

Vertrauensgewinn durch partizipative Demokratie

Kathrin Stainer-Hämmerle

Die Vertrauenswerte von Politikerinnen und Politikern in Österreich – insbesondere jener der Regierungsparteien – befinden sich seit Jahren auf Talfahrt. Der APA/OGM-Vertrauensindex im Juni 2015 zeigte für den österreichischen Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ) einen negativen Saldo aus den Antwortmöglichkeiten »Vertraue ich« bzw. »Vertraue ich nicht«. Insgesamt fanden sich sechs österreichische Regierungsmitglieder im Minusbereich, acht hatten hingegen knapp positive Werte (1). SPÖ und ÖVP, die noch bis 1990 gemeinsam über 80 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinen konnten, schafften bei der jüngsten Nationalratswahl 2013 lediglich 50,8 Prozent und erreichen in aktuellen Umfragen zusammen keine absolute Mehrheit mehr. So könnte diese Regierungskonstellation, die ehemals in Österreich als die Große Koalition bekannt war, die letzte ihrer Art gewesen sein.

Auf der anderen Seite dürfen neu gegründete Parteien in Österreich mit einem enormen Vertrauensvorsprung rechnen und erreichen mittlerweile bereits beim ersten Antreten bei Wahlen auf Bundes- und Regionalebene Ergebnisse rund um die Zehn-Prozent-Marke. So erzielte das Team Stronach – eine Parteigründung des milliardenschweren Austrokanadiers und Gründers des Autozulieferkonzerns Magna Frank Stronach – bei den Landtagswahlen im Frühling 2013 11,2 Prozent (Kärnten), 9,8 Prozent (Niederösterreich) und 8,3 Prozent (Salzburg). Bei den Nationalratswahlen im Herbst 2013 erreichte das Team Stronach 5,7 Prozent und die ebenfalls neu gegründete, bürgerlich-liberale Partei »NEOS-Das neue Österreich und Liberales Forum« fünf Prozent. 2015 verhinderten parteiinterne Auseinandersetzungen weitere Erfolge des Team Stronach, dennoch sind die Chancen für neue Parteien weiterhin sehr hoch, da das Wahlmotiv »Stammwähler« stark zurückgegangen ist und ein umfangreiches Parteiprogramm immer weniger von den Wählerinnen und Wählern erwartet wird.

Steigende Distanzierung von der Politik

All diese Zahlen drücken eine Entwicklung aus, die nicht nur in Österreich stattfindet. Das Vertrauen in die Leistungen des politischen Systems generell und in ihre Eliten speziell schwindet europaweit. Ursachen sind eine weitgehende Partikularisierung der Interessen innerhalb der Gesellschaft, Misstrauen auch gegenüber den Medien und ihren Informationen, gepaart mit einer permanenten Beobachtung zahlreicher politischer Nebenschauplätze, sofern sich die Themen skandalisieren lassen, sowie die schwindenden Handlungsspielräume der Politik. Am Beispiel Asyl- und Migrationspolitik lassen sich diese Trends in allen europäischen Ländern beobachten.

Zentrales Element der Wahlkampagnen von neuen Parteien ist meist die strikte Ablehnung eine traditionelle Partei zu sein und die Selbstdarstellung als (Bürger-)Bewegung. Die Spitzenkandidaten sehen sich demzufolge nicht als Politiker, sondern als engagierte Bürger und Bürgerinnen, als Menschen aus der Mitte der Bevölkerung.

Der Hauptauftrag lautet zumeist: Kampf gegen das Polit-Establishment. Damit stellen sie die Notwendigkeit von Parteien und gewählten Mandataren in Frage und so in weiterer Folge wichtige Grundlagen der Demokratie.

Eine Weiterentwicklung der Demokratie kann auf diese Weise daher nicht stattfinden. Vielmehr mündet die hohe Bereitschaft der Wählerinnen und Wähler aus Protest ihre Stimme zu vergeben, in einem rasanten Kommen und Gehen von neuen Parteien, in einem noch kurzfristigeren Agieren von Politikern, die kaum mehr auf Stammwähler und Kontinuitäten im Wahlverhalten von gesellschaftlichen Gruppen längerfristige Strategien stützen können.

Direkte Demokratie genügt nicht

Als Alternative zu etablierten Formen der politischen Beteiligung und als ein Weg, die Bevölkerung und politischen Eliten wieder einander näher zu bringen, wird meist der Ausbau der direkten Demokratie diskutiert. In Österreich sind auf Bundesebene drei Instrumente bekannt: die Volksabstimmung, die Volksbefragung und das Volksbegehren (2). In der Geschichte der Zweiten Republik haben bisher zwei Volksabstimmungen stattgefunden. 1978 lehnte die Bevölkerung knapp die Inbetriebnahme des Atomkraftwerks Zwentendorf ab, und 1994 befürworteten zwei Drittel der Österreicher/innen den Beitritt zur EU. Die erste Volksbefragung auf Bundesebene fand erst 2013 statt. Dabei wurde die Einführung eines Berufsheeres abgelehnt. Volksbegehren gab es hingegen bereits 38, zwei der bisher drei letzten beiden übersprangen aber nicht einmal jene 100.000-Unterschriften-Marke, die für eine Behandlung der Anliegen im Nationalrat erforderlich ist. Allerdings verstauben auch die zumindest anhand der Unterstützung erfolgreicherer Volksbegehren mehr oder weniger in den Schubladen von Parlament und Parteien. Das ist auch ein Grund, warum der Glaube der Bevölkerung in die Veränderungskraft der direkten Demokratie ebenfalls verloren gegangen ist.

Bürgerräte mit vielen Vorteilen

Als neuer Weg, die Bevölkerung wieder für Politik zu interessieren und sie in konstruktiver Form einzubinden (anstatt nur kurzfristig aus Proteststimmungen politisches Kapital zu schlagen), sind Methoden der partizipativen Demokratie wie Bürgerräte. Der innovative Gehalt und vor allem die Unterschiede zur direkten Demokratie sind schnell aufgezeigt.

- **Erstens: Zu einem Bürgerrat kann man sich nicht melden.**

Die teilnehmenden Personen werden nach dem Zufallsprinzip (z.B. aus dem Melderegister) ausgewählt und eingeladen. Somit wird verhindert, dass sich hauptsächlich Besser-Gebildete und Besser-Verdienende politisch beteiligen – wie es bei freiwilligen Formen des politischen Engagements meist der Fall ist. Ein Bürgerrat besteht auch nicht dauerhaft aus denselben Vertretern, sondern wird nach jedem erstellten Gutachten wieder aufgelöst bzw. neu bestellt.

- **Zweitens: Die Bürgerinnen und Bürger treffen sich für zwei Tage (z.B. an einem Wochenende), um gemeinsam ein Thema zu erörtern.**

Das Engagement ist daher zeitlich und meist auch thematisch begrenzt und vom Aufwand abschätzbar. Um sich einzubringen wird kein jahrelanges Erscheinen etwa bei Sitzungen erwartet.

- **Drittens: Der Bürgerrat soll nicht bestehende politische Einrichtungen ersetzen, sondern diese ergänzen.**

Die Einführung von partizipativer Demokratie erfolgt nicht anstatt Formen der repräsentativen oder direkten Demokratie, sondern anlassbezogen und passend, aber immer zusätzlich.

- **Viertens: Der Bürgerrat trifft keine Entscheidungen, sondern spricht Empfehlungen aus und dient somit der Entscheidungsvorbereitung.**

Die Entscheidungsgewalt, aber auch die Rechtfertigung dafür, bleibt bei den gewählten Mandataren, denn nur sie können regelmäßig bei Wahlen für ihre Entscheidungen zur Verantwortung gezogen werden.

- **Fünftens: Als Ergebnis des Bürgerrates wird eine einstimmige, gemeinsame Erklärung verfasst, die öffentlich erörtert werden kann.**

Ziel eines partizipativen Prozesses ist es nicht, eine Mehrheit über eine Minderheit abstimmen zu lassen, auch der Konsens über Dissens ist möglich. Es soll versucht werden, alle Interessen und Anforderungen möglichst in einem gemeinsamen Papier darzustellen. Auf diesem Wege führt partizipative Demokratie – anders als die direkte – nicht zu weiterer Polarisierung innerhalb der Bevölkerung, sondern fördert die Suche nach dem gemeinsamen Kompromiss.

Komplexe Themen besonders geeignet

Der Bürgerrat eignet sich für unterschiedliche Zielsetzungen: zur Information, zur Konsultation oder zur Mitbestimmung. Er empfiehlt sich aber besonders für komplexe Fragestellungen, bei denen ganz unterschiedliche Interessen aufeinander treffen. Mögliche Einsatzgebiete sind das Sammeln von Ideen und die Bündelung von Kommunikation und Energien, das Entwickeln von Visionen und die Gestaltung der Zukunft, die Bearbeitung von Konflikten und die Integration von Standpunkten, das Einholen von Meinungen und die Aktivierung von Bürgerinnen und Bürgern, die Initiierung von Planungsprozessen und die gestaltende Begleitung von derartigen Prozessen.

All diese Bereiche hat das Büro für Zukunftsfragen des Amts der Vorarlberger Landesregierung in jahrelanger Erfahrung identifiziert und bereits auch erprobt (3). Das Zukunftsbüro initiiert Bürgerräte in Vorarlberg, begleitet und evaluiert sie. Ein Fazit dieser Erfahrungen lautet: Je komplexer die Probleme, desto geeigneter sind Bürgerräte und andere Formen der partizipativen Demokratie. Wesentliche Voraussetzung allerdings ist die Wertschätzung gegenüber dem Engagement der Bürgerinnen und Bürgern durch die Politik.

Vorarlberg als Vorreiter

Eine diesbezügliche Richtlinie des Bundeslandes Vorarlberg (4) drückt dies in § 1 folgendermaßen aus:

§ 1

Allgemeines

- (1) Die Landesregierung bekennt sich zur Bürgerbeteiligung in Angelegenheiten der Gesetzgebung und der Verwaltung (§ 1 Art. 4 L.V.)
- (2) Im Sinne des Gemeinwohls leistet Bürgerbeteiligung einen wesentlichen Beitrag für eine nachhaltige Landesentwicklung.
- (3) Bürgerbeteiligung trägt wesentlich zur Sicherung und Förderung der Lebensqualität bei.
- (4) Der Bürgerrat als Beteiligungsverfahren hat zum Ziel, die Kompetenz, die Betroffenheit und die Erfahrung von Bürgerinnen und Bürgern bei gemeinwohrelevanten Fragestellungen in den politischen Prozess einzubringen.
- (5) Der Bürgerrat trifft keine Entscheidungen, sondern spricht Anregungen und Empfehlungen aus, die als konstruktive Grundlage für weitere Diskussionen und Erörterungen dienen sollen.
- (6) Nach der Präsentationsveranstaltung löst sich der Bürgerrat auf. Für neue Themen/Fragestellungen sind neue Bürgerräte einzuberufen.
- (7) Dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger ist mit angemessener Wertschätzung zu begegnen.

Mit dieser Richtlinie beschritt das Bundesland Vorarlberg einen europaweit einzigartigen Schritt: Es etablierte Formen der partizipativen Demokratie in der Landesverfassung und erleichterte deren Anwendung. So können in Zukunft 1.000 Bürgerinnen und Bürger die Abhaltung eines Bürgerrates verlangen.

Identifikation und Vertrauen steigen

Die Vorteile partizipativer Demokratie für Politik und Verwaltung liegen auf der Hand: Sie führt zu einer höheren Qualität der Ergebnisse, weil vielfältige Sichtweisen und Bedürfnisse im Vorfeld in den Entscheidungsprozess einfließen. Unterschiedlichste Bürgerinnen und Bürger, per Zufall ausgewählt, erarbeiten gemeinsam eine Entscheidungsgrundlage für die gewählten Repräsentanten auf Gemeinde- oder Landesebene. Partizipative Demokratie führt dadurch zu höherem Vertrauen in Institutionen, vorausgesetzt, diese setzen sich nicht kommentarlos über die Vorschläge der Bürgerräte hinweg. Ein weiterer Vorteil ist die höhere Legitimation der Entscheidungen, da die Festlegung nicht nur von den gewählten politischen Vertretern – die oftmals von der Bevölkerung als abgehoben und eigene Kaste empfunden werden – getroffen wird. Partizipative Demokratie führt auch zu einer höheren Identifikation im Umsetzungsprozess und zur höheren Selbstverpflichtung gegenüber Regelungen, an deren Entstehung die Bevölkerung in Form von Bürgerräten direkt miteingebunden war. Nicht zuletzt führt dies zu einer höheren Verantwortung gegenüber dem eigenen Umfeld, einem Gegengewicht zur oft beklagten gesellschaftlichen Entwicklung der Entsolidarisierung.

Das Bundesland Vorarlberg hat sich entschlossen, landesweite Bürgerräte nicht nur im Bedarfsfall oder auf Wunsch einzuberufen, sondern in gewisser Weise auch zu institutionalisieren. So werden Bürgerräte zweimal jährlich von der Landesregierung einberufen, um die Vorarlberger Bevölkerung bei wichtigen Fragestellungen der Landesentwicklung einzubinden. Im Juni 2015 beschäftigte sich der Bürgerrat mit dem wohl drängendsten Problem europaweit: Die Aufnahme von Flüchtlingen in Vorarlberg als das Thema der Zukunft. 23 Personen haben sich mit den beiden Fragen »Was brauchen wir, um gut mit dieser Entwicklung umzugehen?« und »Welche Erwartungen stellen wir an die Asylwerbenden?« auseinandergesetzt. Die Ergebnisse wurden in zwei Bürgercafés sowie in einer Resonanzgruppe, bestehend aus verschiedensten Akteuren und Vertretern, die mit der Thematik institutionell befasst sind, präsentiert und diskutiert. Zu den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses erscheint im September 2015 zusätzlich zum Bürgerratsbericht eine umfassende Dokumentation (5).

Erfahrungen in Vorarlberg zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger nach einiger Skepsis und auch Zögern durchaus bereit sind, sich im Rahmen eines Bürgerrates zu engagieren. Sie erfahren die Diskussionen und Workshops durchaus als bereichernd und freuen sich meist über die Anfrage bzw. die Gelegenheit, ihre Meinung einzubringen. Somit liegt es an den Politikern selbst und hier hauptsächlich bei den gewählten Volksvertretern, ob sie diese Prozesse zulassen und unterstützen wollen. Ein wichtiger Paradigmenwechsel ist allerdings Voraussetzung: Politik darf nicht (mehr) als Kampf von Interessen, sondern muss als Herstellung von Gemeinwohl verstanden werden. Für die bisher Herrschenden bedeutet Partizipation automatisch Machtverlust, aber eventuell Vertrauensgewinn. Darauf kann eine Demokratiereform bauen.

Anmerkungen

Der Beitrag ist die aktualisierte und überarbeitete Version eines Artikels der Autorin, der zuerst im BBE-Europa-Newsletter (6/2014) erschienen ist.

(1) Siehe <http://www.ogm.at/2015/06/apaogm-vertrauensindex-bundespolitikerinnen-juni-2015/> (9.8.2015)

(2) Mehr unter http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/ (22.6.2014)

(3) Mehr dazu unter: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/ (22.6.2014)

(4) Aus: Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten, abrufbar unter: <https://www.vorarlberg.at/pdf/buergerratrichtlinie.pdf> (22.6.2014)

(5) https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/neuigkeiten_ohne_bild_buergerbeteiligung/buergerinnen-raeteinvor/buergerinnen-raeteinderpr/landesweiterbuergerrat_as.htm (9.8.2015)

Autorin

FH-Prof. MMag. Dr. Kathrin Stainer-Hämmerle, Politik- und Rechtswissenschaftlerin an den Universitäten Innsbruck und Klagenfurt (IFF), seit 2009 Professorin für Politikwissenschaft an der Fachhochschule Kärnten. Lehraufträge u. a. an den Universitäten Graz und Klagenfurt, zuvor Steuerung des Master-Lehrgangs Politische Bildung in Kooperation mit der Donau-Universität Krems, Mitglied des Leitungsteams des ULG Politische Bildung/MSc-Programmes. Aktuell stv. Vorsitzende der Interessensgemeinschaft Politische Bildung (IGPB) sowie Vorstandsmitglied des Business Frauen Center Kärnten. Studien und Publikationen in den Bereichen Politische Bildung, Wahlrecht, Partizipations- und Demokratieforschung.

Kontakt

FH-Prof. MMag. Dr. Kathrin Stainer-Hämmerle
Fachhochschule Kärnten
Europastraße 4
9524 Villach
Österreich
Tel. +43 (0)5 90500-1216
E-Mail: k.stainer-haemmerle@fh-kaernten.at
www.fh-kaernten.at

Redaktion

Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers
Ellerstr. 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de