IPG

INTERVIEWS 11.11.2019

Guter Rat

Allheilmittel gegen Demokratieverdruss oder Totengräber der Parlamente? Was Bürgerräte wirklich können – Norbert Kersting im Gespräch.

Interview von Claudia Detsch

In Deutschland und Europa sind immer weniger Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie zufrieden, das zeigen verschiedene Studien. Können Bürgerräte hier Abhilfe schaffen?

Das demokratische repräsentative System steht unter Druck. Um dem entgegenzuwirken, gab es bereits eine Vielzahl von demokratischen Innovationen. Wir hatten auf der lokalen Ebene in den 90er Jahren einen Boom von direktdemokratischen Verfahren und neuen Wahlverfahren: Panaschieren und Kumulieren, lokale Bürgerbegehren und -entscheide oder die Direktwahl von Bürgermeistern. Es wurden auch neue Beteiligungsinstrumente implementiert, die Partikularinteressen aufgreifen. Beispiele sind Kinder- und Jugendparlamente, Behinderten- und Seniorenbeiräte sowie Integrationsräte. Ein dritter Typ sind die über eine Zufallsauswahl entstandenen Gremien, die Bürgerräte, die damals als Planungszellen nur sehr selten implementiert wurden.

Die Protestbewegung Extinction Rebellion fordert derzeit die Einrichtung von repräsentativen Bürgerräten, deren Teilnehmende über ein Losverfahren bestimmt werden. Diese Bürgerräte sollen Vorschläge zum Klimaschutz ausarbeiten und dem Parlament vorlegen. Welche Erfahrungen gibt es bislang mit diesem Format?

Im Ausland boomen diese Gremien unter dem Label Minipublics oder Citizen Juries schon seit Jahren und so langsam schwappen diese Verfahren auch nach Deutschland rüber. Die gründliche Evaluation dieser Verfahren steht noch aus, weil sie in Deutschland noch relativ neu sind oder nur sporadisch als Planungszellen genutzt wurden. Aber es handelt sich in jedem Fall um eine Bereicherung der Demokratie, die meiner Meinung nach überfällig war.

Sie sagen, im Ausland gäbe es bereits weiter fortgeschrittene Formate. Können Sie uns Beispiele nennen?

Wir hatten schon in den 80er Jahren eine Welle von Beteiligungsinstrumenten über die sogenannten Bürgerhaushalte, entwickelt im brasilianischen Porto Alegre. Das waren klassische deliberative dialogische Verfahren.

Es gab damals also nicht mehr nur den Demokratieexport in die Entwicklungsländer, sondern es kamen demokratische Innovationen von dort zurück zu uns. Deutsche Städte haben das als eine Art digitales Vorschlagswesen übernommen - leider in einigen Städten mit wenig Erfolg.

Zu Bürgerräten, die über Zufallsauswahl funktionieren, gab es in einer Reihe von Ländern sehr gute Erfahrungen, so zum Beispiel in Belgien und Italien. In Italien wurden Bürgerhaushalte oft als Minipublic organisiert. Zu den best practices weltweit gehört z.B. British-Columbia mit dem Thema Wahlsystem auf regionaler Ebene und einer auf Zufallsauswahl basierenden Bürger-Jury. Ein weiteres sehr prominentes Beispiel sind die Bürgerräte, die es in Irland zu den Verfassungsprozessen rund um die Legalisierung der Abtreibung und der gleichgeschlechtlichen Ehe gegeben hat. Irlands Verfassungsreformprozess mit Bürgerrat und daran anschließenden Referendum gilt als vorbildlich. Sie haben eine breite Diskussion in der Öffentlichkeit ausgelöst. Auch in Frankreich sehen wir mittlerweile, dass diese Instrumente infolge der Proteste der Gelb-Westen in vielen Städten implementiert werden.

Andere Instrumente der direkten Beteiligung wie Volksentscheide werden statistisch eher von älteren und gutsituierten Menschen genutzt. Wird diese Schwachstelle einer selektiven Teilnahme durch die Zufallsauswahl der Bürgerräte behoben?

Wenn es um Repräsentativität und numerische Demokratie geht, sind klassische Wahlen immer noch bei weitem führend. Auch wenn bestimmte Gruppen eher rausfallen, sind insbesondere bei nationalen Wahlen auch die prekären oder beteiligungsfernen Gruppen aktiv. Dann haben wir Referenden; auch wenn nur 30, 40 Prozent der Bevölkerung hingehen, sind sie doch immer noch sehr repräsentativ. Alle anderen Verfahren weisen Probleme auf. Wenn die Wahl durch Selbstselektion erfolgt, dann ist tatsächlich nur ein kleiner Ausschnitt der Bevölkerung beteiligt. Es handelt sich dann um eine klassische partizipative Spaltung.

Das wird bei der Zufallsauswahl umgangen, weil man Quoten setzen kann: die alleinerziehende Mutter, der Schichtarbeiter oder die Person mit Migrationshintergrund. Der Bürgerrat beispielsweise, der

vom Verein „Mehr Demokratie“ und der Schöpflin-Stiftung auf nationaler Ebene ins Leben gerufen wurde, versucht bestimmte gesellschaftliche Gruppen und regionale Herkunft abzudecken. Mit diesem für Deutschland bisher einmaligen Modell-Projekt erarbeiten per Zufallsauswahl ermittelte Menschen Lösungen zur Stärkung und Weiterentwicklung unserer Demokratie.

Aber die Anzahl der Teilnehmer ist natürlich relativ gering. Wir haben es in der Regel mit 160 bis 200 Personen zu tun, die ein Thema diskutieren. In den beiden Bürgerversammlungen in Irland waren es sogar nur 100. Interessanter als die Anzahl der Personen ist die Frage, ob und wie die Debatte auf nationaler Ebene weitergeführt wird. Wir wollen ja nicht 100 oder 200 Personen haben, die besonders schnell trainiert werden im Viel-Informationen-und Experten-Statements-Anhören. Wir wollen einen nationalen Diskurs anstoßen.

Wie gelingt das? Wie kann man das sicherstellen, dass es keine geschlossene Diskussion bleibt?

Das gelingt bei solchen Verfahren nur, wenn die Medien das Thema aufgreifen. Wir müssen sicherstellen, dass man über Printmedien, klassisches Fernsehen, über das Internet und soziale Netzwerke zu einem gesellschaftlichen Diskurs kommt. Das hat beim bereits erwähnten Bürgerrat zur Demokratie noch nicht wirklich perfekt funktioniert. Man ist manchmal gefangen in seinem Netzwerk und denkt: Okay, wir haben es doch bis in die Tagesthemen und die FAZ geschafft und sind täglich in den sozialen Medien aktiv. Diese Selbstwahrnehmung geht aber an der Realität vorbei. Mangelnde Öffentlichkeit ist leider das Dilemma, das Beteiligungsverfahren häufig haben. Das gilt umso mehr, wenn sie ein Thema aufgreifen, für das die Bürger nicht unbedingt vor die Rathäuser ziehen.

Lässt sich die wachsende gesellschaftliche Polarisierung und Konfrontation überwinden, indem man zentrale Debatten auf die Ebene der Bürgerräte verlagert und durch eine breite öffentliche Debatte begleitet?

Polarität ist ein sogenanntes toxisches Thema. In Irland haben die Themen Abtreibung und gleichgeschlechtliche Ehe die Gesellschaft gespalten. Das Interessante ist, dass wir insbesondere beim Thema Abtreibung deutlich gesehen haben, dass es Personen im Bürgerrat gab, die ihre Position verändert haben. Daraufhin entstand eine nationale Diskussion – diese Personen haben erläutert, warum sie ihre Meinung geändert haben und eine andere Position beziehen. Das ist natürlich der Optimalfall der Partizipation: rationale Diskurse über Argumente und Veränderungen der Positionen. Wir entfernen uns

damit von pauschalen populistischen Vorabstatements.

In welchem Verhältnis stehen Bürgerräte zur repräsentativen Demokratie? Zum einen wecken solche partizipativen Verfahren Hoffnungen auf eine Belebung der Demokratie, andererseits gibt es auch die Befürchtung vor einer weiteren Untergrabung des parlamentarischen Systems.

Richtig, viele Befürworter der Bürgerräte denken, die repräsentative Demokratie könne auf diesem Weg ersetzt werden. Die Bürgerräte aber sind eine Bereicherung der repräsentativen Demokratie. Sie werden insbesondere bei zentralen gesellschaftlichen Themen kaum die gewählten Repräsentanten ersetzen. Sie werden diese entlasten, sie werden ihnen andere Argumente liefern und eine bessere Legitimationsbasis. Aber Bürgerräte können und werden gewählte Repräsentanten nicht völlig ersetzen.

Man sieht grundsätzlich bei allen Beteiligungsinstrumenten den Trend, dass die Bürgerinnen und Bürger sich ganz viel wünschen. Sie wollen die Option, sich überall beteiligen zu können. Ob sie es dann tatsächlich tun, ist eine andere Frage. Es handelt sich um eine klassische Optionsgesellschaft, die fortwährend auf ihre Handlungsspielräume besteht. Die Mehrzahl der Politiker sieht mittlerweile das als eine notwendige Beteiligung der Bürgerschaft und wichtig für demokratische Innovationen. Nichtbeteiligung führt früher oder später zu Problemen. Daher landen heute viele Entscheidungen vor Gericht. Oder man muss sich vor anderen Instrumenten verantworten wie dem Bürgerentscheid, Bürgerbegehren oder Volksentscheid, die Sachen blockieren, die ich eigentlich umsetzen will.

Gibt es Themen, für die sich Bürgerräte nicht eignen? Immerhin müssen sich die per Losverfahren ausgewählten Mitglieder in wenigen Tagen in sehr komplexe Themen einarbeiten.

Ich würde Bürgerräte eher dort einsetzen, wo es um normative, um Wertestrukturen geht, wo Grundsatzentscheidungen getroffen werden. Allerdings stehen politische Vertreter vor derselben Herausforderung. Auch Politik muss es schaffen, Komplexität zu reduzieren und Grundsatzentscheidungen zu treffen, die dem Gemeinwohl dienen. Wir sprechen den Politikern immer diese Kompetenzen zu und gehen davon aus, dass sie gemeinwohlorientiert entscheiden. Beim Bürger sagen wir dagegen immer: Der ist nur an Individualinteressen orientiert. Dem würde ich nicht zustimmen. Die Bürgerräte zeigen sehr deutlich, dass viele Bürgerinnen und Bürger eine starke Gemeinwohlorientierung haben.

Wie sieht die Zukunft der Bürgerräte aus? Werden sie künftig verbreitet Anwendung finden?

Ja. Wir werden in den nächsten Jahren noch weitergehende demokratische Innovationen sehen. Ich hoffe, dass diese stärker analog geprägt sein werden. Die Digitalisierung hat einige Vorteile bei der Mobilisierung oder als Gedächtnis für Institutionen. Aber Entscheidungen werden häufig analog und im Dialog getroffen, Deliberation ist nötig und man muss sich zusammensetzen. Wir werden in den nächsten Jahren Instrumente sehen, die digitale und analoge Ebene verknüpfen und gleichzeitig andere Verfahren einbinden.

Zu welchem Umgang raten Sie politischen Repräsentanten?

Bürgerräte haben das Potential, Proteste einzufangen, indem sie sie kanalisieren. Die repräsentative Demokratie ist gut damit beraten, sich stärker damit auseinanderzusetzen, nicht nur auf lokaler Ebene. Auf lokaler Ebene haben wir häufig das Laboratorium und die Schule der Demokratie. Aber wir brauchen so etwas auch auf regionaler und auf nationaler Ebene. Da fand in den letzten Jahren nicht viel statt. Diese Legislaturperiode hatte ja einige Ziele: Es gab die Idee, eine Enquete-Kommission auf nationaler Ebene zu dem Thema zu bilden. Das wurde nicht realisiert. Es sollte eine Expertenkommission implementiert werden. Kam ebenfalls nicht zustande.

Deswegen bin ich froh, dass jetzt zumindest als Alternative der Bürgerrat zur Zukunft der Demokratie implementiert wurde - mit einer relativ breiten Basis an Unterstützern. Natürlich muss es jetzt auch gelingen, diese Initiative in die breite Bevölkerung zu tragen. Man muss nur aufpassen, dass die Erwartung nicht ins Kraut schießt, dass es heißt: Die repräsentative Demokratie ist nun völlig überflüssig. Das ist eine übertriebene Erwartungshaltung, die man wecken sollte und nicht einlösen kann. Aber Bürgerräte können die Demokratie sehr wohl bereichern.



Norbert Kersting
Dr. Norbert Kersting ist Professor am Lehrstuhl für Vergleichende

Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Kommunal- und Regionalpolitik in Münster.