



Heft 3

**Neue Formen politischer
Partizipation**

März 2014
Wien und Kleve

POLITICAL SCIENCE APPLIED

Zeitschrift für angewandte Politikwissenschaft

Heft 3
März 2014

Neue Formen politischer Partizipation

Herausgeber

Prof. Dr. Jakob Lempp, Hochschule Rhein-Waal
jakob.lempp@hochschule-rhein-waal.de

Dr. Angela Meyer, Organisation for International Dialogue and Conflict Management
angela.meyer@idialog.eu

Redaktionsteam

Dr. Reinhard Brandl, Mitglied des Deutschen Bundestages
Dr. Alexander Brand, Johannes Gutenberg Universität Mainz
Dr. Stephan Dreischer, Technische Universität Dresden
Gregor Giersch, Organisation for International Dialogue and Conflict Management
Dr. Elsa Hackl, Universität Wien
Dr. Frieder Lempp, Massey University New Zealand
Prof. Dr. Jakob Lempp, Hochschule Rhein-Waal
Dominik Meier, Deutsche Gesellschaft für Politikberatung
Dr. Angela Meyer, Organisation for International Dialogue and Conflict Management
Dr. Susanne Ozegowski, The Boston Consulting Group
Prof. Dr. Werner J. Patzelt, Technische Universität Dresden
Dr. Thomas Pfister, Zeppelin Universität Friedrichshafen

Kontaktadresse: **Organisation for International Dialogue and Conflict Management, Kaiserstraße 50/6, 1070 Vienna, Austria**

Frei verfügbar unter: www.psc.a.eu

**Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung der gesamten Zeitschrift
oder einzelner Artikel ist auch
in Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der Herausgeber gestattet.**

**PSCA-Artikel unterliegen
einem Begutachtungsverfahren
durch das Redaktionsteam.
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.**

© IDC, 2014
ISSN 2306-5907

**IDC
Organisation for International
Dialogue and Conflict Management
Kaiserstrasse 50/6
1070 Wien, Österreich
www.idialog.eu
www.pzca.eu
editors@pzca.eu**

**Herausgeber:
Prof. Dr. Jakob Lempp
Dr. Angela Meyer**

Editorial¹

Die Diskussion rund um die Krise der Demokratie und der Ruf nach neuen Formen der Bürgerbeteiligung am politischen Geschehen als Alternative zur klassischen repräsentativen Demokratie sind vielleicht so alt wie die Demokratie selbst. Insofern ist wenig Neues an der Forderung nach „neuen“ Formen der Demokratie. Dennoch scheint die Debatte gerade in den letzten Jahren wieder neu entfacht und aktueller denn je. Auf der einen Seite machen Bürgerproteste, wie jene gegen das Bauprojekt des Stuttgarter Bahnhofs „Stuttgart 21“, sowie das neue Schlagwort des „Wutbürgers“ deutlich, dass viele sich durch die zu ihrer Vertretung gewählten politischen Akteure nicht mehr ausreichend repräsentiert fühlen. Dabei richtet sich der Protest auch gegen die institutionelle Ordnung, deren Vollzugscharakter die Forderung nach mehr direktem Engagement und Beteiligung entgegen gebracht wird. Diesem Wunsch nach mehr Mitsprache und Partizipation steht andererseits ein zumindest wahrgenommener Trend zu immer mehr Politikverdrossenheit gegenüber, der sich in Form sinkender Beteiligung bei Wahlen, abnehmender Mitgliederzahlen bei etablierten Parteien sowie eines schwindenden Interesses an politischen Themen bemerkbar macht. Dieser Trend hat viele Politiker und Politikwissenschaftler dazu bewogen, über neue Ansätze einer direkteren Begegnung mit dem Bürger und deren Einbindung in den politischen Prozess nachzudenken. Und schließlich wird auch gerade angesichts der Komplexität vieler Sachverhalte und globaler Herausforderungen, wie etwa Fragen des Klimawandels oder der globalen Finanzmärkte, die Steuerungsfähigkeit von Politik mit Hilfe herkömmlicher Entscheidungsfindungsverfahren zunehmend in Frage gestellt, und es werden Möglichkeiten einer Anpassung geeigneter Werkzeuge der Willensbildung thematisiert.

Ob, und wenn ja auf welche Art und Weise, die Demokratie aktuell tatsächlich in der Krise steckt, ist wohl in erster Linie eine Frage der Perspektive. Unbestritten ist allerdings, dass sich mit der Entwicklung neuer digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien auch ganz neue, zuvor nie dagewesene Möglichkeiten zur politischen Teilhabe, Abstimmung und Meinungsäußerung aufgetan haben, die neue Optionen für innovative, teilweise nicht verfasste Partizipationsformate eröffnen und vermehrt als Weg zu einer zeitgemäßen Erneuerung und Modernisierung von Demokratie betrachtet werden.

Ob eine Stärkung neuer Formen der Partizipation allerdings wirklich zu einem Mehr an Demokratie – und vor allem zu einer „besseren“ Demokratie – führen kann, ist ungewiss. Während eine Ausweitung direkter Beteiligungsverfahren von vielen Befürwortern als Möglichkeit zur Rückübertragung von mehr Macht an den Bürger, eine gesellschaftliche Vertiefung von Demokratie und somit ein neues verbessertes Verhältnis zwischen Bürger und Staat begrüßt wird, unterstreichen Kritiker das Risiko einer steigenden Komplexität und Intransparenz. Gerade internetbasierte Beteiligungsmechanismen sehen sich vermehrt der Kritik ausgesetzt, bestimmte Teile der Bevölkerung zu benachteiligen und sogar auszuschließen. Auch stellen sich Probleme möglicher Manipulationen nicht nur auf der technischen Ebene in einer bisher nicht gekannten Größenordnung. Und schließlich hat, wer ein Mehr an direkter Bürgerbeteiligung fordert, auch die Ergebnisse solcher Referenden zu akzeptieren – was nicht immer leicht fällt in Anbetracht der jüngsten Beispiele in der Schweiz zur Begrenzung von „Masseneinwanderung“ (2014), zur „Ausschaffung krimineller Ausländer“ (2010) oder zum Verbot von Minaretten (2009).

Dem Anspruch von PSCA als Zeitschrift für angewandte Politikwissenschaft und Brücke zwischen der Politikwissenschaft und ihrer praktischen Anwendung gemäß, ist es das Ziel dieser dritten Ausgabe, die Kontroverse rund um Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken, Möglichkeiten und Einschränkungen

¹ Es wird darauf hingewiesen, dass aus Gründen der besseren und flüssigeren Lesbarkeit im gesamten Journal auf eine genderspezifische Schreibweise verzichtet wird. Alle Bezeichnungen gelten sinngemäß für beide Geschlechter.

gen neuer Formen politischer Partizipation aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu beleuchten und anhand von Beispielen zu illustrieren. Wir freuen uns, dass es uns auch diesmal wieder gelungen ist, eine Reihe interessanter und anregender Beiträge von erfahrenen und sachkundigen Autoren aus Deutschland, Österreich und der Schweiz in diesem Heft zu vereinen.

Die ersten drei Beiträge beschäftigen sich mit Überlegungen zur konkreten Umsetzung der direkten Demokratie in der Schweiz und in Österreich sowie auf europäischer Ebene. Mit Bezug auf die Situation in der Schweiz, in der die direkte Beteiligung der Bürger an der politischen Entscheidungsfindung eine lange Tradition und einen hohen Stellenwert hat, analysiert Angelo Maiolino das Risiko, dass direkte Demokratie auch zu einer „Tyrannei der Mehrheit“ führen kann. Anhand des Beispiels der Schweizerischen Volkspartei zeigt Maiolino auf, wie Vorteile und Nutzen direktdemokratischer Instrumente – allen voran das Potenzial, eine Politik der Konkordanz, den öffentlichen Diskurs sowie den politischen Bewusstwerdungsprozess zu fördern – durch deren Einsatz für Zwecke der Polemisierung verdrängt werden und es zu einer Korrodierung politisch-kultureller Werte und Prinzipien kommen kann.

Die Umsetzung direkter Demokratie in Österreich ist Gegenstand des Beitrags von Erwin Leitner. Anhand der Wiener Volksbefragung und der Volksbefragung zur Wehrpflicht im Jahr 2013 untersucht der Autor vor allem den Umgang mit Mitteln der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungen durch die beiden Regierungsparteien.

Stephan Dreischer befasst sich in seinem Beitrag mit der Europäischen Bürgerinitiative als neuem Instrument zur Stärkung von Partizipation auf europäischer Ebene und der demokratischen Funktionsweise der EU. Er diskutiert hierbei Vor- und Nachteile und illustriert seine Überlegungen mit bereits lancierten Initiativen der vergangenen Jahre.

Die letzten beiden Beiträge stellen Überlegungen zu Perspektiven und aktuellen Entwicklungstrends von direkter Demokratie an. In ihrem Beitrag beschäftigen sich Rita Trattnigg und Thomas Haderlapp mit der Frage der Entwicklung partizipativer Demokratie und zukünftiger Gestaltungsmöglichkeiten für die Praxis und Kultur der direkten Bürgerbeteiligung. Aufbauend auf eigenen Erfahrungen gehen die beiden Autoren hierbei insbesondere auf das Modell des Bürger-Rats und den Einsatz der „Dynamic Facilitation“-Methode ein.

Christoph Meißelbach diskutiert in seinem Artikel schließlich die Chancen und Potentiale, Risiken und Grenzen des Internets als Medium für direkte Demokratie. Er stellt hierbei die Frage, auf welche Weise das Internet moderne Demokratien verändern kann und dies auch tut, und inwieweit der Einsatz neuer internetbasierter demokratischer Praktiken tatsächlich dazu geeignet ist, die Partizipation und das Engagement von Bürgern im politischen Prozess zu fördern.

Wie immer danken wir unseren Autoren sowie dem gesamten Redaktionsteam für die gute und interessante Zusammenarbeit und wünschen allen Lesern eine anregende Lektüre.

Jakob Lempp und Angela Meyer

Inhalt

Editorial	S. 1
Jakob Lempp und Angela Meyer	
Direkte Demokratie in der Schweiz: Demokratisierung der Demokratie oder Tyrannei der Mehrheit?	S. 4
Angelo Maiolino	
Reif für Direkte Demokratie? Fallstudien zur Direkten Demokratie in Österreich	S. 6
Erwin Leitner	
Die Europäische Bürgerinitiative – Partizipationschance oder scheindemokratisches Instrument?	S. 9
Stephan Dreischer	
Wie wollen wir in Zukunft repräsentiert werden? Gedanken zur Weiterentwicklung Von Repräsentation und Partizipation	S. 13
Rita Trattnigg / Thomas Haderlapp	
Partizipation und Internet: Von großen Hoffnungen und den Mühen der Ebene	S. 16
Christoph Meißelbach	

Direkte Demokratie in der Schweiz: Demokratisierung der Demokratie oder Tyrannei der Mehrheit?

Angelo Maiolino

Dr. des. Angelo Maiolino ist Historiker und Philosoph. Er war bis 2011 wissenschaftlicher Assistent und Dozent am Lehrstuhl für politische Philosophie der Universität Zürich. Gegenwärtig ist er Gymnasiallehrer.²

Die Schweiz wird in politischer Hinsicht gemeinhin mit dem System der direkten Demokratie in Verbindung gebracht. Diese Form der Demokratie beruht auf einem institutionellen Design, das den Vollzug der Volkssouveränität auf föderaler Basis ermöglicht. Als oberste Gewalt entscheiden nämlich die Stimmbürger auf allen Staatsebenen (Gemeinde, Kantone und Bund) abschließend über ihre eigenen Angelegenheiten. Damit scheint der beabsichtigte Zweck einer Herrschaft des Volkes, durch das Volk und für das Volk gegeben zu sein. Schaut man jedoch genauer hin, birgt die direkte Demokratie, sobald sie ihrer konstitutiven politisch-kulturellen Werte und Gesinnungen entleert wird, die Gefahr einer Tyrannei der Mehrheit.

Demokratisierung der Demokratie

Die herausragende Rolle, die das Stimmvolk in der Schweiz einnimmt, ist nicht nur in demokratietheoretischer sondern auch in machttheoretischer, Hinsicht relevant. Indem das Volk durch Instrumente der direkten Mitwirkung die parlamentarischen Entscheidungen außer Kraft setzen kann oder sogar neue Gesetze außerhalb des parlamentarischen Verfahrens implementieren kann, bildet es eine Gegenkraft zu den etablierten politischen Gewalten und Körperschaften. Auf der einen Seite sind die gewählten politischen Vertreter dadurch gezwungen, eine Politik zu betreiben, die auf einem breiten Konsens beruhen muss, soll sie nicht durch direktdemokratische Instrumente verworfen werden. Auf der ande-

ren Seite und eng an diese konsensuale Ausrichtung gekoppelt, müssen die Parteien auch nach sehr starken Auseinandersetzungen wieder zusammenarbeiten, wollen sie einen tragfähigen Konsens im Volk finden – sie müssen also in der Konkordanz ihren *modus vivendi* finden. Die politischen Volksrechte haben damit eine integrative Funktion, die zudem die Konzentration von Macht bei einer einzigen Partei oder Person verhindern können. Diese Konkordanzpolitik, die auf einem vorausseilenden Konsens beruht, bildet eine Grundkonstante der direkten Demokratie, die zudem Kontinuität, Stabilität und Vorhersehbarkeit der Politik ermöglicht.

Ein weiterer und nicht ungleich wichtiger Aspekt dieses direktdemokratischen Designs ist die ihm zugrundeliegende, weil fundamental konstitutive Notwendigkeit der Diskussion und der öffentlichen Auseinandersetzung. Eine Politik, die auf Konsens beruhen soll, um damit die Hürden der direktdemokratischen Intervention des Volkes nehmen zu können, benötigt Überzeugungsarbeit und gute Argumente. Die Öffentlichkeit wird damit zur zentralen Schaltstelle zwischen Regierenden und Regierten.

Idealtypisch gezeichnet, bedeutet dies, dass in der Sphäre der Öffentlichkeit der Austausch von Argumenten stattfindet, der einen Reflexions- und Lernprozess bei allen Beteiligten auslöst, mit dem rousseauschen Ziel, dass das bessere, weil für alle vernünftig einsichtige Argument, als jetzt vollzugsbereite „*volonté générale*“ die Politik leitet. Dieser politische Bewusstwerdungsprozess, der aus dem potentiell immerwährenden diskursiven Austausch in der Öffentlichkeit heranreift, setzt jedoch das Vorhandensein republikanischer Tugenden voraus. Denn erst der Gemeinsinn und der Blick für überpartikuläre Interessen sowie die Bürgerpflicht, diese auch zu wollen, eröffnen den kognitiven Raum für die Einsicht in den zwanglosen Zwang des besseren Arguments. Erst diese politisch-kulturellen Werte und handlungsleitende Prinzipien, die im Gemeinwohl - verstanden als das Wohl aller Gesellschaftsmitglieder unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrer Nationalität, Religionszugehörigkeit oder sonstiger Diskriminanten - die Bedingungen der Möglichkeit für das eigene Wohl erblicken, können den für die direkte Demokratie so vitalen öffentlichen Diskurs

² Ausgewählte Publikationen: Als die Italiener noch Tschinggen waren. Der Widerstand gegen die Schwarzenbach-Initiative, Zürich 2011; Überfremdung und Mediterranisierung der Schweiz. Identitäten im Spannungsfeld, in: Widerspruch 58, 2010.

und die daraus folgende Gesetzeskraft des Volkes im Sinne einer Demokratisierung der Demokratie ermöglichen. Auch wenn diese idealtypische Darstellung normativ anspruchsvoll erscheint, bleibt wenigstens in pragmatischer Hinsicht die Diagnose, dass eine direkte Demokratie ohne eine Öffentlichkeit, die der sanften Gewalt des besseren Arguments eine Chance verschafft, ihre eigenen politisch-kulturellen Fundamente korrodiert.

Tyrannie der Mehrheit

Die politischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte zollen dieser Diagnose Tribut. Einerseits weil der vernünftige diskursive Austausch von Argumenten in der Öffentlichkeit durch kostenintensive Kampagnen zugunsten einer medienwirksamen Polemik verdrängt wurde. Andererseits weil die politische Diskussion - begleitet von der dominanten und allgegenwärtigen Polemik in der Öffentlichkeit - auf die Spannungskreuze „Wir gegen Sie“ und „unten gegen oben“ geeicht wurde. Gerade die in den letzten Jahren erfolgreichen und auch vom europäischen Ausland verfolgten Volksinitiativen der schweizerischen Volkspartei (SVP)³ haben diese Tendenz verstärkt. Diese Partei dominiert dank ihren unerschöpflich scheinenden finanziellen Mitteln den öffentlichen Raum.⁴ Dadurch können gegnerische Argumente nicht mehr dieselbe Aufmerksamkeit erlangen, da sie von der schieren Allgegenwart der dominanten Kampagne erdrückt werden, womit auch keine öffentlich-kritische Reflexion mehr stattfinden kann. Der freie

Austausch von Argumenten gerät hier zur Farce.

Damit sichert sich die SVP eine hegemoniale Position in der Setzung der politischen Themen, denen sich die anderen Parteien nolens volens stellen müssen. Als Regierungspartei betreibt sie nicht nur Oppositionspolitik, sondern auch permanenten Wahlkampf, und untergräbt damit die Konkordanzpolitik. Diese Entwicklungen mögen beklagbar sein, bezeugen aber alleine noch nicht die Untergrabung direktdemokratischer Verfahren und Geltingsbedingungen. Sie stellen bestenfalls eine Herausforderung dar, die mitunter auch zu einer konflikthaften Wiederbelebung und Stärkung der direkten Demokratie führen kann. Die tatsächliche Gefahr liegt weniger in der kapitalintensiven Usurpation direktdemokratischer Verfahren, als vielmehr in der daraus folgenden Korrodierung der für eine direkte Demokratie konstitutiven politisch-kulturellen Werte und Prinzipien.

Die kostenintensiv propagierten Interessen dieser Partei - die, wie für jede andere Partei auch, partikularer Art sind - werden nach gewonnener Volksabstimmung qua numerischer Stimmenmehrheit als allgemeine Interessen des Volkes propagiert. Der Volkswille, so die Botschaft dieser Partei, hat sich mit den erfolgreich durchgesetzten Parteiinteressen verschmolzen. Dass oftmals weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten an den Abstimmungen teilnimmt und die Zustimmung weit davon entfernt ist, stalinistische 99% darzustellen, kümmert wenig. Hier aber machen sich die autoritären Verlockungen der direkten Demokratie sichtbar.

Im Fahrwasser ihrer identitätspolitischen Initiativen, die oftmals knapp an einer rechtsnationalistischen Fremdenfeindlichkeit vorbeischrannen und die in den letzten Jahrzehnten wiederholt die schweizerische Öffentlichkeit dominierten, suggeriert die SVP, dass der von ihr alleine vertretene Volkswille unantastbar sei. Die numerische Mehrheit der Stimmentenden wird kurzerhand mit dem Heiligenstatus des Volkswillens versehen. Sie regiert damit nicht nur über eine meist ausländische Minderheit, deren Mitglieder kaum über ihre Befindlichkeiten und Meinungen gefragt wurden, sie tut es nun mit einem unantastbaren Heiligenschein, der jetzt von keiner Instanz,

³ Vor allem folgende Initiativen der SVP sind im Ausland auf hohe Resonanz gestoßen: „Initiative gegen den Bau von Minaretten“ (2009), „Initiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ (2010) und die am 9. Februar 2014 abgestimmte „Initiative gegen die Masseneinwanderung“.

⁴ „Allein für die Ausschaffungsinitiative investierte die SVP für Inserate und Plakate rund CHF 3.5 Millionen, während die FDP CHF 185'000, die CVP CHF 44'000 und die SP CHF 5'000 einsetzen bzw. einsetzen konnten.“ In: Kurt Imhof. Warum ist der Rechtspopulismus in der Schweiz besonders erfolgreich? Juli 2011. S. 2. Abrufbar auf: http://www.clubhelvetique.ch/clubhelv/download/s/Die_Fremdenfeindlichkeit_der_Schweiz.pdf

keinem Gericht und keiner Gewalt kritisiert werden darf.

Wenn direktdemokratische Verfahren ihrer grundlegenden und konstitutiven Gesinnungen, Werte und Ressourcen entleert werden und der hoch beschworene Volkswille nur noch im Modus des Zählwerks Ausdruck findet, dann wird die bloße und schiere Mehrzahl an Stimmen zur einzigen Legitimation eines nunmehr unantastbaren Volkswillens. Die Tyrannei der Mehrheit über die Minderheit ist aus dieser Optik keine entfernte Fata Morgana mehr, die sich am Horizont der direkten Demokratie spiegelt, wie dies bereits Alexis de Tocqueville in seinen Ausführungen über die Demokratie in Amerika⁵ scharfsinnig erkannte – sie rückt in greifbarer Nähe. Sie gewinnt an Faktizität, sobald solche Volksinitiativen mit Erfolg gekrönt werden, die am Gerüst der grundlegenden Menschenrechte, des zwingenden Völkerrechts und der Verfassung mit dem Instrument des numerisch legitimierten Volkswillens rütteln. Das Stimmvolk hat qua Mehrheit immer Recht, auch wenn es sich explizit gegen Minderheiten, Menschenrechte und Verfassung wendet. Einige der letztjährigen erfolgreichen Initiativen der SVP spielen auf dieser Klaviatur.⁶ Damit erodiert diese Partei aber die politisch-kulturellen Konstitutionsbedingungen der von ihr jederzeit hoch gehaltenen und von inneren und äußeren Feinden zu schützenden direkten Demokratie. Für die politische Erfahrung der letzten Jahrzehnte bedeutet dies mindestens zweierlei: einerseits wurden Minderheitenrechte, sofern sie ausländische Bevölkerungsgruppen und nicht inländische Minderheiten (bspw. Homosexuelle oder Behinderte) betrafen, durch direktdemokratische Verfahren eingeschränkt⁷, womit eine selbstgerechte Mehrheit der Stimmbevölkerung über eine von der politischen Mitwirkung von Beginn weg abgeschnittene Minderheit entscheidet. Anderer-

seits wurde mit einer Kaskade von Volksinitiativen, die im Wohlstandschauvinismus und im kulturellen Nationalismus die einzig mögliche Abwehr vor angeblich schmarotzenden und kriminellen Fremden suggerieren, der öffentliche Diskurs auf einen „Helvetofundamentalismus“ geeicht, der die vielfältigen Probleme der Schweiz in der globalisierten Welt vorwiegend aus der Optik des „Wir“ gegen „Sie“ entziffert. Gemeinsinnerwartungen und Bürger-tugenden werden damit von ihrer aufgeklärten und vernünftigen Basis entleert und mit nationalistischen Kategorien neu aufgefüllt.

Fazit

Direkte Demokratie ist damit aber nicht zu haben. Sie ist nicht nur anspruchsvoller und anstrengender als die bloße Zählung der Stimmen. Sie setzt vor allem vernünftige Reflexion, Gemeinsinn, die Fähigkeit, die eigenen partikularen Interessen zu transzendieren, die Empathie für den unbekanntem Anderen und nicht zuletzt die Bürgerpflicht voraus, sich im öffentlichen politischen Diskurs nach Maßgabe des freien und fairen Meinungs-austausches im Namen des Gemeinwohls aller Gesellschaftsmitglieder zu engagieren. Wer nicht bereit ist sich dafür einzusetzen, der sollte auch keine direkte Demokratie wollen.

Reif für Direkte Demokratie? Fallstudien zur Direkten Demokratie in Österreich

Erwin Leitner

Erwin Leitner ist ehrenamtlicher Vorstandsvorsitzender von „mehr demokratie! die parteiunabhängige initiative für eine stärkung direkter demokratie“.

In der jüngeren Vergangenheit gab es in Österreich zwei Volksbefragungen, die landesweit Beachtung fanden. Die Österreicherinnen und Österreicher haben sich in der Bundesheer-Volksbefragung vom 20. Jänner 2013 mit einer Mehrheit von 59,7% für eine Beibehaltung der Wehrpflicht ausgesprochen. Weiters konnten die Wienerinnen und Wiener vom 7. bis 9. März 2013 in einer Volksbefragung über vier Fragen zu Parkraumbewirtschaftung,

⁵ Alexis de Tocqueville (1985 [1835/1840]): Über die Demokratie in Amerika. Stuttgart.

⁶ Siehe Fußnote 1.

⁷ Vatter, Adrian / Danaci, Deniz (2010): Mehrheitstyannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz. In: *Politische Vierteljahresschrift* 51, S. 205-222.

Olympischen Sommerspielen 2028, Privatisierung kommunaler Dienste und Fortführung kommunaler Energieprojekte abstimmen.

Die europäische Bewegung für Direkte Demokratie beobachtet seit vielen Jahren solche direkt-demokratischen Verfahren. Dabei steht die Qualität des Prozesses im Vordergrund, denn Bürgerbeteiligung kann ihre positiven Wirkungen nur mithilfe eines guten Prozessdesigns entfalten. Bei der Bewertung der verschiedenen Aspekte wird überprüft, ob die Stimmberechtigten in die Lage versetzt wurden, eine gut informierte Entscheidung zu treffen und ob beide Seiten die gleiche Chance hatten, eine Mehrheit zu erringen. Die bewerteten Gesichtspunkte wurden in vier Kriterien (rechtliche Grundlagen, Zeitplan, Finanzierungsregeln, Kampagnenregeln) gruppiert. Dieses Analysekonzept wurde durch das *Initiative and Referendum Institute Europe* erarbeitet.⁸ *Democracy International* und *mehr demokratie!* haben die beiden Volksbefragungen (Wehrpflicht, Wiener Befragung) auf der Grundlage dieser Bewertungskriterien ausführlich analysiert und haben darüber Monitoring Reports herausgegeben.⁹ Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse dieser Monitoring Reports zusammen, wobei der Schwerpunkt dieser Ausführungen auf defizitären Aspekten liegt. Die Monitoring Reports beider Volksbefragungen kommen zum Ergebnis, dass die Regierungen ihre Rolle im Volksbefragungsverfahren unfair angelegt haben und ihrer Verantwortung als zentraler Akteur der Volksbefragungen nicht gerecht wurden.

Bundesheer-Volksbefragung vom 20. Jänner 2013

Bei der Volksbefragung über die Wehrpflicht standen zwei Antwortalternativen zur Auswahl: „a) Sind Sie für die Einführung eines

Berufsheeres und eines bezahlten freiwilligen Sozialjahres? oder b) Sind Sie für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht und des Zivildienstes?“. Die zwischen Innenministerin Johanna Mikl-Leitner (Österreichische Volkspartei ÖVP) und Verteidigungsminister Norbert Darabos (Sozialdemokratische Partei Österreichs SPÖ) ausgehandelte Kombination der Fragestellung mit jeweils einem weiteren Thema hat die Dynamik der Volksbefragungs-Debatte entscheidend geprägt. In deren Mittelpunkt standen nicht militärische Aspekte des Bundesheeres, sondern Katastrophenschutz des Bundesheeres und Zivildienst. Eine derartige Kombination von Abstimmungsthemen mit anderen Themen wäre in der Schweiz mit dem Verfassungsgrundsatz der „Einheit der Materie“¹⁰ in massiven Konflikt geraten.

Auch wenn die Regierungsparteien betont hatten, sich an das Ergebnis der unverbindlichen Volksbefragung halten zu wollen, so hätten sie eine Umsetzung der Abschaffung der Wehrpflicht nicht aus eigener Kraft garantieren können. Aufgrund der Verankerung der Wehrpflicht in Artikel 9 Absatz 3 Bundes-Verfassungsgesetz wäre dafür nach Ansicht vieler Verfassungsexperten eine Verfassungsmehrheit erforderlich gewesen, über die SPÖ und ÖVP nicht verfügten. Eine Volksabstimmung über eine entsprechende Verfassungsänderung wäre daher das angemessenere Instrument gewesen.

Die Auswertung der Medienberichte im Vorfeld der Volksbefragung kommt zum Ergebnis, dass die Medien ihre Informations- und Kommunikationsrolle weitgehend erfüllt haben. Sie haben den Sichtweisen beider Positionen viel Raum gegeben, wobei auch die Schwächen des Volksbefragungsverfahrens umfangreich thematisiert wurden. Auf dieser Grundlage konnte sich die Bildungsfunktion der Direkten Demokratie entfalten und haben sich breite Teile der Bevölkerung mit der Fragestellung auseinandergesetzt, was sich auch in der überraschend hohen Beteiligung von 52,4% widerspiegelt. Anders als die sonstigen Tageszeitungen haben die Boulevardmedien Krone, Österreich und Heute eine kämpferische Position für ein Berufsheer bezogen, ohne im re-

⁸ Kaufmann, Bruno (Hrsg.) (2005): *The Initiative & Referendum Monitor 2004/2005. The IRI Europe Toolkit to Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives*. London.

⁹ *Democracy International, mehr demokratie! österreich, Mehr Demokratie Deutschland* (Hrsg.) (2013): *Monitoring Report zur Wehrpflicht-Volksbefragung*; *Democracy International, mehr demokratie! österreich* (Hrsg.): *Monitoring Report zur Volksbefragung in Wien*.

¹⁰ Artikel 139 Absatz 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

daktionellen Teil die nötige Distanz zu wahren. Bei der Abstimmung haben aber trotzdem auch Krone-Leser mehrheitlich mit 56% für die Beibehaltung der Wehrpflicht gestimmt. Damit wurde entgegen einer häufigen Behauptung belegt, dass der Einfluss der Boulevardmedien auf Abstimmungsergebnisse beschränkt ist.

Organisationen der Zivilgesellschaft haben vor der Volksbefragung zahlreiche Podiumsdiskussionen veranstaltet, wobei in den meisten Fällen eine ausgewogene Auswahl der Experten gewährleistet wurde. Darin zeigte sich die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, eine derartige politische Fragestellung ausgiebig und abwägend zu diskutieren.

Die Bundesheer-Volksbefragung wurde von den Regierungsparteien SPÖ und ÖVP angesetzt. Durch die Auswahl der beiden Alternativen war die Debatte auf die Positionen der Regierungsparteien ausgerichtet, was den Regierungsparteien die Gelegenheit verschaffte, sich zu Beginn des Superwahljahrs 2013 mit vier Landtags- und einer Nationalratswahl als maßgebliche politische Akteure zu positionieren. Die Regierungsparteien haben jedoch eine informierte Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger verhindert und haben damit ihre maßgebliche Verantwortung für die Fairness des Volksbefragungsverfahrens nicht wahrgenommen. Sie haben die Konsequenzen, die sie an die Entscheidung für die eine oder die andere Antwortalternative knüpfen wollen, nicht transparent dargestellt. Die Befragten konnten sich daher nicht im Klaren sein, welche Folgen aus ihrer Entscheidung resultieren werden. Sowohl die Kostendimension eines Berufsheeres als auch die Reformen des Bundesheeres im Fall der Beibehaltung der Wehrpflicht blieben weitgehend im Dunkeln. Vorliegende Konzepte für die Umsetzung der Entscheidung wurden der Öffentlichkeit vorenthalten.

Wiener Volksbefragung vom 7. bis 9. März 2013

Die Volksbefragung wurde durch eine anhaltende Diskussion über die Ausdehnung der kostenpflichtigen Kurzparkzonen ausgelöst. Die Oppositionspartei ÖVP hatte mit Unterstützung der FPÖ ausreichend Unterschriften für eine Volksbefragung über die Ausweitung

der Kurzparkzonen gesammelt, die aber mit fragwürdigen Verfassungsargumenten nicht genehmigt wurde. Aufgrund des öffentlichen Drucks hatte die Stadtregierung eine eigene Volksbefragung mit geänderter Fragestellung zu den Kurzparkzonen sowie drei weiteren Fragen angesetzt. Von diesen drei Fragen war nur die Bewerbung für die Sommerolympiade 2028 umstritten. Den Fragen zur Privatisierung und zu erneuerbaren Energieprojekten, die mit 87,1% bzw. 67,1% bestätigt wurden, fehlte ein aktueller auslösender Konflikt. Diese beiden Fragen boten aber für die beiden Regierungsparteien eine Gelegenheit, sich mit eigenen Kernthemen zu positionieren.

Lediglich die Fragestellung über die Olympiabewerbung, die mit 72% abgelehnt wurde, war klar und objektiv formuliert. Die Frage über die Ausweitung der Kurzparkzone hingegen war ohne Erläuterung unverständlich. Es ging darum, ob die Zuständigkeit für Parkraum auf Bezirksebene bleiben oder zentralisiert werden sollte. 63,5% sprachen sich für eine Beibehaltung der Zuständigkeit bei den Bezirken aus. Die Fragen über Privatisierung und erneuerbare Energiekonzepte dienten der Verbreitung politischer Ansichten der Regierungsparteien, wobei sich der Parteislogan der SPÖ zur Privatisierungs-Frage beinahe wortgleich auf dem Stimmzettel fand. Bei der Frage über die Ausweitung der Kurzparkzonen kommt hinzu, dass schwer argumentierbar ist, warum verfassungsrechtliche Aspekte, die gegen eine Genehmigung der Volksbefragung der ÖVP über Kurzparkzonen ins Treffen geführt wurden, nicht genauso auch gelten, wenn die Regierung eine Frage zum selben Thema stellt.

Nachholbedarf etablierter Parteien im Umgang mit Direkter Demokratie

Beide Monitoring Reports kamen auf der Grundlage der eingangs geschilderten Bewertungskriterien zum Schluss, dass die Volksbefragungsverfahren insgesamt als unfair zu werten waren und dass die etablierten Parteien im Umgang mit Direkter Demokratie einen erheblichen Nachholbedarf hinsichtlich einer fairen Ausgestaltung haben. Dies zeigt sich auch in der Wahl für das Instrument einer unverbindlichen Volksbefragung, das die Entscheidung bei der Regierung belässt, anstelle

einer Volksabstimmung, deren Ergebnis verbindlich ist. Instrumente der Direkten Demokratie wurden "von Parteien für Parteien" eingesetzt und insbesondere bei der Wiener Volksbefragung im Sinn einer gelenkten Demokratie verwendet.

Für einen reifen und fairen Umgang mit Instrumenten Direkter Demokratie ist auf Seiten der machthabenden Parteien sowie Politikerinnen und Politiker vor allem ein Einstellungswandel vonnöten, der Engagementpolitik¹¹ zu einem ernsthaften Anliegen macht und auf Aktivierung und Ermöglichung von Engagement der Bevölkerung ausgerichtet ist. Auf der Grundlage eines Politikverständnisses, das Aktivierung und Engagement der Bevölkerung als ein wesentliches Ziel betrachtet, wäre eine faire Ausgestaltung der Instrumente der Direkten Demokratie und die Ermöglichung von Volksabstimmungen, die durch die Engagierten selber initiiert werden können, eine logische Konsequenz.

Die Europäische Bürgerinitiative – Partizipationschance oder schein-demokratisches Instrument?

Stephan Dreischer

Dr. Stephan Dreischer war nach seinem Studium der Politikwissenschaft und Soziologie zunächst freier Mitarbeiter in der Jugendbildungsarbeit, danach Stagiaire bei der Europäischen Kommission (Eurostat) und arbeitet nun seit mehreren Jahren als Politikwissenschaftler an der TU Dresden in Forschungsprojekten sowie am Lehrstuhl für Politische Systeme und Systemvergleich.

Der Wunsch nach mehr Bürgerbeteiligung macht auch und gerade vor der Europäischen Union (EU) nicht halt. Einesteils gründet sich das auf ein weithin empfundenes demokratisches Defizit der EU,¹² andernteils ist die

¹¹ Siehe z. B. Klein, Ansgar / Sprengel, Rainer / Neuling, Johanna (Hg.) (2014): Jahrbuch Engagementpolitik 2014.

¹² Die Richtigkeit dieser Einschätzungen muss hier nicht geprüft werden; denn für die aufgrund bestimmter Annahmen durchgeführten Handlungen ist der Wahrheitsgehalt irrelevant, da deren Folgen

Chance zur direkten Teilhabe der Bürger an politischen Entscheidungen eine von der substaatlichen bis zur staatlichen Ebene vieler EU-Mitgliedsländer gepflogene Praxis. Lange Zeit fand dies jedoch auf europäischer Ebene keinen Widerhall. Erst im Jahr 2007 wurde durch den Vertrag von Lissabon in Art. 11 des EU-Vertrags (EUV) in Verbindung mit Art. 24 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Möglichkeit einer europäischen Bürgerinitiative (EBI) auf supranationaler Ebene verankert.¹³ Das erklärte Ziel dieses neuen Instruments ist es, die Partizipationschancen zu verbessern und dadurch die demokratische Funktionsweise der EU zu stärken.¹⁴ Dabei spielt der Gedanke eine wichtige Rolle, nicht nur die – ohnehin seit vielen Jahrzehnten meist gut organisierten – supranational agierenden Interessengruppen, sondern vor allem auch die europäischen Bürger zu stärkerer Teilhabe an der europapolitischen Entwicklung zu motivieren.

Offene Fragen

Die Einführung solch eines partizipationsstärkenden Instrumentes wirft allerdings mindestens zwei eng miteinander verwobene Fragen auf – eine von repräsentationstheoretischer und eine weitere von praktischer Relevanz. Repräsentationstheoretisch ist das Instrument eines Bürgerbegehrens deshalb interessant, weil es in repräsentativen Demokratien regelmäßig die Aufgabe der Parlamentarier ist, die Sorgen, Wünsche und Anliegen der Bürger

real sind, ganz gleich, wie unreal die ihnen zugrundeliegenden Annahmen auch gewesen sein mögen. Zur Grundlegung dieses als Thomas-Theorem bezeichneten Prinzips siehe Thomas, William Issac / Thomas, Dorothy Swaine (1929): *The Child in America*. New York, S. 492.

¹³ Frühere Bemühungen zur Integration der Bürger in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess finden sich zusammenfassend dargestellt bei Hrbek, Rudolf (2012): *Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem*, in: *Integration* 1, S. 35-50, hier S. 36ff.

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (abgedruckt in ABl. L 65/2011).

aufzunehmen und in den politischen Willensbildungsprozess einzuspeisen. Diese als Responsivität bezeichnete Aufgabe ist eines der Kernelemente funktionierender Repräsentationsbeziehungen zwischen Abgeordneten und Bürgern. Ihre volle Wirkung entfaltet sich allerdings nur dann, wenn zweierlei gelingt: (a) eine gute Vernetzung zwischen beiden Gruppen, welche Responsivität überhaupt erst ermöglicht, sowie (b) eine Umsetzung der auf der Grundlage solch responsiven Verhaltens gewonnenen Einsichten in allgemeinverbindliche Regelungen und deren anschließende öffentliche Darstellung und Rechtfertigung. Um ordnungsgestaltende Wirkung zu entfalten, bedarf es jedoch eines – dem EP freilich fehlenden – Rechts zur Gesetzesinitiative. Dem Parlament ist es – ebenso wie dem Rat – nur möglich, die Kommission zu bestimmten Initiativen aufzufordern (Art. 225 AEUV). Zudem ist der Mangel einer europäischen Öffentlichkeit als jenem Resonanzboden, auf dem die ordnungskonstruktiven Vorhaben ihren Widerhall in Form öffentlich ausgetragener Diskussionen finden müssten, ein weithin bekanntes und immer wieder beklagtes Problem.¹⁵

Aus repräsentationstheoretischen Erwägungen wäre einer Bürgerinitiative also dann weitgehend die Grundlage entzogen, wenn es ein perfektes Repräsentationsverhältnis zwischen Bürgern und Abgeordneten gäbe. Dieser Fall tritt jedoch – zwar nicht nur, aber dort ganz besonders – in der europaparlamentarischen Praxis bislang nicht ein, so dass es zu prüfen gilt, inwiefern die EBI eine konkrete Maßnahme zum Schließen dieser Lücke sein kann.

Verfahrensablauf der EBI

¹⁵ Stellvertretend für viele vgl. die folgenden beiden: Neidhardt, Friedhelm (2006): Europäische Öffentlichkeit als Prozess. Anmerkungen zum Forschungsstand, in: Langenbucher, Wolfgang R. / Latzer, Michael (Hg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden, S. 46-61; Spanier, Bernd (2012): Europe, anyone? The „Communication Deficit“ of the European Union Revisited. Baden-Baden.

Ein grundsätzliches Problem von Volksbegehren besteht darin, dass zuweilen die Beteiligungsquoten so hoch gewählt werden, dass sie eine unüberwindbare Hürde für die Initiatoren darstellen.¹⁶ Dieser Fehler wurde bei der EBI jedoch vermieden, indem die Zahl notwendiger Unterstützer auf mindestens eine Million Personen festgelegt wurde, die ihrerseits allerdings aus wenigstens einem Viertel der Mitgliedstaaten (gegenwärtig also sieben) stammen müssen. Auch ist zu beachten, dass in jedem der Mitgliedstaaten eine Mindestunterzeichnerzahl erreicht werden muss, die sich aus der Multiplikation der aus den jeweiligen Mitgliedstaaten entsandten Abgeordneten für das EP mit der Gesamtzahl der EP-Abgeordneten ergibt. Im Falle Deutschlands wurde diese Zahl auf 74.250, im Falle Frankreichs auf 54.000 und in Österreich bspw. auf 12.750 Personen festgelegt.¹⁷

Trotz der sowohl absolut als auch relativ geringen Anzahl notwendiger Unterstützer handelt es sich um kein ganz leichtes Unterfangen, eine erfolgreiche Bürgerinitiative auf europäischer Ebene zu initiieren. An deren Anfang steht nämlich die Notwendigkeit, überhaupt erst einmal Gleichgesinnte aus mindestens sieben Mitgliedstaaten der EU zu finden, um einen so genannten „Bürgerausschuss“ zu bilden. Dieser hat sodann einen Vertreter und Stellvertreter zu bestimmen, welche als Kontaktpersonen zu den Organen der EU dienen. Bevor es zu einer formalen Registrierung der Bürgerinitiative kommt, findet zudem eine Vorprüfung des Vorhabens durch die Kommission statt. Dadurch soll einerseits verhindert werden, dass die Initiatoren weitere Anstrengungen unternehmen, ohne überhaupt zu wissen, ob das Begehren zulässig ist; andernteils wird hiermit garantiert, dass keine gegen die Grundsätze der EU

¹⁶ In Deutschland etwa ist die Regelung in Hessen besonders restriktiv, da es für ein Volksbegehren 20% der Wahlberechtigten als Unterzeichner bedarf; in Brandenburg hingegen ist das Quorum auf 120.000 Wahlberechtigte festgelegt, was ca. 5% der Bevölkerung entspricht; in der Schweiz hingegen sind nur 100.000 Unterschriften für eine Volksinitiative nötig, also ungefähr 1,25% der Bevölkerung.

¹⁷ Siehe Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 (Anm. 14).

verstoßenden Vorhaben in Gang gesetzt werden. Im Falle eines positiven Bescheids und der Registrierung kann mit der maximal zwölf Monate dauernden Sammlung der Unterschriften begonnen werden. Die anschließende Prüfung der Gültigkeit – schriftlicher oder elektronischer – Unterstützungsbekundungen obliegt ebenso wie die Feststellung der Abstimmungsberechtigung den jeweils dafür zuständigen nationalen Behörden. Nach Beendigung dieser maximal drei Monate dauernden Phase kann die EBI schließlich mit diversen Dokumenten, wie etwa einer Übersicht jener Personen oder Gruppen, die mehr als 500 EURO zur Unterstützung der Initiative beigesteuert haben, der Kommission vorgelegt werden. Daraus erwächst jedoch kein Automatismus, der die Kommission verpflichtete, dem Anliegen auch zu folgen. Vielmehr dürfen die Organisatoren die Initiative anschließend der Kommission näher erläutern und erhalten von ihr eine formelle Antwort, die eine Erläuterung sowohl der rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen als auch des weiteren Vorgehens bzw. des Verzichts darauf enthält. Außerdem wird den Initiatoren die Möglichkeit eingeräumt, das Begehren bei einer Anhörung im Europäischen Parlament vorzustellen. Damit ist der Prozess der EBI im Grunde abgeschlossen, und im für die Initiatoren günstigsten Fall erfolgt die Einleitung eines Gesetzgebungsprozesses durch die Kommission.

Erste Erfahrungen

Für den letzten Schritt, die tatsächliche Umsetzung eines Begehrens in ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben durch die Kommission, gibt es bislang noch keinen Testfall, da aufgrund der kurzen Laufzeit (seit 1. April 2012) noch keine EBI den gesamten Prozess durchlaufen hat. Es liegen jedoch erste Erfahrungen zur Nutzung des Instruments vor, so dass eine kurze Einschätzung der Durchführungspraktiken und Erfolgchancen möglich ist.

Im Dezember 2013 waren 13 EBI abgeschlossen; sechs weitere wurden zurückgezogen und bei drei anderen fehlte die notwendige Unterstützung; in 15 Fällen versagte die Kommission die Registrierung der Initiative. Die Einreichsprache der registrierten Initiativen war zumeist englisch, in einigen Fällen auch französisch, in jeweils einem Fall deutsch, grie-

chisch und italienisch. Sehr unterschiedlich ist auch die Vielfalt der Sprachen, in denen Informationen auf der Seite der Kommission bzw. auf den von den Initiatoren unterhaltenen Internetseiten zugänglich sind. So wurde bei der Initiative „Stop Vivisection“, die sich für ein Verbot des Sezieren lebender Tiere einsetzt, Informationen in allen EU-Amtssprachen auf der Seite des amtlichen Registers bereitgestellt; einige Initiativen machen aber auch nur Informationen in einer Sprache verfügbar; dabei handelt es sich dann ausnahmslos um englisch, wie etwa bei der EBI „Central Public Online Collection Platform for the European Citizen Initiative“ oder der „European Free Vaping Initiative“. Dieses Vorgehen scheint auch folgerichtig, handelt es sich bei englisch doch um die einzige Sprache, von der ein großer Teil der europäischen Bevölkerung angibt, sie zumindest ansatzweise zu beherrschen. Sprachkenntnisse sind also offenkundig ein wichtiger Selektionsfaktor, wenn es um die mögliche Unterstützung einer Bürgerinitiative geht. Gleichzeitig ist damit die Wiederkehr eines bekannten Problems verbunden, weil Fremdsprachenkenntnisse in der Regel eher dort verbreitet sind, wo höhere Bildungsabschlüsse erzielt wurden. Folglich ist es eben auch nur jener Teil der Bevölkerung, der aktiv partizipiert, obwohl es ausweislich der bisher eingereichten Bürgerinitiativen durchaus das Ziel der Initiatoren ist, sprachliche Vielfalt anzubieten. Es ist allerdings nicht überraschend, dass dies dort an Grenzen stößt, wo die Sprachbarrieren der Einreicher erreicht sind. Zwar wird die Internetseite des „online-Sammelsystems“ in allen Amtssprachen der EU zur Verfügung gestellt, so dass zumindest für sämtliche EU-Bürger die Möglichkeit gesichert ist, die basalen Informationen für eine Unterstützungsbekundung zur Kenntnis zu nehmen, das jedoch wird kaum ausreichen, nicht ohnehin schon überzeugte Unterstützer zur Teilnahme zu motivieren. Der Reichweite einer EBI sind natürlich auch durch die finanziellen Möglichkeiten der Initiatoren Grenzen gesetzt. Zuweilen zeigt sich jedoch, dass es finanzielle Unterstützung durch bestimmte Interessengruppen gibt. So ist etwa die EBI „Einer von uns“, die sich für den „[r]echtliche[n] Schutz der Würde, des Rechts auf Leben und der Unversehrtheit jeder menschlichen Person vom Zeitpunkt der

Empfängnis¹⁸ einsetzt, von der „Fondazione Vita Nova“ mit 50.000 EURO unterstützt worden. In anderen Fällen sind nationale oder internationale Verbände, die sich selbst mit den Themen der eingereichten EBI beschäftigen oder dem Anliegen aus anderen Gründen positiv gegenüberstehen, als Unterstützer zu identifizieren. Auch finanzielle Hilfe durch Fraktionen des EP lässt sich feststellen. So wird beispielsweise die EBI „Aussetzung des Energie- und Klimapakets der EU“ von der Fraktion „Europe for Freedom and Democracy (EFD)“ des EP mit 2.500 EURO unterstützt.¹⁹ In solchen Fällen mag man sich schon fragen, inwieweit es sich noch um eine Initiative der Zivilgesellschaft handelt, zumal diese EBI von Ludwik Dorn vertreten wird, der lange Zeit Mitglied der polnischen Partei „Recht und Gerechtigkeit“ war, aus welcher die Partei „Solidarisches Polen“ hervorging, deren Abgeordnete ihrerseits wiederum Teil der EFD-Fraktion im EP sind.

Cui bono?

Niemand kann voraussagen, wie gut neue Beteiligungsrechte angenommen werden, wie ihre tatsächliche Wirkung sein wird und ob sie wirklich den intendierten Zweck erfüllen, aber dennoch scheinen vier Aspekte bei der Nutzenbewertung eine zentrale Rolle zu spielen: die Langfristigkeit des Instruments, seine eingeschränktheit auf das Sekundärrecht, die input-Orientierung und die mit der EBI potentiell verbundene Minderheiten- bzw. Elitenmacht.

Dass ein solches Instrument wie eine Bürgerinitiative nicht geeignet ist, um auf kurzfristige politische Herausforderungen zu reagieren, überrascht wenig. Die Einrichtung und die Mobilisierung für eine EBI braucht Zeit und ist deshalb besser für die Behandlung grundsätzlicher Fragen als zur Lösung alltäglicher Ordnungsprobleme, wie beispielsweise der Fischfangquoten oder der Agrarförderung, geeig-

net. Daran zeigt sich schon, dass es sich bei diesem Element niemals um ein Substitut, sondern nur um ein komplementäres Element repräsentativer Demokratie handeln kann. Überraschend ist jedoch, dass die EBI sich nicht auf die grundsätzlichen Fragen des Primärrechts (also die verfassungsäquivalenten Verträge), sondern nur auf das daraus abgeleitete Sekundärrecht beziehen darf. Es wäre doch, vor allem weil es sich um ein Thematisierungs- und nicht um ein Entscheidungsinstrument handelt, folgerichtig, die Möglichkeit der Initiative weiter auszudehnen. Das gilt insbesondere auch deshalb, weil die EBI dem Projekt der europäischen Integration und auch den konkreten Ordnungsleistungen ‚nur‘ ein Zuwachs an input-Legitimation verschaffen kann, nicht aber deren output-Legitimation steigern wird. Gerade diese ist aber, anders als die wissenschaftlich gern traktierte Frage der input-Legitimation, für die EU von großer alltagspraktischer Wichtigkeit; denn die EU-Bürger müssen erkennen können, dass die EU-Regelungen im funktionalen Sinne nützlich sind. Das wiederum ist dann schwer zu erreichen, wenn das Instrument allein zu einem Hebel politischer Elite oder gar von (extremen) Minderheiten wird, die eine EBI als Forum der Präsentation von Sondermeinungen nutzen. Letztlich könnte das zur Folge haben, dass die EBI nur ein weiterer Kommunikationskanal für jene wird, die ohnehin schon zahlreiche andere Wege der Einflussnahme nutzen.

Wem nutzt also diese neue Form der Beteiligungsmöglichkeit? Am meisten hilft sie ohnehin schon gut vernetzten, hervorragend ausgebildeten, mehrsprachig begabten und an europäischen Fragen interessierten Bürgern und zivilgesellschaftlichen Interessengruppen.²⁰ Folglich kann man die Dinge auch anders als der Vizepräsident der Kommission Maroš Šefčovič sehen, der formulierte, dass „[d]ie Tatsache, dass es drei so unterschiedlichen europäischen Bürgerinitiativen wohl gelungen ist, genügend Unterstützung zu finden“, ihn sehr zuversichtlich stimme, weil es beweise, „dass dieses sehr ehrgeizige und

¹⁸ Siehe <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005> (letzter Aufruf: 23.12. 2013).

¹⁹ Siehe <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000010> (letzter Aufruf: 23.12. 2013).

²⁰ Vgl. auch Quittkat Christine (2012): Die EBI – (K)ein Tor zur europäischen Politik für „Normalbürger“, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 25 (4), S. 69-79, hier S. 76.

einzigartige Experiment der länderübergreifenden partizipatorischen Demokratie die Vorstellungskraft der Menschen in ganz Europa angeregt hat.“ Insgesamt lässt sich wohl resümieren, dass die EBI mehr als ein schein-demokratisches Element ist, dessen Nutzen trotz vorhandener Schwächen zumindest darin besteht, Kommunikationsprozesse über Grenzen hinweg zu verstärken – und sei es eben zunächst nur in Teilen der europäischen Gesellschaft. Allein das ist schon nicht wenig und birgt durchaus Potential für zukünftige Entwicklungen.

Wie wollen wir in Zukunft repräsentiert werden? Gedanken zur Weiterentwicklung von Repräsentation und Partizipation

Rita Trattnigg / Thomas Haderlapp

Dr. Rita Trattnigg ist Politologin, Expertin für Zukunftsfähigkeit im österreichischen Lebensministerium, Pionierin der partizipativen Demokratie, Prozessbegleiterin von kulturellen Wandel-Prozessen mit partizipativen Methoden und arbeitet am Institut für kulturellen Wandel in Wien und Kärnten.

Dr. Thomas Haderlapp ist Jurist und promovierter Philosoph, Lebensqualitäts- und Pionierforscher, mehrjährige Forschungs- und Lehrtätigkeit am Zentrum für Zukunftsstudien der Fachhochschule Salzburg. Er ist Experte für Corporate Social Responsibility und unterstützt Unternehmen, Gemeinden und Regionen bei der Lösung von erfolgsrelevanten Zukunftsfragen mittels partizipativer Zukunftsgestaltungsprozesse.²¹

Was sind zur Zeit die brennenden Fragen in der Arbeit mit Partizipation? Welche Themen stehen jetzt an, nachdem vieles an Grundlagenarbeit zur Qualität von Partizipation (siehe dazu www.partizipation.at; z.B. Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung²² oder Arbeitsblät-

ter zur Partizipation 1-6 der Strategieguppe Partizipation) geleistet wurde?

Wir wollen aus unserer langjährigen Arbeitspraxis in diesem Feld einige Aspekte herauskristallisieren und beziehen uns dabei auch auf ein gemeinsames Forschungsprojekt mit dem Titel „Zukunftsfähigkeit ist eine Frage der Kultur“, in dem wir uns mit Hemmnissen, Widersprüchen und Gelingensfaktoren des kulturellen Wandels beschäftigen.²³

Wenn wir davon ausgehen, dass die anstehenden Herausforderungen in unserer Kultur nur gemeinsam zu lösen sind, stellt sich unmittelbar die Frage danach, welche Ansätze das derzeitige System der repräsentativen Demokratie für diese Aufgaben bereit stellt. Wir lesen die viel beschriebene und besprochene Krise der repräsentativen Demokratie vor allem als Krise der Repräsentation an sich. Die Art und Weise, wie Repräsentation gelebt wird, scheint nicht mehr zufrieden zu stellen. Vielen Menschen reicht es nicht aus, alle vier oder fünf Jahre ein Kreuz auf dem Wahlzettel zu machen – sie wollen zu Inhalten von Politik gefragt werden und mehr mitbestimmen als bisher. Doch die institutionalisierte Politik hat darauf offensichtlich noch keine Antwort gefunden und setzt weiterhin darauf, den Willen der Wähler bzw. Bürger mittels Meinungsumfragen und über Funktionäre/Multiplikatoren oder social media zu erfassen und diesen zu interpretieren.

Unsere Erfahrungen und Forschungsergebnisse zeigen, dass politische Entscheidungsträger vor der Herausforderung stehen, mit dem „Systembruch“ (Aussage eines politischen Abgeordneten) umzugehen, der durch Ansätze der Partizipation im System der (bisher praktizierten) repräsentativen Demokratie ausgelöst wird. Im Rahmen einer von der Autorin moderierten Sitzung im Salzburger Landesparlament (Landtag) wurde von Seiten der Politik die Frage nach der zukünftigen Rolle der politischen Gremien gestellt. Diese Bedenken der Politik, ihre angestammte Aufgabe des Ma-

²¹ Haderlapp, Thomas / Trattnigg, Rita (2013): Zukunftsfähigkeit ist eine Frage der Kultur. Hemmnisse, Widersprüche und Gelingensfaktoren des kulturellen Wandels. München.

²² Die „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ wurden von einer inter-ministeriellen Arbeitsgrup-

pe (Leitung: Elisabeth Dearing/Bundeskanzleramt und Rita Trattnigg/Lebensministerium) erarbeitet und 2008 von der österreichischen Bundesregierung als Qualitätsstandard für die Bundesverwaltung verabschiedet.

²³ Vgl. Haderlapp, Thomas / Trattnigg, Rita (2013).

chens/Entscheidens zu verlieren und sich durch die verstärkte Förderung von Partizipation selbst abzuschaffen, gilt es ernst zu nehmen. Was jedoch sind neue Rollenbilder? Welches neue Führungsverständnis steht an? Wir meinen, dass uns an diesem Punkt der Diskussion die oftmals gehörte Trennung in repräsentative, direkte und partizipative Demokratie nicht (mehr) weiter bringt. Im Kern geht es um die Frage, wie „Repräsentation“ anders gelebt werden kann. Oder anders formuliert: *Wie wollen wir in Zukunft repräsentiert werden?*

Wenn wir davon ausgehen, dass eine Gesamtheit von Menschen nur durch Einzelne einheitlich handeln und sich artikulieren kann, dann ist Repräsentation notwendig, um sich gesellschaftlich sinnvoll zu organisieren – außer es gelingt umfassend, in allen Angelegenheiten Formen der direkten Mitbestimmung einzusetzen (Staat, Schule, Vereine usw.). Denn die Alternative zur Repräsentation ist die Selbstregierung bzw. Selbstgesetzgebung, deren Anwendung jedoch in Großorganisationen sowie zur Organisationen von Massen bisher noch weitgehend auf funktionierende, organisatorische Lösungen wartet. Das bedeutet, dass das Prinzip der Repräsentation auch weiterhin ein Wesenselement unseres Systems bleiben wird – weshalb für uns eine Auseinandersetzung mit diesem Wesen sinnvoll erscheint. Wie kann Repräsentation neu definiert/erfunden werden?

Im System der repräsentativen Demokratie wird mit Delegation gearbeitet. Ich delegiere meine Stimme an die Politik und dieser Akt der Delegation ist zum einen ein höchst emotionaler Akt, der viel Vertrauen im Verhältnis zwischen Repräsentierten und Repräsentierenden erfordert. Zum anderen bewirkt Delegation aus unserer Sicht eine gewisse Trennung oder auch Entfremdung vom Gegenstand „Politik“. Oder anders ausgedrückt: eine emotionale Entkoppelung findet statt. Die Delegierenden haben scheinbar nicht mehr das Gefühl, der Souverän bzw. souverän zu sein. Sie ziehen sich – mit einem mehr oder weniger starken Gefühl der Ohnmacht – darauf zurück, Politik aus der Ferne zu kommentieren und sich über die Art und Weise zu beschweren, wie mit ihrer Stimme umgegangen wird. Der Souverän ist sich nicht dessen bewusst, der Souverän zu sein.

Wie kann also diese Entkoppelung behoben und eine Rückkoppelung organisiert werden? Ein wesentliches Kulturelement ist aus unserer Sicht die Möglichkeit zur Partizipation. Die Neudefinition von Repräsentation könnte also darin bestehen, Partizipation als essentiellen Bestandteil eines anderen Politikstils oder Politikverständnisses zu begreifen. Damit könnte die in der negativen Abwärtsspirale wechselseitigen Misstrauens zwischen Politik und Bürgern massiv verschwendete Energie produktiv für die Zukunftsgestaltung transformiert werden.

Und wie könnten dementsprechend andere Bilder der Politikgestaltung aussehen? Wir prägen das Bild einer Politik als Gastgeberin, die Zeiten und Räume zur Verfügung stellt, um Zukunftsfragen gemeinsam auszuhandeln. Dadurch werden Bürger aktiviert, sich produktiv einzubringen. Was es dazu braucht, sind vor allem Beteiligungserfahrungen für Politiker, die sich, wie das beschriebene Beispiel aus dem Salzburger Landtag zeigt, in der Auseinandersetzung mit neuen Rollen oder Aufgaben befinden.

Ein partizipativer Ansatz, mit dem wir in den letzten Jahren sehr gute Erfahrungen gemacht haben ist der sog. „BürgerInnen-Rat“ und die dabei eingesetzte Methode „Dynamic Facilitation“ (DF). Basierend auf dem von Jim Rough begründeten „Wisdom Council“ wurde in Österreich das partizipative Format des „BürgerInnen-Rates“ speziell für Anwendungen im Kontext des öffentlichen Bereichs entwickelt.²⁴ BürgerInnen-Räte werden hier auf lokaler und regionaler sowie Landes- und Bundesebene eingesetzt.²⁵

Der BürgerInnen-Rat und DF-Prozesse können als Ausdruck des Gemeinwohls verstanden

²⁴ Auftraggeber: Politik/Verwaltung; Zufallsauswahl; 12-16 Teilnehmende; 1 ½ Tage gemeinsame Arbeit mit Dynamic Facilitation-Moderation; am Schluss steht eine gemeinsame Erklärung, die in einer öffentlichen Veranstaltung präsentiert wird; Rückkoppelung mit Entscheidungsträgern.

²⁵ Für Anwendungen in Organisationen wie Unternehmen oder Schulen, die auf den Charakteristika des „Wisdom Council“ aufbauen, verwenden wir den Begriff „Zukunftsrat“. DF kann als Moderationsmethode in unterschiedlichen Kontexten (z.B. Arbeitsklausur, Abteilungssitzung) mit variablem Prozessdesign eingesetzt werden.

werden. Menschen bringen ihre – wie wir es nennen – „repräsentierende Wahrnehmung“ aus dem Feld mit und agieren so als Sprachrohr für anstehenden Handlungsbedarf. Damit wird der BürgerInnen-Rat zum Seismograph: Innerhalb kurzer Zeit entsteht ein strukturierter Überblick über die Stimmungs-, Problem- und Bedürfnislagen der Menschen und es werden darauf aufbauend passgenaue Lösungsmöglichkeiten „aus der Mitte der Gemeinschaft“ (z.B. Gemeinde/Region, Unternehmen, Institution) entwickelt.

Wir meinen auch, dass es für den notwendigen kulturellen Wandel wichtig wäre, die Selbstorganisationskräfte einer Gesellschaft zu aktivieren. Durch die beschriebenen Auswirkungen des Modells der Repräsentation bzw. praktizierten Delegation erfahren gerade diese Kräfte eine Schwächung. Die aus unserer Sicht erforderliche Rückkoppelung zwischen (institutionalisierter) Politik und Bürgern könnte so zu einer „Souveränisierung“ der Menschen beitragen: Politik würde wieder zum Gemeingut werden – zu einem Gut, um das sich alle gemeinsam kümmern. Der BürgerInnen-Rat bietet die Möglichkeit, diese Rückkoppelung zu organisieren und die Selbstorganisation und das Gefühl der Handlungsfähigkeit zu stärken. Die Menschen entwickeln durch die gemeinsame Arbeit, z.B. im Rahmen eines 1 ½ Tage dauernden BürgerInnen-Rates, eine Ahnung davon, wie 12-16 fremde Menschen innerhalb kürzester Zeit als Gruppe handlungsfähig werden können – hier zeigt sich das große Potential für kulturellen Wandel. Unsere Forschung macht deutlich, dass es sich dabei um eine Zukunftskompetenz handelt, die immer wichtiger wird: die Fähigkeit, sich als Gesellschaft (kleine oder größere Einheiten) zu organisieren und kollektiv handlungsfähig zu werden. Wenn dies in Anbetracht einer großen Vielfalt von Meinungen gelingt, dann sind wir einen bedeutenden Schritt weiter.

Partizipative Prozesse sollten also Bestandteile eines kontinuierlichen Entwicklungsprozesses werden: Statt den Menschen etwas zu verordnen, wird Beteiligung als neue kulturelle Praxis „von innen heraus“, als Teil eines neuen (politischen und gesellschaftlichen) Betriebsystems, vorgelebt. Dazu wäre es notwendig, innerhalb von Politik/Verwaltung, Unternehmen oder Institutionen entsprechende Zeiten und Räume vorzusehen und Ressourcen auf-

zubauen (wie etwa Stabstellen oder Ansprechpartner in Unternehmen oder Abteilungen wie das Büro für Zukunftsfragen der Vorarlberger Landesregierung).

Doch diese Prozesse passieren nicht nebenbei, sondern müssen bewusst initiiert und gestaltet werden. Sie erfordern Prozesskompetenz, also das Wissen um die optimale Konzeption und insbesondere spezielle Moderations- und Aushandlungsmethoden zur erfolgreichen Durchführung. Aus eigener praktischer Erfahrung meinen wir, dass die vielfältigen Beiträge, die partizipative Prozesse zur Zukunftsfähigkeit unseres Gemeinwesens leisten können, neben hoher Wertschätzung in Zukunft durchaus auch regelmäßige finanzielle Unterstützung und eine institutionelle Verankerung rechtfertigen, wie dies etwa im Bundesland Vorarlberg mit den regelmäßigen, landesweit durchgeführten BürgerInnen-Räten bereits praktiziert wird. Dieser Aufbau von Kapazitäten könnte den kulturellen Wandel von der „Verwaltung zur Gestaltung“ unterstützen.

Eines unserer Forschungsergebnisse fassen wir bildlich so zusammen: Nach dem „Ende des Zeitalters der großen Erzählungen“ (Jean Francois Lyotard) stehen wir als Gesellschaft nun an der Schwelle des Zeitalters des großen Gesprächs, das sich aus vielen kleinen Gesprächen zusammensetzt. Um die komplexen Herausforderungen angehen zu können, braucht es uns alle. Wir sind gefordert, gängige Paradigmen und eingefahrene Muster zu hinterfragen und darauf aufbauend alternative Lösungswege im Rahmen partizipativer Zukunftsgestaltungsprozesse zu entwickeln. Diese Prozesse sind nicht nur in Gemeinden, Regionen und Gebietskörperschaften, sondern auch in Unternehmen, Schulen oder Organisationen vielfältig anwendbar und können wichtige Beiträge zu einer innovationsfördernden Entscheidungskultur und einer zukunftsfähigen Entwicklung leisten.

Das Zeitalter des großen Gesprächs ist gekennzeichnet durch Zeiten, Räume und Ressourcen, um die „Weisheit der Vielen“ als gesellschaftliches Potential für Zukunftsgestaltung sichtbar und nutzbar zu machen. Es geht darum, sich für die Ko-Produktion und Ko-Kreation von Lösungen zu entscheiden und der Gestaltung solcher Prozesse entsprechende Aufmerksamkeit und Wertschätzung zu widmen.

Da soziale Innovationen, wie die genannten partizipativen Prozesse, einen mindestens ebenso großen Beitrag zum kulturellen Wandel leisten werden, wie technologische Erfindungen, empfiehlt es sich, diese in Institutionen strukturell zu verankern und ausreichend zu finanzieren – so können sie zu einem selbstverständlichen Teil des erweiterten Repertoires partizipativer Gestaltung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft werden und einen wichtigen Beitrag zur Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit eines Gemeinwesens leisten.

Partizipation und Internet: Von großen Hoffnungen und den Mühen der Ebene

Christoph Meißelbach

Christoph Meißelbach ist Politikwissenschaftler und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Systeme und Systemvergleich an der Technischen Universität Dresden.

Als „das Internet“ in den 1990er von der Politikwissenschaft als Forschungsgegenstand entdeckt wurde, prägten von Beginn an Technikoptimisten verschiedenster demokratietheoretischer Provenienz den Diskurs. Jene erkannten in den technischen Gegebenheiten weitreichende Chancen zur Lösung oder wenigstens zur Abmilderung der Strukturprobleme moderner Demokratien: Politikverdrossenheit, Legitimitätsdefizite, Ungleichheiten. Dabei wurden stets auch und gerade partizipatorische Potentiale und neue Möglichkeiten zur Ausgestaltung demokratischer Prozesse und Strukturen besonders hervorgehoben. Die vernetzte, dezentrale und genuin nonhierarchische technische Struktur des Internets bringe neue kommunikative Möglichkeiten hervor, die dazu führten, dass sich moderne Demokratien wieder stärker mit den Bürgern vernetzten. So werde sich dem Idealbild einer „direkten Demokratie“ attischer Prägung wieder angenähert. Bürger, gleichsam versammelt in einer „virtuellen Agora“, könnten wieder mehr und unmittelbarer in Prozesse der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung eingreifen, was zu sachgerechteren

und als legitimer empfunden Entscheidungen führe.²⁶

Natürlich standen diesen Internet-Optimisten auch Pessimisten und Relativisten gegenüber. Erstere verwiesen darauf, dass das Internet zum reinen Unterhaltungsmedium verkommen würde. Zudem bestünde die Gefahr, das Internet könnte Demokratien wegen der großen Missbrauchspotentiale bei Überwachung und Umgang mit persönlichen Daten mehr schaden als nützen. Auch wurde vereinzelt das Argument lanciert, die Verbreitung des neuen Mediums würde die Machtpotentiale demokratischer Institutionen erodieren lassen. Die Relativisten verwiesen darauf, dass sich Gesellschaften in ihrem Wesen durch die Einführung neuer Medien entweder nicht so grundsätzlich oder zumindest nicht so klar zum Guten oder Schlechten entwickeln.

Natürlich lagen sie alle falsch, und natürlich hatten sie alle recht. Denn all diese Positionen sind aus früheren Debatten um die neuen Medien ihrer Zeit wohl bekannt. So wurden auch mit Radio („Radiotheorie“) und Fernsehen („Teledemokratie“) weitreichende Wünsche und Ängste verbunden, die sich meist zwar in ihrer Tendenz als heilsichtig, in der Abschätzung der Folgen aber als falsch oder zumindest sehr ungenau herausstellten. Die Geschichte der sozialen Integration neuer Medien, der „Kolonisierung“ neuer Technologien durch Gesellschaften zeigt, dass die tatsächliche Entwicklung meist zwischen diesen Polen lag und neue, vorher nicht antizipierte Folgen für Gesellschaften und politische Systeme hervorbrachte.

Nach zwei Jahrzehnten der Konjunktive in der politikwissenschaftlichen Internetforschung

²⁶ Zum demokratie- und kommunikationstheoretischen Rahmen der folgenden Ausführungen siehe ausführlich und mit weiteren Literaturhinweisen Meißelbach, C. (2009): Web 2.0 – Demokratie 3.0? Demokratische Potentiale des Internets. Baden-Baden; eine Kondensierung findet sich bei Kneuer, M. (2013): Bereicherung oder Stressfaktor? Überlegungen zur Wirkung des Internets auf die Demokratie, in: Kneuer, M. (Hrsg.): Das Internet: Bereicherung oder Stressfaktor für die Demokratie? Baden-Baden, S. 7-31; weiterführend siehe auch Kersting, N. (2012): The Future of Electronic Democracy, in: ders. (Hrsg.): Electronic Democracy. Opladen, S. 11-54.

zeichnet sich immer klarer ab, wie das Internet moderne Demokratien westlichen Typs verändert – oder, um präziser zu sein: wozu diese Gesellschaften das Internet nutzen und wie dies demokratietheoretisch zu bewerten ist. Zwar wird in der gesellschaftlichen und auch politikwissenschaftlichen Diskussion noch immer fieberhaft nach den demokratisierenden Potentialen des Internets – einer technischen Vorrichtung, eines Mediums – gesucht und dabei so mancher Befund mit normativen Absichten interpretativ überdehnt. So halten die Occupy-Bewegung, die #aufschrei-Debatte, der Arabische Frühling und einige weitere Ankerbeispiele immer wieder als Positivbeispiele her. Es zeigt sich aber bei nüchterner Betrachtung ein immer klareres Bild, das wohl am besten mit der Metapher von den „Mühen der Ebene“ zu beschrieben ist.²⁷

Transparenz als demokratisierendes Potential?

Bevor zum Kern von Partizipation, also der Information, Mobilisierung und schließlich Beteiligung von Bürgern am politischen Prozess vorgedrungen werden kann, soll zunächst eine in diesem Zusammenhang immer wieder zentral behandelte Kategorie auf der Ebene politischer Prozesse und Strukturen betrachtet werden: Transparenz. Hier sind die Potentiale des Internets unübersehbar – und längst auch ganz real spürbar. Regierungen machen ihren Bürgern mehr und mehr Informationen zugänglich („Open Data“), aber auch von den Mächtigen nicht zur Veröffentlichung vorgesehene Daten lassen sich leichter aufspüren, kopieren, veröffentlichen und verbreiten („Whistleblowing“). Vielerlei institutionalisierte Informationsangebote und für politische Akteure durchaus unbequeme „Leaks“ haben die Transparenz des politischen Prozesses in modernen Demokratien fraglos massiv erhöht. Im Diskurs darüber wird aber allzu oft übersehen,

²⁷ Im Folgenden wird also jener *relativ* gut erforschte Zusammenhang zwischen der Verbreitung des Internets und Partizipation in modernen westlichen Demokratien behandelt; die Wechselwirkungen des Mediums mit autokratischen Systemen sind ohnehin (nicht zuletzt aus methodischen Gründen) weit weniger gut erschlossen.

dass Transparenz in Demokratien kein Wert an sich ist, sondern vielmehr nur ein Mittel zur Erreichung demokratietheoretisch wünschenswerter Zwecke sein kann. Was die Einhegung von Korruption und Kungelei, was die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung und somit die Möglichkeiten zum Bezug von Informationen als Grundlage rationaler (Wahl-) Entscheidungen der Bürger und daraus resultierende Antizipationseffekte im Bereich der politischen Klasse angeht, scheint die durch das Netz gesteigerte Transparenz durchaus positive Effekte zu zeitigen. Trotzdem fällt Demokratie in keiner ideengeschichtlichen Strömung in eins mit perfekter Transparenz, und nicht jeder politische Prozess wird dadurch demokratischer oder gar „effizienter“, dass er öffentlich und damit unter den Bedingungen medialer Zuspitzung und Simplifizierung stattfindet, also „transparent“ ist.

Folglich wird mehr Transparenz nur dann demokratisierende Wirkung entfalten, wenn sie auf eine Gesellschaft trifft, die sie als *Werkzeug* nutzt, um eben tatsächlich mehr Menschen für Politik zu interessieren, mehr Partizipation zu entfachen oder schlicht sachgerechtere Entscheidungen zu treffen oder zu akzeptieren.²⁸

Politische Informiertheit, Mobilisierung und Wahlbeteiligung

Diese Perspektive lenkt das Interesse auf die für alle internetoptimistischen Argumentationen zentrale Frage, ob das Internet politisch mobilisierende Effekte auf Individuen hat. Die Befunde sind durchaus nicht einheitlich, geben in der Summe jedoch Anlass zur Ernüchterung.²⁹ Weder konnte gezeigt werden, dass

²⁸ Vgl. zum Hintergrund des Arguments Steffani, W. (1973): Parlamentarische Demokratie - Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation. in: ders. (Hrsg.): Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen, S. 17-47.

²⁹ Wenngleich diese Befunde nur für Demokratien gelten, werden wohl doch sogleich die „Facebook-Revolutionen“ des Arabischen Frühlings als Gegenbeispiel in Stellung gebracht. Es ist aber zu bedenken, dass die Ursachen für den hohen Mobilisierungsgrad wohl kaum in der Verfügbarkeit des Mediums zu suchen sind. Jene dürfte sich sehr

ein Internetzugang zu politischer Mobilisierung führt, noch bestätigte sich die dahinter liegende Hypothese, ein Internetanschluss erhöhe die politische Informiertheit von Individuen.³⁰ Vielmehr bekräftigen Studien zur Mediennutzung die Intuition, das Medium würde eben für allerlei genutzt (private Kommunikation, Unterhaltung, Shopping, Pornographie), rücke aber „das Politische“ nicht weiter in den Vordergrund. Damit widerlegt die Wirklichkeit ein in der Debatte populäres Argument, das auch für einen weiteren hier einschlägigen Gegenstandsbereich oft bemüht wurde. Die Möglichkeit der Beteiligung über das Internet senke die Transaktionskosten für Partizipation, weshalb etwa über Internet-Wahlen die Wahlbeteiligung gesteigert werden könne. Zahlreiche Modellversuche konnten diesen Effekt aber nicht zuverlässig reproduzieren. Die Wahlbeteiligung steigt durch die Möglichkeit von Online-Abstimmungen nicht per se an; mögliche Effekte hängen zudem stark von anderen Faktoren ab (Interface des eVotings, Mediennutzungskompetenz, verbreitete Deutungsroutrinen zum Thema Datenschutz usw.). Zudem sollte spätestens der NSA-Skandal die Sinne dafür geschärft haben, was Informatiker schon lange predigen: Ein derart sensibler Informationsaustausch wie der des Wahlaktes sollte wohl nicht auf so wenig vor Spionage und Manipulation geschützten Kanälen erfolgen.

wohl als intervenierende Variable verstärkend auf den Grad der Mobilisierung ausgewirkt haben, kann aber aus Sicht der Transformationsforschung kaum als notwendige oder gar hinreichende Bedingung für die in Gang gebrachten Prozesse angesehen werden.

³⁰ Zu empirischen Befunden zu Mobilisierung und politischer Informiertheit für Deutschland siehe Emmer, M. / Vowe, G. / Wolling, J. (2011): Bürger Online. Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland. Konstanz; für einen allgemeinen Überblick siehe Meißelbach (2009), a.a.O., S. 99ff. Verweise auf Studien zum eVoting finden sich ebd., S. 144ff. und ausführlich bei Hall, T. (2012): Electronic Voting, in: Kersting, N. (Hrsg.), a.a.O., S. 153-176.

Neue Formen der Partizipation

Natürlich erschöpfen sich die partizipatorischen Potentiale des Internets nicht in der Digitalisierung des Wahlaktes. Inzwischen gibt es so vielfältige Erscheinungsformen, dass schon deren vollständige Aufzählung, besonders aber deren detaillierte analytische Reflexion den Rahmen sprengen würde. Grob kann unterschieden werden zwischen Partizipation im *invited space*, also im vom politischen System vorgegebenen Rahmen (Bürgerhaushalte, Wahlen, formelle Petitionen, Umfragen usw.) und im *invented space*, also im weniger formalisierten, zivilgesellschaftlichen Raum (Protestaktionen, Flashmobs, Candy- und Shitstorms, Leserbriefe bzw. nichtoffizielle Petitionen).³¹ Bei erstgenannten fällt es häufig schwer, überhaupt (kontinuierliche) Beteiligung von mehr als ein paar Interessierten zu induzieren, und einschlägige Pilotprojekte im *invited space* etwa der Bürgerhaushalte zeitigen folglich oft nicht die erhofften (in erster Linie: legitimatorischen) Effekte. Für die spontaneren und offeneren Partizipationsformate im *invented space* lassen sich hingegen leicht Beispiele finden, die deren Erfolg im Sinne von massenhafter Wahrnehmung und Beteiligung belegen. Ganz fraglos lässt sich in diesem Segment auf den ersten Blick nachgerade ein partizipatorischer Boom diagnostizieren. Allerdings zeigt sich auch, dass diese Formate Dynamiken entfalten, die demokratietheoretisch zumindest ambivalent zu bewerten sind. Erstens kanalisieren Aktionen wie Shitstorms und informelle Petitionen auf einschlägigen, von zivilgesellschaftlichen Akteuren oder kommerziellen Anbietern betriebenen Portalen oft sehr kurzfristige und teils gar affektive

³¹ Zu Konzepten und Typologien von Online-Partizipation und weiterführenden Überlegungen siehe Kersting, N. (2014): Online-Beteiligung - Elektronische Partizipation – Qualitätskriterien aus Sicht der Politik, in: Voss, K. (Hrsg.): Internet und Partizipation. Wiesbaden, S. 53-87. Unter einem ‚Shitstorm‘ – vom jüngst selbst betroffenen Markus Lanz recht treffend als ‚Stuhlgewitter‘ übersetzt – versteht man spontane Aufwallungen von Empörung, die sich in massenhaften Unmutsbekundungen auf den Kanälen der sozialen Medien Bahn brechen; im ‚Candystorm‘ werden Adressaten hingegen mit Zuspruch überschüttet.

Reaktionen auf ganz unmittelbare Situationen. Sie agieren damit in erster Linie neue Formen spontaner Protestkultur aus, was zwar nichts per se Schlechtes sondern im Gegenteil etwas demokratietheoretisch durchaus Wünschenswertes ist. Allerdings erfolgt dieser Protest, oft getragen von inhaltlich kaum orientierten und nur sehr kurzfristig und niederschwellig mobilisierten „Wutbürgern“, allzu häufig ohne überwölbende ideologische Integration. Über den ganz konkret angeprangerten Zustand hinaus kann so schlechterdings unter den Partizipierenden kein Konsens darüber hergestellt werden, mit Rücksicht auf welche Interessen oder Ziele denn nun ganz konkrete politische Forderungen überhaupt formuliert werden sollen.

Solche neuen Partizipationsformen werden verschiedentlich ganz treffend als ‚Slacktivism‘ bzw. ‚Clicktivism‘ bezeichnet.³² Es fehlt ihnen an Nachhaltigkeit, Motivation zur differenzierten Befassung mit Problemstrukturen oder gar zu deren konstruktiver Beseitigung. Auch taugen sie derzeit wenig dazu, demokratische Spielregeln (neu) zu erlernen und zu habitualisieren, weil tatsächliche gesellschaftliche Konfliktlinien und Problemstrukturen häufig zugunsten simplifizierter Feindbilder („die Politik“, „der Staat“, „die Wirtschaft“) verwischt werden. Sie sind – jedenfalls in ihrer derzeitigen Form – kaum jene Instrumente des *empowerment* und *enlightened understanding*, die eine partizipative, sogenannte „starke Demokratie“ tragen könnten.³³ Mehr noch: sie generieren häufig Forderungen, die in den Verfahrensgang ‚klassischer‘, demokratisch legitimer Institutionen ohne weiteres gar

nicht integrierbar sind. Es entsteht so – etwa aufgrund der politischen Folgenlosigkeit einer von einigen hunderttausend Zeichnern unterstützten ‚Petition‘ – der (zumindest auf Basis dieser Faktenlage zu Unrecht gewonnene) Eindruck, die ‚alten Strukturen‘ seien nicht responsiv, seien undemokratisch und verkrustet. Davon, ob es gelingt, diese neuen Partizipationsformen und -bedürfnisse mit dem regulären demokratischen Prozess zu synchronisieren, wird ganz entscheidend abhängen, ob die Nutzung des Internets Partizipation, Responsivität und Legitimität in modernen westlichen Demokratien zu verbessern helfen kann.

Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft

Ob das Internet demokratisierende, partizipatorische, gar emanzipatorische Potentiale freisetzt, bleibt also eine offene Frage. Blindes Vertrauen darauf, dass dieses Medium westliche Gesellschaften zum Guten verändern würde, ist jedenfalls nicht angebracht. Ganz ohne Zweifel aber verändert es als „Medium der Massen“ und damit als *Öffentlichkeit* tragende Struktur die Art und Weise, wie über gesellschaftliche Konflikte informiert, diskutiert und deliberiert wird, auf welchen kognitiven und sozialen Grundlagen partizipatives Handeln sich also ereignet. Hier nun sind demokratisierende Effekte wiederum offenkundig: Die Gatekeeper-Funktion von Massenmedien wird wenn schon nicht in der erwarteten Weise unterminiert (weil professioneller Journalismus auch im digitalen Zeitalter offenbar ein nachgefragtes Gut bleibt), so doch zumindest abgeschwächt. Eine wesentlich größere Anzahl von Akteuren hat dank des Internets die Chance, öffentlich wahrgenommen zu werden und Agenda Setting zu betreiben. Und tatsächlich lässt sich eine (teils von den geschilderten Veränderungen in der Protestkultur getragene) Steigerung von Aufmerksamkeit für Interessengruppen und zivilgesellschaftliche Akteure aller Art und von deren Handlungsspielräumen beobachten.

Allerdings ist auch hier auf gegenläufige Tendenzen zu verweisen. Im Zuge der Normalisierung im Nachgang der „Gründerzeit“ zivilgesellschaftlicher Artikulation im Internet hat sich wenig überraschend herausgestellt, dass der Wettbewerb um das knappe Gut Auf-

³² Kritisch zu niedrigschwelligen Partizipationsangeboten wie ‚clicktivism‘, ‚slacktivism‘ und ‚feel good activism‘ siehe Baringhorst, S./ Kneip, V. / Niesyto, J. (Hrsg.) (2009): *Political Campaigning on the Web*. Bielefeld; pointierter auch Mozorov, E. (2009): *The brave new world of slacktivism*, online verfügbar unter: http://neteffect.foreignpolicy.com/posts/2009/05/19/the_brave_new_world_of_slacktivism (letzter Aufruf: 20.01.2014)

³³ Zum Konzept der starken Demokratie siehe Barber, B. (1999): *Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy*. *Political Science Quarterly*, 113, S. 573-590. Vgl. auch Dahl, R. (1998): *On Democracy*. New Haven.

merksamkeit mit steigender Anzahl der Akteure ein großes Maß an Ressourceninvestment und Professionalisierung notwendig macht. Auch haben sich im Internet mit Suchmaschinen, Social Media und vielfältigen anderen ‚content providern‘ ganz neue Gatekeeper etabliert, deren Selektionsalgorithmen wiederum meist ökonomischen Interessen folgen und selten einem gesellschaftspolitischen Ethos unterworfen sind, das über die Plattitüde des informellen Google-Firmenmottos (*„Don't be evil!“*) hinausgeht. Einmal mehr wird die schiere technische Möglichkeit konterkariert durch ganz handfeste soziale Faktoren, die dazu führen, dass eben doch nur ein kleiner Teil von Akteuren den Großteil der Aufmerksamkeit auf sich vereint.³⁴

Ökonomisierung und Digital Divide

Kritisch zu hinterfragen ist in diesem Zusammenhang auch, über welche Kanäle viele der oben beschriebenen Partizipationsformen fließen. Anders als in klassischen Massenmedien in Gestalt öffentlich-rechtlicher Formate ist es im Internet bisher nicht gelungen, wirklich ‚öffentliche‘ Räume zu etablieren. Vielmehr findet solche Partizipation eben auf den Portalen kommerzieller Anbieter statt (Facebook, Google, Twitter, Youtube), womit sie dem Qualitätsmanagement demokratisch legitimierter Institutionen weitgehend entzogen sind.³⁵

Nichtsdestoweniger bietet das Internetzeitalter im Vergleich zur Ära klassischer Massenmedien niederschwelligere Möglichkeiten öffentlicher Wahrnehmung. Aus demokratietheoretischer Sicht kann das aber nur dann positiv bewertet werden, wenn dies für öffentliche Diskurse auch Folgen hat – zum Beispiel im Hinblick auf die Diskrepanz zwischen wahrgenommener und tatsächlicher Relevanz

zu lösender gesellschaftspolitischer Probleme. Es besteht derzeit wenig Anlass, dies zu hoffen. Denn wenngleich die neuen technischen Möglichkeiten fraglos das (punktuell sicher auch urbar gemachte) Potential bieten, mehr Problemlösungsansätze und -kompetenz in den öffentlichen Diskurs einzuführen, leidet selbiger gleichzeitig an den mangelnden Möglichkeiten der Moderation und am Erodieren eines wirklich umfassend öffentlichen Diskursraumes. Wurde durch Massenmedien zwar autoritativ, aber immerhin überhaupt ein gemeinsamer Bezugsrahmen öffentlicher Diskurse geschaffen, so befördert das Netz die Partikularisierung solcher Debatten. Diese Verinselung erfolgt aber anscheinend nicht problembezogen, sondern vielmehr (wenig überraschend) entlang von Konfliktlinien zwischen epistemischen Gemeinschaften. Statt einer offeneren, pluraleren, weniger vermachteten Öffentlichkeit entstehen ideologisch konsistente Teilöffentlichkeiten, deren gemeinsame Diskursgrundlage zunehmend erodieren könnte. Die Grundlagen für interaktive Kommunikation, für konstruktive Deliberation werden, so scheint es, durch die neuen medialen Bedingungen nicht etwa befördert, sondern möglicherweise gar beschädigt.³⁶

All dies ist zudem im Kontext gesellschaftlicher Mediennutzung zu sehen. Nach wie vor sehr robuste Befunde zeigen nämlich eine digitale Spaltung der Gesellschaft (*„digital divide“*) in gleich doppelter Hinsicht auf. Entlang der üblichen soziodemographischen Variablen (Alter, Geschlecht, Bildungsgrad, Einkommen) lassen sich – erstens – systematische Unterschiede im Zugang zum Internet ausmachen. Einige Bevölkerungsgruppen sind also schon mangels technischer oder kommunikativer Möglichkeiten (mehr oder weniger stark) von den oben skizzierten Potentialen abgeschnitten.³⁷ Es gibt

³⁴ Siehe zu alldem Meißelbach (2009), a.a.O., S. 102ff. und die Beiträge in Voss, K. (2014), a.a.O.

³⁵ Der im Konzept der Post-Demokratie (Crouch, C. (2004): *Post-Democracy*, Cambridge) gebündelten, kritischen Gegenwartsdiagnose wird somit ein weiterer Mosaikstein hinzugefügt: Auch hier vollzieht sich vermeintlich Demokratisches im Flussbett ökonomischer Rationalitäten und ohne zurechenbare Anbindung an tatsächliche Entscheidungsfindung.

³⁶ Vgl. zu alldem Zehnpfennig, B. (2013): *Mehr Transparenz – weniger Demokratie?* In: Kneuer, M. (Hrsg.), a.a.O., S. 35-56. Es zeigt sich zudem, dass auch im digitalen Zeitalter reale face-to-face-Kommunikation für politisches Handeln elementar bleibt.

³⁷ Dies ist auch nicht etwa nur ein Übergangspheänomen. Für ältere Bevölkerungsgruppen mag dieser Effekt sich nivellieren, aber Armut, mangelnde Mediennutzungskompetenz und viele andere Gründe für soziale Benachteiligung werden auch in

– zweitens – auch unter den ‚Onlinern‘ systematische Verzerrung im Hinblick auf die Nutzung von politischen Informations- und Partizipationsangeboten. Grob vereinfacht bekräftigen die Befunde die sogenannte ‚Verstärkerhypothese‘: Es beteiligen sich vor allem jene im Internet, die ohnehin schon überdurchschnittlich hohes politisches Interesse aufweisen. Dies aber sind in der Regel relativ wohlhabende und/oder gut gebildete Individuen. Die doppelte digitale Spaltung offenbart abermals die demokratiethoretische Janusköpfigkeit des Internets: Es mögen Bürger zwar durchaus bessere Chancen auf Partizipation haben, nur sind dies überzufällig häufig jene, die ohnehin schon privilegiert oder zumindest politisch überrepräsentiert sind.³⁸

Lehren für die Demokratie im Internetzeitalter

Wie ist Partizipation im Internet also zu bewerten; und was lässt sich aus alldem für Praktiker lernen? Es wurde gezeigt, dass prinzipielle technische Potentiale eines Mediums keine direkten Rückschlüsse darauf erlauben, welche Effekte die Verbreitung dieses Mediums tatsächlich zeitigen. Die technische Infrastruktur des Internets erlaubt fraglos eine breite Palette an Partizipationsformaten, die moderne Demokratien voran bringen *können*. Eine sich daraus ergebene Entwicklung aber als Selbstläufer zu betrachten, wäre fatal. Neue demokratische Praktiken auszuprobieren, bedarf weiterhin der engagierten politischen Bildung und neuerdings eben auch der verstärkten Vermittlung von Medienkompetenz. Zudem und darauf aufbauend ist darüber nachzudenken, wie solche Schnittstellen zwischen *invited* und *invented space* herausgebildet werden können, mit denen es gelingt, neue partizipatorische Potentiale und Bedürfnisse in der Bevölkerung zu absorbieren. Allerdings scheint dabei nach aktueller Befundlage die Online/Offline-Heuristik wenig fruchtbar zu sein. Sie suggeriert eine Trennung zwischen ‚Cyberspace‘ und realer Welt, die in

Zeiten von Smartphones, *augmented reality* und dem „Internet der Geräte“ längst ein Anachronismus ist. Das Internet ist Teil der sozialen Wirklichkeit und kein mit jener in Interaktion tretender Monolith. Es bietet Chancen und Risiken. Jene gilt es wissenschaftlich zu erforschen und politisch zu gestalten. Politischen Eliten sei jedenfalls in aller Deutlichkeit ins Gewissen geredet. Die Notwendigkeit der Steigerung von Responsivität, die Erschließung neuer Quellen von Legitimität, vulgo: die stärkere Integration der Bürger in den politischen Prozess erledigt sich mit dem Internet nicht gleichsam von selbst. Sie verlangt vielmehr auch mutige institutionelle Lösungen.

Zukunft ein Grund bleiben, von digitalen Partizipationsangeboten ausgeschlossen zu sein.

³⁸ Zur doppelten digitalen Spaltung vgl. Meißelbach (2009), a.a.O., S. 99ff.