

Vertrauensgewinn durch partizipative Demokratie

Die Vertrauenswerte von PolitikerInnen in Österreich – insbesondere jener der Regierungsparteien – befinden sich seit Jahren auf Talfahrt. Der APA/OGM-Vertrauensindex im Juni 2014 zeigte für den österreichischen Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ) ebenso wie für Vizekanzler Michael Spindelegger (ÖVP) einen negativen Saldo aus den Antwortmöglichkeiten „Vertraue ich“ bzw. „Vertraue ich nicht“. Insgesamt fanden sich zehn österreichische Regierungsmitglieder im Minusbereich und nur noch acht hatten 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 Vertrauensvorschuss 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“ 5 Prozent.

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

¹ Siehe <http://www.ogm.at/2014/06/vertrauen-bundespolitikerinnen-im-juni-2014/> (22.6.2014)

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.

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 BürgerInnen, als Menschen aus der Mitte der Bevölkerung. Der Hauptauftrag lautet zumeist: Kampf gegen das Polit-Establishment.

Die Weiterentwicklung der Demokratie kann auf diese Weise aber nicht stattfinden. Vielmehr mündet die hohe Bereitschaft der WählerInnen 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 ÖsterreicherInnen 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 37, die bisher 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.

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

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 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 z. B. bei Sitzungen erwartet.

Drittens: Der Bürgerrat soll nicht bestehende politische Einrichtungen ersetzen, sondern diese ergänzen. Die Einführung von partizipativer Demokratie erfolgt nicht anstatt von 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, 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 durch die Politik.

Vorarlberg als Vorreiter

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

- (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 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.

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

(7) Dem Engagement der BürgerInnen ist mit angemessener Wertschätzung zu begegnen.⁴

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 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, 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 Umfeld, einem Gegengewicht zur oft beklagten gesellschaftlichen Entwicklung der Entsolidarisierung.

Erfahrungen in Vorarlberg zeigen, dass die BürgerInnen 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

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

Partizipation automatisch Machtverlust, aber eventuell Vertrauensgewinn. Darauf kann eine Demokratiereform bauen.

Autorin:

MMag. Dr. Kathrin Stainer-Hämmerle, Politik- und Rechtswissenschaftlerin an den Universitäten Innsbruck und Klagenfurt (IFF), ist seit 2009 Professorin für Politikwissenschaft an der Fachhochschule Kärnten. Sie hat Lehraufträge u. a. an der Universität Klagenfurt, steuerte den Master-Lehrgang Politische Bildung in Kooperation mit der Donau-Universität Krems und ist Mitglied des Leitungsteams des ULG Politische Bildung/MSc-Programmes. Sie ist außerdem Vorstandsmitglied des Business Frauen Center Kärnten. Von 2005 bis 2009 war MMag. Dr. Kathrin Stainer-Hämmerle Vorstandmitglied der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft (ÖGPW), 2009 bis 2011 Mitglied des geschäftsführenden HerausgeberInnengremiums der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP). Sie forscht und publiziert in den Bereichen Politische Bildung, Wahlrecht, Partizipations- und Demokratieforschung. Aktuelle Publikation: Handbuch Gemeindepolitik, Verlag Österreich: Wien.

Kontakt: k.stainer-haemmerle@fh-kaernten.at