

Auf der deliberativen Welle reiten?

Anmerkungen zur Karriere von Losverfahren in der Bürgerbeteiligung

Roland Roth

Deliberation hat Hochkonjunktur. Das gilt besonders für durch Losverfahren zusammengesetzte Bürgerräte. Sie finden weltweit Interesse. Auf nationaler Ebene wurden z.B. Bürgerräte zur Klimakrise in Frankreich und Großbritannien tätig. Lokale Bürgerräte gibt es dort ebenfalls in größerer Zahl, wie auch in einigen anderen Ländern (detaillierte Informationen zu aktuellen Entwicklungen auf www.buergerrat.de). Im letzten Jahr haben zivilgesellschaftliche Organisationen erfolgreich einen Bürgerrat Demokratie in Deutschland durchgeführt. Die Begeisterung war groß: Bürgerräte könnten »Krafräume der Demokratie« werden, hieß es z.B. in der »Süddeutschen Zeitung« (vom 28.09.2019). Der Bundestag hat sich kürzlich des Formats angenommen und will es erproben. Das Spektrum der Befürworter geloster Bürgerräte ist beachtlich. Die Protestbewegung »extinction rebellion« setzt sich ebenso dafür ein wie der Bundesvorsitzende der Grünen Robert Habeck, der sich davon demokratische Impulse in Corona-Zeiten verspricht. Dies ist erstaunlich, denn andere Formen der Bürgerbeteiligung, wie z.B. Bürgerhaushalte, kommen nicht recht voran oder verspüren heftigen Gegenwind, wie z.B. die Bürgerbeteiligung bei den beschleunigten und ins Netz verlegten öffentlichen Infrastrukturplanungen durch das Mitte Mai 2020 verabschiedete »Planungssicherstellungsgesetz«. Auch von einem partizipativen Reformklima ist in den politischen Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie, in Parlamenten, Parteien und Verbänden, wenig zu spüren – eher das Gegenteil ist der Fall. Die im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung versprochene »Expertenkommission« in Sachen Demokratiereform wurde (bislang) gar nicht erst eingesetzt. Wenn Krisen unterschwellige Trends sichtbar machen, dann ist die Corona-Pandemie ein Warnruf. In dieser »Stunde der Exekutive« wurden Bürgerrechte sehr weitgehend ausgehebelt und die Zivilgesellschaft insgesamt unter Quarantäne gestellt. Die Bevölkerung wurde zwar für ihre Duldsamkeit und Folgebereitschaft, gelegentlich auch für ihre Nachbarschaftshilfe gelobt, aber ihre Mitsprache war nicht gefragt. Es ist zu hoffen, dass die aus der Versenkung der 1950er und 1960er Jahre geholte »Zuschauerdemokratie« nicht zur »neuen Normalität« wird. Unabhängig von diesen »Pandemieschäden« (vgl. Lührmann 2020) stimmen auch die internationalen Entwicklungen wenig hoffnungsvoll. Demokratische Rückbildungen haben im letzten Jahrzehnt deutlich zugenommen und Rechtspopulismus ist zu einer Seuche geworden, die mehr Opfer als Corona fordert (Freedom House 2020). Kann deliberative Demokratie ein Impfstoff sein, der hilft, wenn Demokratien zu sterben drohen (Levitsky/Ziblatt 2019)? Oder sind wir bereits in der traurigen Verfassung, die im Titel eines anderen internationalen Bestsellers anklingt: »Democracy may not exist, but we'll miss it when it's gone« (Taylor 2019)? Auch wer diese besorgte und womöglich als alarmistisch empfundene Rahmung ablehnt, muss sich die Frage stellen, welchen Beitrag deliberative Formate der Bürgerbeteiligung zur Stärkung der Demokratie in Deutschland leisten können. Nach einer kurzen Übersicht zum Thema, und einigen kritischen Anmerkungen zur deliberativen Praxis, wird diese Frage im letzten Abschnitt dieses Beitrags wieder aufgegriffen.

Konturen der deliberativen Welle in den OECD-Staaten

Es gibt kaum ein demokratiepolitisches Thema, das so viele Texte erzeugt hat, wie das der Deliberation. An Handbüchern und Standardwerken herrscht kein Mangel, und der intellektuelle Rückhalt – etwa durch die Werke von Jane Mansbridge und Jürgen Habermas – ist beeindruckend. Aus der »romantischen Illusion« herrschaftsfreier Kommunikation, die sich lediglich dem zwanglosen Zwang des besseren Arguments unterwirft, sei ein Mainstream-Konzept mit beachtlicher Verbreitung geworden. »Bürgerdeliberation ist in den letzten Jahren zu einer wahren Industrie geworden, wobei Bürgerdiskussionen auf lokaler, regionaler, nationaler und sogar transnationaler Ebene erprobt werden« (Bächtiger/Wyss 2013: 170). In der Tat machen deliberative Formate das Gros der vielen demokratischen Innovationen aus, die in den letzten Jahrzehnten ausgedacht und umgesetzt wurden. Der Begriff »Industrie« ist diesem Kontext mehr als nur eine Metapher, denn viele Erfinder/innen und Dienstleister/innen haben sich ihre jeweiligen Formate patentieren lassen. Statt eines eigenen Versuchs, einen strukturierten Überblick zu geben, greife ich auf eine aktuelle OECD-Publikation zurück, die den Versuch unternimmt, die deliberative Welle genauer zu erfassen (OECD 2020). Diese Veröffentlichung ist auch deshalb bemerkenswert, weil sie auf der Kooperation von wichtigen Protagonisten aus Wissenschaft und Praxis in zahlreichen OECD-Ländern beruht. Dabei wird ein Klärungsprozess deutlich, der über das Alltagsverständnis von Deliberation hinausgeht. Üblicherweise bezeichnet Deliberation die möglichst barrierefreie, breite, öffentliche Erörterung von Sachthemen im politischen Willensbildungsprozess. Spurenelemente dieser demokratischen Grundform finden wir in vielen Zusammenhängen: in Parlamenten – zumal in deren »Sternstunden«, wenn Abgeordnete vom Fraktionszwang befreit miteinander diskutieren, in politischen Parteien, wenn innerparteiliche Demokratie praktiziert wird, aber auch im Stuhlkreis der Kita, wenn Kinder und Erzieher/innen gemeinsam den Essensplan oder das nächste Ausflugsziel festlegen.

Erst in der Gegenüberstellung von partizipativer und deliberativer Demokratie gewinnen beide Konzepte an analytischer Schärfe. Partizipative Demokratie spricht eine große Zahl von Menschen an – im Idealfall alle, die von einer politischen Entscheidung betroffen sind. Ihr Ziel ist mehr Beteiligung in allen Lebensbereichen mithilfe von möglichst vielfältigen Partizipationsgelegenheiten. Der Zugang ist dabei prinzipiell für alle offen, die sich beteiligen wollen.

Von deliberativer Demokratie wird aktuell gesprochen, wenn

- eine vergleichsweise kleine, aber repräsentative Gruppe zusammenkommt,
- Losverfahren auf der Basis sozialer Kategorien über die Zusammensetzung der Gruppe entscheiden, die dann als repräsentativ wahrgenommen wird und in ihrer Arbeit nicht dem Einfluss starker Interessengruppen oder unmittelbar Betroffener ausgeliefert ist,
- die Beteiligten gut informiert sind und unterschiedliche Gesichtspunkte vertreten, die ein öffentliches Urteil darüber ermöglichen, worüber in der Sache Einigkeit besteht und entsprechende Empfehlungen aussprechen.
- Zudem müssen die Auftraggeber/innen und Entscheider/innen zugesichert haben, dass sie auf die Empfehlungen der Deliberation reagieren werden (OECD 2020: 12f.).

Im Unterschied zum Dialog, der in der Regel ein unverbindlicher Meinungsaustausch bleibt, und der Debatte, die argumentative Sieger oder Verlierer kennt, identifiziert die Deliberation gemeinsame Grundlagen, mögliche Alternativen und gibt Empfehlungen für zu treffende Entscheidungen (OECD 2020: 11).

Entlang dieser analytischen Unterscheidungen (und insgesamt 60 Kriterien) setzt sich die OECD-Metaanalyse mit 282 Fallstudien aus den OECD-Ländern aus der Zeit zwischen 1986 und Oktober 2019 auseinander und identifiziert 12 unterschiedliche Modelle von Deliberationsprozessen, wie z.B. Planungszellen, Bürgerräte oder Bürgerversammlungen (OECD 2020: 35ff.). Es gibt sie zwar auf allen politischen Ebenen, sie haben aber einen Schwerpunkt im lokalen Bereich (52%). Regional sind es 30%, auf nationaler Ebene 15% und supranational 3%. Aufgeschlüsselt nach Politikbereichen ergibt sich folgendes Bild: Stadtplanung: 43 Deliberationsprozesse, Gesundheit: 32, Umwelt: 29, Infrastruktur: 28 und strategische Planungen: 28 Prozesse (OECD 2020: 16).

Im Zeitverlauf lässt sich in der Tat eine Welle beobachten. Nach einem langsamen Start in den 1980er Jahren und einem Zwischenhoch um die Jahrtausendwende erreicht die Fallzahl seit 2011 ein bis dato unbekannt hohes Niveau mit den bislang höchsten Werten in den Jahren 2016/2017 (OECD 2020: 69). Da sich die Daten des durchaus anregenden und verdienstvollen OECD-Reports lediglich auf vorhandene Fallstudien beziehen, können sie nur einen in seiner Größe unbekanntem Ausschnitt aus dem realen Deliberationsgeschehen abbilden. Zudem ist der Report wesentlich von wissenschaftlichen und praktischen Unterstützer/innen deliberativer Prozesse geprägt und hat deshalb letztlich werbenden Charakter. Eine kritische Debatte wird weitgehend vermieden, auch wenn die Standards für gute Formen deliberativer Demokratie sehr hoch angesetzt werden (vgl. OECD 2020: 26f). Leider ist auch die Frage nach den Wirkungen deliberativer Prozesse ungeklärt. Werden die Empfehlungen von Bürgerräten oder Planungszellen aufgegriffen und umgesetzt? Da nur rund ein Fünftel der Fallstudien dazu überhaupt Aussagen macht, bleibt eines der zentralen Versprechen deliberativer Demokratie weitgehend offen: von politischen Entscheidern gehört und berücksichtigt zu werden (OECD 2020: 84).

Einige deutsche Erfahrungen

Im letzten Jahrzehnt haben deliberative Angebote auch in Deutschland verstärkt Unterstützung gefunden. Das bereits in den 1970er Jahren von Peter C. Dienel entwickelte Format der Planungszelle wird weiterhin nachgefragt (Dienel u.a. 2014). Das kostengünstigere Modell des »Bürgerrats« aus Vorarlberg wird ebenfalls lokal aufgegriffen. Eine wichtige Zäsur stellt die 2011 in Baden-Württemberg gebildete grün-rote Landesregierung mit ihrem Versprechen einer »Politik des Gehörtwerdens« dar, das seither in vielfältigen Formen umgesetzt worden ist (vgl. Roth 2014). Eine »Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung« wurde eingesetzt, und die Amtsinhaberin Gisela Erler prägte eine Dekade, in der Baden-Württemberg zu einem Reallabor für demokratische Erneuerungen geworden ist. Ohne auf die einzelnen Elemente der Umsetzung einzugehen, kann festgehalten werden, dass die Landesregierung Baden-Württembergs in jüngster Zeit bei zentralen Vorhaben und lokalen Konflikten mit landesweiter Ausstrahlung verstärkt auf deliberative Formate gesetzt hat. So wurden z.B. Bürgerinnen und Bürger bei der Entwicklung des Klimaschutzkonzepts des Landes durch Konsultationen in die Ideenfindung und Konzeptentwicklung einbezogen, wobei Formen der Zufallsauswahl (»Bürgerräte«, »mini-publics« etc.) besondere Aufmerksamkeit erfahren haben (Erler 2019: 5f.).

Einen neuen Schub erhielt der deliberative Ansatz durch den bundesweiten »Bürgerrat Demokratie«, der vom Verein »Mehr Demokratie« und der Schöpflin-Stiftung 2019 ins Leben gerufen wurde. Auf mehreren Regionalkonferenzen und einer viertägigen losbasierten Bürgerversammlung mit 160 TeilnehmerInnen wurde darüber diskutiert, ob und wie die repräsentative demokratische Praxis durch direktdemokratische und deliberative Formate ergänzt werden sollte. Im Ergebnis entstand ein Empfehlungskatalog mit 22

Forderungen, die sich u.a. für Volksabstimmungen auf Bundesebene, mehr Bürgerbeteiligung, ein Lobbyregister und die Institutionalisierung von bundesweiten Bürgerräten einsetzen. Die Sitzungen wurden intensiv durch wissenschaftliche Expertise unterstützt und das Vorhaben zeitnah evaluiert (Geißel u.a. 2019). Die öffentliche Resonanz war beachtlich und der »Bürgerrat Demokratie« hat es inzwischen zu einem ausführlichen Wikipedia-Eintrag gebracht.

Am 18. Juni 2020 hat der Bundestag die Einberufung eines eigenen Bürgerrats beschlossen. 160 per Los ausgesuchte Teilnehmende sollen für den Bundestag ein Bürgergutachten zur »Rolle Deutschlands in der Welt« erarbeiten. Das Gutachten soll bis Anfang 2021 dem Parlament vorliegen (Süddeutsche Zeitung vom 19.06.2020). Die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung sieht darin einen »Riesenfortschritt für die dialogische Bürgerbeteiligung«.

Schon 2012 hatte die Kanzlerin bundesweit zu einigen »Zukunftsdialogen« zum Thema »Wie wollen wir zusammenleben?« eingeladen. Das Ergebnis war eine unverbindliche Ideensammlung, die nur in Buchform käuflich erworben werden konnte. Es wurde letztlich nicht mehr öffentlich kommuniziert, was aus den Vorschlägen geworden ist.

Jeder dieser Impulse in Richtung deliberativer Demokratie verdiente eine intensive Auseinandersetzung. Besonders zur Teilnehmungspraxis in Baden-Württemberg liegt inzwischen eine Reihe von wissenschaftlichen Einzelstudien vor. Einige gemeinsame Herausforderungen fallen ins Auge:

1. Verbreitung. Die internationale Entwicklung wie die deutsche Praxis sprechen für einen leichten Aufschwung und eine wachsende Anerkennung deliberativer Teilnehmungsformate. Bislang sind sie jedoch – verglichen mit der gesetzlich verpflichtenden Betroffenenbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturvorhaben oder anderen partizipativen Formaten – eher die Ausnahme geblieben und ihre Institutionalisierung ist noch wenig fortgeschritten. Dass der enorme intellektuelle Einsatz für mehr Deliberation in keinem angemessenen Verhältnis zur bescheidenen Umsetzungspraxis steht, sollte zu denken geben. Jenseits der ungebrochenen Dominanz parlamentarischer Entscheidungsprozesse dürfte auch die Konkurrenz durch Expertenwissen (wie zum Beispiel von Epidemiologen in Corona-Zeiten) und die macht- und einflussgesteuerten Aushandlungsprozesse mit Interessenverbänden und Einflussgruppen (siehe die Rettungspakete »Bazooka« und »Wumms«) eine erhebliche Rolle spielen. Aus Sicht der politischen Entscheider/innen können beide Beratungsalternativen deutlich mehr zusätzliche Legitimation und Loyalität hervorbringen. Auch die Kosten für deliberative Prozesse dürften eine gewisse Rolle spielen, wenn es um deren Verbreitung geht (vgl. OECD 2020: 78).

2. Einbettung in den institutionellen politischen Prozess. Deliberationen sind keine Inseln, sondern eingebettet in politische Prozesse, die anderen Regeln gehorchen. Die schwächste Form dürfte die der symbolischen und rituellen Nutzung durch Entscheidungsträger/innen sein - wie z.B. bei den »Zukunftsdialogen« der Kanzlerin. Auch »rituelle Deliberation« kann einen Nutzen haben, und sei es nur der Nachweis von Bürgernähe und Dialogfähigkeit der Veranstalter (vgl. Tanasoca/Sass 2019). Dass zivilgesellschaftliche Akteure eine Initiative starten, um mit einem anspruchsvollen Deliberationsprozess Einfluss auf die politische Agenda des Bundestags zu nehmen, ist mutig, gibt es doch unter diesen Umständen keinerlei Gewähr für Resonanz. Im Falle des »Bürgerrats Demokratie« scheint dies zumindest in dem Sinne gelungen, dass der Impuls im Bundestag aufgegriffen wurde. Das gilt allerdings nicht für die umfangreichen Forderungen in Sachen Demokratie, sondern für einen Probelauf zu einem anderen Thema. In

der »Politik des Gehörtwerdens« sehen wir den bislang weitest gehenden Versuch, deliberative Prozesse mit dem Regierungshandeln programmatisch und praktisch zu verknüpfen. Allerdings sind deliberative Verfahren auch im Beteiligungskanon Baden-Württembergs eher die Ausnahme.

3. Die prägende Rolle der Veranstalter/innen und Auftraggeber/innen. In den deliberativen Idealwelten wird gerne die prägende Rolle der Veranstalter/innen übersehen. Wenn die Kanzlerin oder die Staatsrätin einladen, erhält der Deliberationsprozess sein eigenes Flair. Veranstaltungsort und Verpflegung können zusätzlich für gute Stimmung sorgen. Mit der Auswahl des Themas und der Benennung der Expert/innen strukturieren die Veranstalter die Agenda des Deliberationsprozesses weitgehend vor – schließlich handelt es sich um eine »invited participation«. Diese unvermeidliche Prägung ist nicht mit Manipulation zu verwechseln. Wer die Agenda des Vereins »Mehr Demokratie« und die Themen der Referenten mit den 22 Forderungen des »Bürgerrates Demokratie« vergleicht, wird ein hohes Maß an Übereinstimmung feststellen. Andere wichtige Demokratiethemata, wie z.B. das Wahlrecht für Drittstaatenangehörige/innen und junge Menschen, kamen nicht zur Sprache. Lediglich die Forderung nach einer gesetzlichen Verankerung von Bürgerräten auf Bundesebene ist hinzugekommen. Da zu diesem Zeitpunkt völlig unklar war, ob die Empfehlungen des Bürgerrates ihren Adressaten finden und eine gewisse Wirksamkeit entfalten, dürfte diese Empfehlung eher Ausdruck einer anregenden Gemeinschaftserfahrung sein.

4. Repräsentation und Repräsentativität. Einmal mehr bestätigt die wissenschaftliche Evaluation des »Bürgerrates Demokratie« eine Grunderfahrung in der Umsetzung deliberativer Formate. Es werden stärker »Menschen mit hohem Bildungsabschluss sowie einer positiven Einstellung zu mehr Bürgerbeteiligung und politisch Interessierte« erreicht. Die Verzerrungen waren trotz großer Anstrengungen im Auswahlprozess erheblich: 80,8% der Beteiligten hatten Abitur oder Fachhochschulreife (in der Gesamtbevölkerung sind es 32,5%), 87,1% der Beteiligten gab an sehr stark oder stark politisch interessiert zu sein, während dies in der Gesamtbevölkerung nur 38,7% von sich sagen (Geißel u.a. 2019: 14).

Es ist davon auszugehen, dass diese Verzerrungen nicht nur etwas mit der technischen Umsetzung des Losverfahrens, sondern auch mit dem Format selbst zu tun haben. Eine Beteiligung, die möglichst repräsentativ alle Bevölkerungsgruppen mitnehmen will, muss vielfältiger sein und nach aller Erfahrung auf zusätzliche zielgruppenspezifische Beteiligungsformate zurückgreifen. Deliberative Angebote sprechen in der Regel vor allem Mittelschichtsangehörige an. Mehr oder weniger unverbindliche Empfehlungen an politische Entscheider/innen zu formulieren, ist nicht unbedingt das Anliegen einer Mehrheit in der Bevölkerung, die sich für mehr Bürgerbeteiligung ausspricht: sie wollen vielmehr mitentscheiden und praktisch mitgestalten (Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014).

Die Gleichsetzung von Losverfahren mit fairer Repräsentation ist irreführend. Wenn benachteiligte Bevölkerungsgruppen nicht mit am Tisch sitzen oder sich dort nicht artikulieren können, hat dies auch Konsequenzen für die Empfehlungen. Ihre Sichtweise bleibt dann unberücksichtigt, wie wir aus empirischen Studien über parlamentarische Prozesse wissen (vgl. Elsässer 2018).

5. Wirkungen. Auch deliberative Prozesse beanspruchen Wirksamkeit. Mit ihren Empfehlungen wollen die Beteiligten Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse nehmen und die politische Agenda beeinflussen. Die deutschen Beispiele machen auf einige Fallstricke aufmerksam. Je allgemeiner das Thema und je länger die Empfehlungsliste, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es einen nachweisbaren

Zusammenhang zwischen den Empfehlungen und konkreten politischen Entscheidungen gibt. In Deutschland kommt noch die vergleichsweise geringe Transparenz des politischen Prozesses, inklusive des Budgetprozesses, erschwerend hinzu (IBP 2020). Aus Sicht der Entscheider/innen sind lange Listen vager und allgemeiner Empfehlungen dagegen ein Segen, denn sie engen ihre Entscheidungsprozesse nicht ein und erlauben Rosinenpicken. Mit dem Themenvorschlag für den ersten, vom Bundestag beauftragten Bürgerrat ist fast das Maximum an Unverbindlichkeit erreicht: »Die Rolle Deutschlands in der Welt« hätte nur noch durch »Gott und die Welt« übertroffen werden können.

Deliberative oder vielfältige Demokratie?

Auch wenn deliberative Demokratie von ihren Unterstützer/innen als Allheilmittel für die schwächelnden repräsentativen Institutionen und eine sich polarisierende politische Kultur empfohlen wird (Dryzek u.a. 2019; OECD 2020: 26f.), ist Skepsis angeraten. Deliberative Ansätze sind in Gefahr, von einer konservativen Strömung der »realistischen Demokratietheorie« (vgl. Achen/Bartels 2016) vereinnahmt zu werden, die zu einer »Democracy without Participation« (Parvin 2018) zurückzukehren möchte. Ihre Ratschläge lauten: Repräsentative Politik sollte sich zurückhalten und keine unerfüllbaren Partizipationsversprechen machen, die nur zu weiterer Enttäuschung und Wut beitragen können. Die Forderung nach mehr Partizipation sei schon deshalb zurückzunehmen, weil es nicht oder nur begrenzt gelungen sei, beteiligungsferne Gruppen anzusprechen. So habe sich durch die erweiterten Beteiligungsangebote die politische Ungleichheit noch vertieft. Notwendig sei stattdessen aus der »realistischen« Sicht die Stärkung repräsentativer Politik in Zeiten schwächelnder Parteien. Dies könne vor allem durch konsultative bzw. beratende Formen der Bürgerbeteiligung durch eine kleine Auswahl von Zufallsbürger/innen geschehen, wie z.B. in Mini-Publics, Planungszellen, Bürgerräten, Bürger-Dialogen oder Zukunftsforen. Gestärkt durch dieses Bürgerwissen von Wenigen ist eine Revitalisierung der professionellen »Elitendemokratie« denkbar, ohne an den Grundfesten repräsentativer Demokratie zu rütteln.

Die in der Bevölkerung verbreiteten Beteiligungsansprüche erfahren in diesem Demokratiemodell einerseits Anerkennung. Zufallsbürger sind gefragt und im Prinzip kann bei Losglück jede und jeder einmal dazu gehören. Andererseits droht eine doppelte Begrenzung. Erstens geht es ausschließlich um deliberative Beteiligungsformen von einigen wenigen ausgewählten Akteuren oder per Losverfahren bestimmten Zufallsbürger/innen. Eine Beteiligung der Vielen ist nicht vorgesehen. Zweitens haben die neuen Beteiligungsangebote ausschließlich beratende Funktion und sind ein weiterer Beitrag zur unverbindlichen Kommunikation, die ohnehin Konjunktur hat (Lau 2018: 422ff.). Direkte Entscheidungsmöglichkeiten der Beteiligten und Betroffenen sind nicht vorgesehen.

Die Einbindung von Deliberationsprozessen in das »realistische« Modell, die sich auf die öffentliche Anerkennung durch die politischen Eliten fixiert, hat zahlreiche offene Flanken. Bürger/innen fordern heute nicht nur allgemein mehr Bürgerbeteiligung, sondern haben in großer Zahl den Anspruch, sich selbst direkt zu beteiligen. Auch die mit Partizipationsprozessen verbundene Erwartung auf verbesserte Legitimation und größerer Akzeptanz von politischen Entscheidungen dürfte sich ohne direkte Beteiligung kaum erfüllen. Schließlich bleibt die Frage nach den Wirkungen der Konsultationen. Machen sie einen Unterschied oder verstärken sie Misstrauen und Zynismus – vor allem wenn die politischen Repräsentanten einfach nicht »zuhören«?

Drei Empfehlungen liegen nahe, wenn es darum geht, die konservative Rücknahme von Partizipationsansprüchen und die herrschaftskonforme Einbindung deliberativer Prozesse zu bekämpfen

(vgl. auch Schäfer/Merkel 2020): Erstens enthält das deliberative Ideal ein kritisches Potential gegenüber »realexistierenden« politischen Entscheidungsprozessen, das in Zeiten rechtspopulistischer Zumutungen wichtiger denn je ist (vgl. Hammond 2018). Deliberation erkennt die Vielfalt von Meinungen prinzipiell an und setzt auf informierte rationale Begründungen in Entscheidungsprozessen. Umso wichtiger ist es, diesen kritischen Maßstab immer wieder an reale politische Entscheidungsprozesse anzulegen, und sich nicht mit deliberativen Inseln zu begnügen. Zweitens wäre es hilfreich, wenn sich die Befürworter/innen von geloster Bürgerbeteiligung etwas reflektierter im Umgang mit den Grenzen dieses Formats zeigten. Mit Losglück oder der Phrase von der »gleichen Augenhöhe« ist es angesichts wachsender Ungleichheiten nicht getan. Dass auch einige Bürgerräte mehr Polarisierungen in der politischen Kultur eines Landes verhindern können, ist mehr als unwahrscheinlich. Drittens können deliberative Formate und Prozesse ihre politische Kraft nur entfalten, wenn sie in eine vielfältige Demokratie eingebettet bleiben und sich nicht als die scheinbar bessere Alternative präsentieren. Es geht bei politischen Entscheidungen nicht nur um die Kraft des besseren Arguments, sondern auch um einen fairen Interessenausgleich, die Nöte der Betroffenen und immer wieder um Protestpolitik, die – wie im Falle von Fridays for Future - den besseren Argumenten auf der Straße Gehör und Nachdruck verleihen kann.

Anmerkungen

(1) Das gilt selbst für die Beteiligungsprozesse, die Ministerien in Auftrag geben und dabei die Erfahrung machen können, dass deren Ergebnisse im parlamentarischen Entscheidungsprozess nahezu keine Rolle spielen - am Beispiel des Klimaschutzplans 2050 s. Rucht 2016.

(2) Dies gilt nicht nur, aber besonders für deliberative Formate, wie eine Analyse von Beteiligungsprozessen im Umweltbereich in den USA verdeutlicht: »Our findings suggest that public participation may be more likely to be shaped by administrative decision-making than administrative decisionmaking being shaped by public participation. Even when participatory perspectives are held by administrators, they are secondary to an instrumentalist perspective« (Eckerd/Heidelberg 2019: 13).

Literatur

- Achen, Christopher H./Bartels, Larry M. 2016: Democracy For Realists. Princeton: Princeton UP
- Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.) 2014: Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Diebold, Céline/Wortmann, Marcus 2020: Deliberative democracy: More than just voting. Gütersloh. Bertelsmann Stiftung
- Dienel, Hans-Liudger u.a. (Hg.) 2014: Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten. München: oekom
- Dryzek, John S. u.a. 2019: The crisis of democracy and the science of deliberation. Citizens can avoid polarization and make sound decisions. In: Science (363) Issue 6432, 1144-1146

- Eckerd, Adam/Heidelberg, Roy L. 2019: Administering Public Participation. In: American Review of Public Administration (<https://doi.org/10.1177/0275074019871368>)
- Elsässer, Lea 2018: Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland. Frankfurt/New York: Campus
- Erler, Gisela. 2019: Wo aber Gefahr ist, wächst das Rettende auch... Demokratie ist mehr als wählen. In: Baden-Württemberg-Stiftung (Hg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017. Studien zu Demokratie und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS, 1-9
- Freedom House 2020: Dropping the Democratic Facade. Nations in Transit 2020. Washington: Freedom House (freedomhouse.org)
- Geißel, Brigitte u.a. 2019: Bürgerrat Demokratie. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation. Frankfurt: Goethe-Universität
- Hammond, Marit 2018: Deliberative democracy as a critical theory. In: Critical Review of International Social and Political Philosophy (<https://doi.org/10.1080/13698230.2018.1438333>)
- IPB (International Budget Partnership) 2020: Open Budget Survey 2019. Washington: IPB
- IDEA 2019: The Global State of Democracy 2019. Stockholm: IDEA (www.idea.int)
- Lau, Danny Christian 2018: Kommunale Demokratie 2.0. Relevanz und Konsequenzen des digitalen Medienwandels für die rechtliche Konzeption kommunaler Demokratie. Baden-Baden: Nomos
- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel 2019: Wie Demokratien sterben. Und was wir dagegen tun können. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Lührmann, Anna u.a. 2020: Pandemic Backsliding: Does Covid-19 Put Democracy at Risk? Policy Brief No.#23. Gothenburg: V-Dem Institute (www.v-dem.net)
- OECD 2020: Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave. Paris: OECD
- Parvin, Phil 2018: Democracy Without Participation: A New Politics for a Disengaged Era. In: Res Publica (24), 31 – 52.
- Ritzki, Claudia 2020: Deliberation und Deliberationskritik. In: Riescher, Gisela u.a. (Hg.): Einführung in die politische Theorie: Grundlagen – Methoden – Debatten. Stuttgart: Kohlhammer, 241-261
- Roth, Roland 2014: Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation. In: Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg, 233-293
- Rucht, Dieter 2016: Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050. Analyse und Bewertung. Hamburg: Greenpeace.de
- Schäfer, Andreas/Merkel, Wolfgang 2020: Emanzipation oder Reaktion: Wie konservativ ist die deliberative Demokratie? In: Politische Vierteljahresschrift (<https://doi.org/10.1007/s11615-020-00232-8>)

- Tanasoca, Ana/Sass, Jensen 2019: Ritual Deliberation. In: The Journal of Political Philosophy (27) 2, 139-165
- Taylor, Astra 2019: Democracy may not exist, but we'll miss it when it's gone. London/New York: Verso

Autor

Roland Roth lehrte zuletzt Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er arbeitete als Research Fellow an der University of California in Santa Cruz (UCSC) und am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) sowie als Gastprofessor an der Universität Wien. Roland Roth war Mitbegründer des »Komitees für Grundrechte und Demokratie« (Köln) und sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«. Er ist tätig in verschiedenen wissenschaftlichen Beiräten von Stiftungen zu den Themen Demokratieentwicklung, Kinder- und Jugendbeteiligung, Integration und Rechtsextremismus. Er ist Mitglied der Lenkungsgruppe und Sprecher des Netzwerks Bürgerbeteiligung.

Kontakt

Prof. Dr. Roland Roth
Hochschule Magdeburg-Stendal
E-Mail: roland.roth1@gmx.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung, c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67, 53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de