von Gruppenidentitäten leisten. Erst über Repräsentanten kann sich eine Gruppe als solche wahrnehmen. Das mag erwünscht sein, wo es darum geht, bislang nicht berücksichtigte Interessen herausbilden und wirkungsvoll artikulieren zu können, die problematischen

⁴ Vgl. dazu Gerhard Schröder, Regierungserklärung vom 10. November 1998, in: BT-Plenarprotokoll 14/3, S. 62; Frank-Walter Steinmeier, Konsens und Führung, in: Matthias Machnig/Franz Müntefering (Hrsg.): Sicherheit im Wandel, Berlin 2001, S. 265.

Rückwirkungen auf den allgemeinen, durch Gleichheit konstituierten Bürgerstatus sollten jedoch nicht übersehen werden. Je nach Gestaltung der Institutionen kann Gruppenrepräsentation auch zusätzlich die Wahrnehmung verstärken, benachteiligt zu sein. Dies war nach unseren Befunden paradoxerweise in den Integrationsräten der Fall, in denen Migrantenvertreter zwar gemeinsam mit Stadträten beraten und insofern eine stärkere Stellung als die Ausländerbeiräte genießen, gleichzeitig jedoch in ihrer Arbeit immer wieder die Erfahrung machen, eben keine „richtigen“ Stadträte zu sein. Viele der Interviewpartner sahen darin eine Bestätigung ihrer grundsätzlichen Diskriminierung.

3.3 Formen Kooperativer Demokratie⁵

Formen kooperativer Demokratie wie Bürgergutachten, Planungskonferenzen, Bürgerhaushalte u.a.m. bieten Chancen für die Öffnung des politischen Raumes (vor allem in Fragen, in denen ein Elitenkonsens herrscht), für eine direkte Einflussnahme der Bürger auf die politische Agenda, für die Formulierung von Handlungsalternativen und damit insgesamt für die Erweiterung von Partizipationschancen. Im Idealfall können sie zu einer stärkeren Responsivität der Repräsentanten, zur Vertiefung der öffentlichen Debatte und zur Klärung von Konfliktlinien in Parlament bzw. Stadtrat beitragen. Sie stehen aber allesamt, wenn auch in unterschiedlichem Maß, in einem Spannungsverhältnis zum demokratischen Grundprinzip der politischen Gleichheit. Je anspruchsvoller die Form der Beteiligung, umso höher ist in der Regel ihre soziale Selektivität. Keine der Formen kooperativer Demokratie kann auch nur annähernd die Beteiligungsquoten allgemeiner Wahlen erreichen.⁶

Allerdings greift es zu kurz, als Beurteilungsmaßstab nur die egalitäreren allgemeinen Wahlen heranzuziehen. Gegenüber den traditionellen Einflusskanälen auf die (hier meist kommunale) Politik - wie ökonomischer Einfluss, Verbands- und Vereinsmacht, persönlicher Zugang etc. - haben dialogische und kooperative Beteiligungsformen den Vorzug, eine zumindest prinzipiell zugängliche Öffentlichkeit zu schaffen und bestehende Konflikte offenzulegen.

Kooperative Beteiligungsformen können allerdings nur dann zu einer Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten führen, wenn sie

a) rechtzeitig, d.h. im Vorfeld von Entscheidungen ermöglicht werden und nicht nur zur nachträglichen Legitimationsbeschaffung dienen und

⁵ Ich übernehme hier die Definition von Bogumil/Holtkamp, die als kooperative Demokratie „alle nicht gesetzlich festgelegten, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösungen angelegten Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung“ definieren (Jörg Bogumil/Lars Holtkamp: Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie, polis Nr. 55, 2002, S. 5.

⁶ Dazu u.a. Arnim Schäfer: Die Folgen sozialer Ungleichheit für die politische Demokratie in Europa, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 4. Jg., H.1/2010, S. 131-156.

b) wenn sie nicht von der Verwaltung zur Umgehung des Parlaments genutzt werden und auf Kosten der dort zu treffenden, den Fraktionen zuordenbaren Entscheidungen gehen. Schließlich sollten

c) solche Formen gewählt werden, die der sozialen Selektivität gegensteuern (etwa durch Auswahl der Teilnehmer nach dem Zufallsprinzip).

3.3 Nutzung des Internet (eDemocracy)

Internetgestützte Beteiligungsformen haben eine Reihe von Vorteilen. Aus demokratiethoretischer Sicht sind vor allem der – etwa im Vergleich zum Besuch einer Versammlung - geringe Beteiligungsaufwand der Nutzer und die Reziprozität des Mediums zu nennen. Dem stehen allerdings erhebliche Nachteile gegenüber, insbesondere in Hinblick auf die Qualität der in diesem Medium zu erwartenden Beiträge, die Zeitperspektiven des Mediums sowie die Selektivität der Mediennutzung.

Um mit dem letztgenannten Punkt zu beginnen: Bei Formen der elektronischen Partizipation fallen bislang Unterschiede in Hinblick auf Bildung und Geschlecht noch stärker ins Gewicht als bei herkömmlichen Partizipationsformen.⁷ Hinzu kommt nach die nach wie vor sehr starke Überrepräsentation jüngerer Menschen im Netz, insbesondere bei den in den letzten Jahren in den Vordergrund getretenen sozialen Netzen wie Facebook. Der typische Internetnutzer ist - im politischen Kontext - jung und männlich.

Selbst die gut organisierten, durch Printmedien unterstützten Bürgerhaushalte konnten die Selektivität des Mediums nach Bildung, Einkommen, Geschlecht und Alter nicht wirkungsvoll reduzieren.

Schnelligkeit des Mediums und die Mobilisierungsmöglichkeiten über soziale Netzwerke erleichtern die Entstehung spontaner Protestbewegungen enorm. Dies lässt sich durch jüngere Beispiele auf der kommunalen Ebene, aber auch durch ein Phänomen wie „Campact“, das bundesweit in wenigen Tagen Hunderttausende von Protestunterschriften sammeln kann, eindrucksvoll belegen. Insofern erleichtern es die elektronischen Medien den Bürgern, Einfluss auf die Agenda der politischen Diskussion zu nehmen.

Die Logik des Mediums ist der Qualität der in ihm geschaffenen Öffentlichkeit aber nicht unbedingt zuträglich. Offensichtlich senkt die Möglichkeit, ohne Einbettung in eine soziale Situation seine Meinung äußern zu können, die Hemmschwelle für Beleidigungen,

⁷ Für einen Überblick vgl. Steffen Albrecht: E-partizipation in Deutschland, in: Lena Hatzelhofer u.a. (Hrsg.): E-Government und Stadtentwicklung, Berlin 2010, S. 49-61 und Martin Emmer/Jens Wolling: Online-Kommunikation und politische Öffentlichkeit, in: Wolfgang Schwaiger/Klaus Beck (Hrsg.): Handbuch Online Kommunikation, Wiesbaden 2010, S. 37-59.

Beschimpfungen, Pauschalurteile u.ä.m. In Hinblick auf die Beiträge in Internetforen ist deshalb immer wieder von einem populistischen Stammtischniveau die Rede.

Soll das Internet in institutionalisierten Beteiligungsformen zu einer verschiedene Gesichtspunkte einbeziehenden Urteilsbildung beitragen, sollte deshalb auf namentliche Nennung der Autoren nicht verzichtet werden.

Fazit

Die verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung sind als Weg zu einer umfassenden Rationalisierung und Konsensualisierung der Politik falsch verstanden. Sie ermöglichen jedoch trotz ihrer oben genannten Schwächen eine stärkere und direktere Beeinflussung der politischen Agenda durch die Bürger und können zu einer Belebung der politischen Öffentlichkeit und einer Verbesserung der Responsivität politischer Repräsentation beitragen. Die Hauptaufgabe politischer Repräsentanten, Handlungsalternativen hervorzubringen, zur Diskussion zu stellen sowie und zuordenbar und verantwortlich zu entscheiden, können sie nicht ersetzen.