



A K A D E M I E F Ü R P O L I T I S C H E B I L D U N G T U T Z I N G

A K A D E M I E - K U R Z A N A L Y S E

1/2011

Partizipation –
aktuelle Problemfelder

Heinrich Oberreuter

August 2011

Partizipation – aktuelle Problemfelder

Heinrich Oberreuter

1. Partizipationspotential

Eine Orientierung an den Selbstauskünften über politisches Interesse ist nicht zu empfehlen, da die Befragten darunter äußerst Unterschiedliches verstehen und sicher auch normativen Erwartungen entsprechen wollen. Insofern sagen Daten über relative Stabilität dieses Interesses wenig aus. Entscheidend ist das tatsächliche politische Verhalten.

Die traditionellen institutionalisierten Beteiligungsformen sind sämtlich rückläufig: Wahlbeteiligung, Parteimitgliedschaft, Gewerkschafts-, Kirchen- und Großorganisationsbindung. Dagegen verzeichnen große Verbände des Natur- und Umweltschutzes anhaltendes Wachstum. Politisches Engagement hat sich besonders zu punktuellen, häufig lokalen politischen Aktivitäten verlagert. Insbesondere wurde von den Möglichkeiten des Volksbegehrens und -entscheidungs lebhafter Gebrauch gemacht. Deren Zahl, Ende der 1990er Jahre knapp 500 jährlich, hat sich seither auf etwa 350 eingependelt, 40 Prozent davon in Bayern. 27 Prozent der Bundesbürger haben sich mindestens einmal beteiligt. Um 30 Prozent oszilliert im letzten Jahrzehnt die Beteiligung an Unterschriftensammlungen, um und überwiegend unter 10 Prozent die Beteiligung an Demonstrationen.

Der Eindruck, dass die *Protestkultur* gewachsen sei, sich in Beteiligungshäufigkeit und Sozial- und Altersstruktur grundstürzend geändert hätte, lässt sich empirisch nicht belegen, gerade auch nicht bei Stuttgart 21. Immerhin ist die Altersstruktur für normale Demonstrationen ungewöhnlich: Über 60 Prozent sind zwischen 40 und 64

Jahre alt, nur 7 Prozent jünger als 25. Rentner stellen mit 14 Prozent eine relativ große, aber keineswegs die größte Gruppe. Überproportional hoch ist mit etwa der Hälfte der Anteil der sehr gut Gebildeten mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss (die aber auch bei anderen Protestaktionen stark vertreten sind – bei Hartz IV z. B. mit 35 Prozent).

Der „Wutbürger“ scheint partiell ein Medienphänomen zu sein. In Stuttgart hatten sich über 50 Prozent der Protestierenden schon vor dem offiziellen Baubeginn gegen das Projekt engagiert, wobei die Ablehnung des Bürgerentscheids 2007 eine starke Motivation gewesen ist, grundsätzlich aber auch eine „grüne“ Politik- und Lebenseinstellung: 75 Prozent neigen in der Wahlabsicht den Grünen zu. Folglich geht es um grundlegendere Problemsichten und Politik-einstellungen – wenigstens überwiegend. Prominent zu diesen eher langfristigen Optionen gehört die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie und das äußerst geringe Vertrauen in politische Institutionen – beides auf der Basis positiver Einstellungen zur Demokratie an sich.

Anders als vielfach angenommen, hat sich das Protestpotential im letzten Jahrzehnt nicht gesteigert. Es hat auch von den sozialen Netzwerken nicht wesentlich profitiert. Aber es scheint sich in der politischen Richtungskritik und der Skepsis gegenüber dem Funktionieren der demokratischen Institutionen zu verfestigen. Es paart sich mit der plebiszitären Option. Diese Einstellungen sind hoch mobilisierbar und werden sich als mitgebrachte Lebenserfahrung auch in der älteren, an Zahl zunehmenden Generation weiter verbreiten. Damit sind sie eine Herausforderung für das etablierte Institutionen- und Parteiensystem – und in diesem in besonderer Weise wiederum für Konservative (die es in Union und SPD diesbezüglich in gleicher Weise gibt). Insofern ist es

wesentlich und zur Verteidigung rationaler Entscheidungen zunehmend existentiell, erweiterten Partizipationsbegehren Rechnung zu tragen.

2. Projektbezogenheit

Dieses Partizipationsbegehren richtet sich weniger auf die „große“ Politik als auf die Politik im Nahraum, auf konkrete Erfahrbarkheiten, seien sie ethischer oder „materieller“ Natur. Für die „größeren“ Themen gibt es andere Foren und gegebenenfalls (irgendwann auch im Bund) plebiszitäre Instrumente, die sich natürlich bekanntlich auch im Nahraum einsetzen lassen. Die Problematiken von Stuttgart 21, Startbahnen, Einflugschneisen, Kraftwerken, Stromtrassen u. ä. belegen eine immense Sensibilität für technische Großprojekte. Diese verbindet sich mit allen Problematiken, die zwischen individueller „Betroffenheit“ und Gemeinwohl angesiedelt sind. Für die Zukunft der repräsentativen Demokratie ist ein kompetenter Umgang mit und die Akzeptanz von solchen Projekten von Bedeutung.

Was sind Voraussetzungen für Partizipation?

- a) Wissenschaft und Technik haben ihre entsprechenden Projekte in Chancen und Risiken frühzeitig öffentlichem Diskurs auszusetzen und diesen für wissenschaftlich-technologische Laien verständlich zu führen; die Politik hat diesen Diskurs zu erzwingen (auch wenn sie ihm selbst noch immer gerne ausweicht).
- b) Offenzulegen sind die rechtlichen, ethischen, finanziellen, sozialen politischen und ökologischen, regionalspezifischen und Regionen übergreifenden Implikationen von Projekten.
- c) Zu informieren ist über sämtliche bekannten Alternativen.
- d) Verlässliche Formen der Einbeziehung in den Projektdiskurs sind zu entwickeln, diesseits von Spontaneität und Protest und vor allen Dingen frühzeitig zu Beginn der Projektierung.
- e) Verlässlichkeit heißt letztlich auch Formalisierung von Partizipationsverfahren, die Abstand nehmen von der *Spontaneitäts-* und *Demonstrationskultur*. Auch hier kommt man nicht ohne ein Element der Repräsentation (der „Stellvertretung“) aus, für das die Stuttgarter „Schlichtung“ eine problematische Vorform gewesen ist.

Bei aller demokratie-theoretischen Problematik kommt man nur durch die Schaffung einer zusätzlichen projektbezogenen zivilgesellschaftlichen Vertretungs- oder Delegationsstruktur aus dem fruchtlosen Dilemma der Konfrontation von professionellem technisch-wissenschaftlichen Sachverstand und politisch-administrativem Institutionensystem einerseits mit der protestgeneigten und umstrukturierten Demonstrationsspontaneität andererseits heraus. Damit ist das schmerzliche Eingeständnis verbunden, dass die üblichen Formen repräsentativer Demokratie ergänzt werden durch eine Art zivilgesellschaftlicher „Repräsentation“, die sich problem- und projektbezogen neben den Vertretungskörperschaften verselbständigt, zu ihnen in Konkurrenz tritt, aber in entscheidungsorientierte Kommunikation letztlich eingebunden werden muss. Wo das nicht gelingt, bleiben Konflikte und Legitimitätszweifel übrig. Angesichts der in der Partizipationsszene anzutreffenden Bildungs- und Qualifikationsstruktur scheint der rationalisierende und domestizierende Effekt solcher Verfahren nicht chancenlos zu sein. Zusätzlich wohnt ihnen die Chance inne, Radikalisierungen zu isolieren.

3. Zur Praxis

Beispiele für solche partizipativen und diskursiven Bewertungsverfahren gibt es in größerer Verbreitung in Norwegen, Dänemark, den Niederlanden, Großbritannien und der Schweiz: Bürgerkonferenzen, Szenariotechniken, Konsenskonferenzen, Publi-Foren, Diskurstagungen. Ihre Ziele sind zusammengefasst:

- betroffene, engagierte, „meinungsstarke“ Bürger („Laien“) zur aufgeklärten Beteiligung zu qualifizieren;
- einen Diskurs zu ermöglichen zwischen „Laien“, technisch-wissenschaftlichen Sachverständigen und Verantwortungsträgern in Politik, Administration, Wirtschaft (und Medien?);
- daraus zu zielgerichteter, entscheidungsorientierter beratender politischer Aktion zu befähigen.

Diese Beispiele gälte es sich anzusehen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Es kann sich nur um ergänzende Verfahren handeln, die nicht den Anspruch erheben können, ihre Vorschläge eins zu eins umgesetzt zu sehen. Sie können die Verfahren demokratischer Legitimation nicht ersetzen oder verdrängen, durchaus aber ergänzen und damit die Akzeptanz ihrer Ergebnisse verstärken. Die materiellen und immateriellen „Kosten“ sind zu bedenken. Sie könnten aber – erst recht in einer partizipationsorientierteren Zukunft – günstiger sein als bei einer konfliktorientierten, Vertrauen zerstörenden Durchsetzungsstrategie.

Prof. Dr. Dr. h. c. Heinrich Oberreuter

Direktor der
Akademie für Politische Bildung
82323 Tutzing

Tel.: 0 81 58 / 256-48

Fax: 0 81 58 / 256-37

h.oberreuter@apb-tutzing.de
www.apb-tutzing.de

Vgl. zur Thematik dieser Akademie-Kurzanalyse die empirischen Untersuchungen von Dieter Rucht / Britta Baumgarten / Simon Teune / Wolfgang Stuppert, Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18. 10.2010. Pressekonferenz im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung am 27.10.2010; sowie Göttinger Institut für Demokratieforschung, Neue Dimensionen Protests? Ergebnisse einer explorativen Studie zu den Protesten gegen Stuttgart 21, Göttingen 2010.