

Demokratie neu denken

Die Zukunft der Demokratie zwischen Repräsentation und Partizipation

Projektbericht

Demokratie bedeutet Herrschaft des Volkes. Die auf Wahlen beruhende (Parteien-)Demokratie ist das heute bekannteste Verfahren, macht jedoch nicht den innersten Kern von Demokratie aus. Entwickelt im letzten und vorletzten Jahrhundert – vor dem Hintergrund damaliger Gesellschaften – ist eine auf Wahlen beruhende (Parteien-)Demokratie ein Auslaufmodell. Neue Demokratiemodelle sind nötig, um die Herrschaft des Volkes zeitgemäß umzusetzen. Doch was bedeutet die Herrschaft des Volkes überhaupt?

Prinzipiell stehen im Zentrum von Demokratie kollektive Willensbildung und Entscheidungsfindung, an welchen die gesamte Bevölkerung gleichberechtigt teilnehmen kann. Dieses Ideal ist in einer modernen Gesellschaft allerdings kaum mehr realisierbar.

Vielmehr wird die Entscheidungskompetenz auf gewählte Repräsentanten verlagert. Um dem Ziel *kollektiver* Willensbildung und Entscheidungsfindung trotzdem gerecht zu werden, sollten politische Entscheidungen in un-

seren heutigen Demokratien die Präferenzen der Bevölkerung widerspiegeln (Responsivität), und von der Bevölkerung akzeptiert werden (Legitimität). Doch das funktioniert immer weniger.

Symptome einer Krise der Demokratie

Nicht erst die letzte Bundestagswahl 2017 hat bei vielen BürgerInnen den Eindruck erweckt, dass die Demokratie in einer Krise steckt. Ein Viertel der WählerInnen hat sich dauerhaft von der Wahlurne verabschiedet – vor allem Personen mit niedrigerer Bildung und geringem Einkommen. An der kollektiven Willensbildung und Entscheidungsfindung nehmen diese kaum noch teil, was nicht folgenlos bleibt. Die politische Gleichheit verschwindet. Auch die Parteibindung, die zentral für die Parteidemokratie ist und im letzten Jahrhundert für weitgehend stabile Mehrheitsverhältnisse gesorgt hat, erodiert. Wenige Tage vor der Bundestagswahl waren laut Infratest Dimap noch 43% der Wahlberechtigten unentschieden, welcher Partei sie ihre Stimme geben werden. Davon profitieren insbesondere neue, noch nicht etablierte und kleine Parteien, was die Regierungsbildung erheblich beeinträchtigt. Ferner engagieren sich deutlich weniger Menschen in Parteien und das Vertrauen der Bevölkerung schwindet kontinuierlich: 80%



Professorin Dr. Brigitte Geißel war von Oktober 2017 bis September 2018 Alfred Krupp Senior Fellow. Sie ist Professorin für Politikwissenschaft und politische Soziologie und Leiterin der Forschungsstelle „Demokratische Innovationen“ an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Brigitte Geißel ist Professorin für Politikwissenschaft und politische Soziologie und Leiterin der Forschungsstelle „Demokratische Innovationen“ an der Goethe Universität Frankfurt (Main). Von 2010 bis 2015 war sie Gründerin und Sprecherin des europäischen Netzwerks *Democratic Innovations*. Sie wurde von verschiedenen Institutionen für ihre

Demokratie-Studien ausgezeichnet, z.B. mit einem Senior-Democracy-Fellowship der Harvard University und einem Marie-Curie-Fellowship der Kommission der Europäischen Union. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen u.a. die Krise der repräsentativen Demokratie sowie demokratische Innovationen.

Kurzvita

» Demokratie neu denken – Die Zukunft der Demokratie zwischen Repräsentation und Partizipation

Demokratie als Volksherrschaft lässt sich auf verschiedene Weise verwirklichen. Wahlen sind dabei das Verfahren, das wir heute am besten kennen; jedoch machen sie nicht den innersten Kern von Demokratie aus. Entwickelt im letzten und vorletzten Jahrhundert – vor dem Hintergrund damaliger Gesellschaften – ist eine auf Wahlen beruhende (Parteien-)Demokratie ein Auslaufmodell. Neue Demokratiemodelle sind nötig, um die Herrschaft des Volkes zeitgemäß umzusetzen. Debatten zur „Krise der repräsentativen Politik“ oder sogar zum „Tod der Demokratie“ sind derzeit ebenso *en vogue* wie Spekulationen zur „Zukunft der Demokratie“ oder „Demokratie ohne Repräsentation“.

Mein Projekt entwickelt neue Modelle für zukunftsorientierte Demokratien. Es basiert

auf der Überzeugung, dass Demokratien zwei Aufgaben zu erfüllen haben: kollektive Willensbildung und kollektive Entscheidungsfindung. Eine Vielzahl von Verfahren können dabei zur Anwendung kommen – neben der heute üblichsten Form, den Wahlen, ebenso Referenden, Bürgerräte und andere Arten der Bürgerbeteiligung. Das Projekt ermittelt, welche Kombinationen aus alten und neuen demokratischen Verfahren geeignet sind, demokratische Aufgaben zu erfüllen. Es wird somit nicht nur zur akademischen Diskussion über die Zukunft der Demokratie beitragen, sondern auch praktische Vorschläge zur Gestaltung der Demokratie der Zukunft liefern.

Fellow-Projekt



Abb. 1: Wahlplakat in Greifswald
(Quelle: Ostseezeitung, Foto: Eckhard Oberdörfer)

der Deutschen haben derzeit kein Vertrauen mehr in die politischen Parteien (ipsos). Diese Symptome sind kein typisch deutsches Phänomen. Sinkendes politisches Vertrauen und der Aufstieg von sog. ‚Anti-Establishment-Parteien‘ lassen sich heute in vielen Demokratien beobachten: En Marche (Frankreich), Podemos (Spanien), 5-Sterne (Italien), die Wahren Finnen (Finnland), die Aktion unzufriedener Bürger (Tschechien) oder Syriza (Griechenland) sind hierfür einschlägige Beispiele. Die BürgerInnen haben weltweit zunehmend den Eindruck, dass kollektive Willensbildung und Entscheidungsfindung, Responsivität und Legitimität nicht mehr durch das Wählen von (etablierten) Parteien gewährleistet werden kann.

Demokratische Reformen als Teillösungen und Symptombekämpfung

Es werden immer häufiger Stimmen nach Reformvorschlägen zur Reparatur der (Parteien-)Demokratie laut. Die Einführung einer

Wahlpflicht, eine stärkere Einbindung von Experten und der Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsfindungsprozesse sowie eine direktdemokratische und dialogorientierte Bürgerbeteiligung sind hier wohl die prominentesten Beispiele. Doch sind solche Reformen tatsächlich in der Lage, kollektive Willensbildung und Entscheidungsfindung zu verbessern?

Wahlpflicht: Um gegen die niedrige und sozial ungleich verteilte Wahlbeteiligung vorzugehen, schlagen Kritiker die Einführung einer allgemeinen Wahlpflicht vor. Ob der gewünschte Effekt allerdings tatsächlich eintritt, ist ebenso fraglich wie eine Verbesserung der politischen Akzeptanz, Responsivität oder Kontrolle. Dies zeigt schon ein Blick auf Länder mit Wahlpflicht: Ägypten, Bolivien, Brasilien oder Peru sind nicht gerade für ihre demokratische Praxis bekannt.

Experten und Zivilgesellschaft: Ein weiterer, häufig diskutierter Reformvorschlag ist die stärkere Einbeziehung von Experten und der Zivilgesellschaft in die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Jedoch ist auch hier fraglich, was mit dieser Reform erreicht werden kann. Sollen Experten wirklich politische Entscheidungen fällen? Ein Anstieg der Akzeptanz ist unwahrscheinlich.

Direktdemokratische und dialogorientierte Bürgerbeteiligung: Seit einigen Jahren gibt es Vorschläge, die direktdemokratischen und dialogorientierten (deliberativen) Verfahren, z. B. lokale Agenda 21 oder Bürgerhaushalte, auszuweiten. Befürworter versprechen sich von diesen Maßnahmen, dass vernachlässigte Präferenzen in die politische Agenda einfließen und es zu einer Stärkung von Responsivität und Legitimität kommt. Jedoch dürften diese punktuellen Verfahren von Bürgerbeteiligung zu einigen wenigen Themen kaum geeignet sein, kollektive Willensbildung und Entscheidungsfindung im Allgemeinen zu verbessern. Alle diese Vorschläge teilen im Kern zwei Ge-

meinsamkeiten: Sie zielen darauf ab, einzelne Symptome wie beispielsweise geringe Wahlbeteiligung zu bekämpfen, und blicken dabei nicht über den Tellerrand der repräsentativen (Parteien-)Demokratie hinaus. Sie zeichnen sich eher durch eine mutlose und aktionistische Kurzsichtigkeit aus als durch eine planvolle Konzeption der zukünftigen Demokratie.

Demokratie als Kombination von Partizipation und Repräsentation neu denken

Ein völlig neuer Zugang ist notwendig, um Demokratie, verstanden im ursprünglichen Sinn als Herrschaft des Volkes, zu erreichen. Die Demokratie der Zukunft muss neue Wege gehen. Dazu gehören neben den Wahlen die systematische – nicht nur punktuelle – Einbeziehung (neuer) institutioneller Arrangements und Praktiken der Bürgerbeteiligung, wie z. B. Volksbegehren und -entscheide sowie dialogorientierte Verfahren, bei denen BürgerInnen Vorschläge zu politischen Themen erarbeiten.

Die aktuelle Krise des repräsentativ-demokratischen Modells ist ein notwendiger Anstoß für die Suche nach neuen Demokratiemodellen, die besser geeignet sind, auf die demokratischen Herausforderungen der Gegenwart zu reagieren.

Ein solcher Wandel wäre keine Besonderheit: Demokratie hat sich in der Vergangenheit immer an neue Herausforderungen angeglichen.

Mein Projekt geht von einem notwendigen Perspektivwechsel aus. Ziel ist es, die Demokratie von morgen zu gestalten.

In vielen Ländern wurden bereits vielfältige Innovationen erprobt. Beispielsweise hat die brasilianische Stadt Porto Alegre in den

1990er Jahren einen Bürgerhaushalt eingeführt, bei dem die BürgerInnen über die Ausgaben der Stadt entscheiden. Auf Island und Irland waren Gruppen zufällig ausgewählter BürgerInnen Teil der jeweiligen verfassungsgebenden Versammlungen; der Volksentscheid zur gleichgeschlechtlichen Ehe in Irland wurde von diesen Bürgergruppen initiiert.

Andere Länder experimentieren nicht nur mit innovativen Verfahren, sie verankern partizipative Verfahren auch in ihren Verfassungen. So hat beispielsweise das österreichische Bundesland Vorarlberg in Artikel 1 seiner Landesverfassung Folgendes festgelegt: „Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie“. Andere Länder führten Beteiligungsbeauftragte und -abteilungen ein, so zum Beispiel Baden-Württemberg, wo eine Staatsrätin für Bürgerbeteiligung etabliert wurde.

Diese und eine Vielzahl weiterer Beispiele zeigen die Richtung auf, in welche sich die Demokratie der Zukunft entwickeln wird. Viele Fragen sind dabei noch offen: (Wie) Können partizipative Verfahren in ein repräsentatives System eingebaut werden? Welche Innovationen und Verfahrenskombinationen sind denkbar? Wie wirken diese in unterschiedlichen Kontexten (subnational, national, global)?

Mein Projekt als Senior Fellow am Alfried Krupp Wissenschaftskolleg Greifswald

Die Demokratie von morgen muss und wird anders sein als die Demokratie von heute. In meinem Projekt, das ich als Senior-Fellow am Alfried Krupp Wissenschaftskolleg Greifswald bearbeitete, habe ich theoretische und empirische Erkenntnisse zusammengeführt und auf dieser Basis Vorschläge zur Zukunft der Demokratie entwickelt.

Im ersten Schritt habe ich ein theoretisches Konzept von Demokratie jenseits der

<input type="radio"/>	Partei 1	<input type="radio"/>	Partei 2	<input type="radio"/>	Partei 3	<input type="radio"/>	Partei ...	<input type="radio"/>	Vorschläge vom Volk
<input type="radio"/>	Thema 1	<input type="radio"/>	Thema 1						
<input type="radio"/>	Thema 2	<input type="radio"/>	Thema 2						
<input type="radio"/>	Thema 3	<input type="radio"/>	Thema 3						
<input type="radio"/>	Thema 4	<input type="radio"/>	Thema 4						
<input type="radio"/>	Thema 5	<input type="radio"/>	...	<input type="radio"/>	Thema 5	<input type="radio"/>	Thema 5	<input type="radio"/>	Thema 5
<input type="radio"/>	Thema 6	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	Thema 6	<input type="radio"/>	...	<input type="radio"/>	Thema 6
<input type="radio"/>	...	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	...	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	...

Abb. 2: Skizze des Themis-Abstimmungszettels

üblichen Modelle – repräsentativ, deliberativ, direktdemokratisch usw. – entfaltet. Dieses Konzept konzentriert sich auf den Kern von Demokratie, der nicht durch Wahlen definiert wird, sondern durch kollektive Willensbildung und Entscheidungsfindung, Responsivität und Legitimität. Aus dieser Perspektive wird zum Beispiel deutlich, dass die derzeit diskutierten Reformbemühungen kleinteilig sind und lediglich versuchen, repräsentativ-demokratische Verfahren zu reparieren. In einem zweiten Schritt habe ich angefangen, systematisch alle demokratischen Verfahren zu evaluieren. Auf der Basis empirischer Studien habe ich ermittelt, welche Funktionen die jeweiligen Verfahren erfüllen und welche Ziele sie erreichen können. Wahlen, die derzeit noch alternativlos erscheinen, habe ich dabei ebenso bewertet wie neue Reformvorschläge. Beispielsweise zeigte sich, dass Wahlen nicht unbedingt zu Responsivität und Legitimität führen, oder dass deliberative, also dialogorientierte Bürgerbeteiligungsverfahren bislang der Willensbildung der TeilnehmerInnen dienen, aber selten Einfluss auf die Gesamtbevölkerung oder auf politische Entscheidungen haben. Direkt-demokratische Entscheidungen,

also Volksabstimmungen, können zwar theoretisch ‚den Willen des Volkes‘ abbilden, aber in der Realität beteiligt sich meist nur ein Bruchteil der Bevölkerung. Auch ist nicht gewährleistet, dass vorab eine intensive Debatte zum Thema stattgefunden hat, also ein Willensbildungsprozess, und damit besteht die Gefahr unreflektierter Entscheidungen.

Auf der Basis dieser Erkenntnisse habe ich Kombinationen von Verfahren entwickelt, die voraussichtlich geeignet sind, kollektive Willensbildung und Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Bei der Suche nach den passenden Kombinationen blicke ich auf das gesamte ‚System Demokratie‘ und nicht nur auf einzelne Aspekte oder einzelne Verfahren. Denn alleine wird kein Verfahren alle demokratischen Ziele erreichen können.

Die Bundesrepublik gehört bisher nicht zu Vorreitern demokratischer Innovationen. Gleichwohl lassen sich bereits vereinzelt zukunftsweisende Beispiele für die konstruktive Gestaltung der Demokratie beobachten. In Filderstadt, Baden-Württemberg, haben wir kürzlich mit einem neuen Abstimmungsverfahren – dem Themis-Verfahren – experimentiert (Abb. 2). Dabei stimmt die Bevölkerung

über eine Vielzahl an Themen, zum Beispiel ‚Erhalt des Schwimmbads‘, ab und stellte quasi ein eigenes politisches Programm zusammen. Durch diese Ergänzung der Parteienwahl um eine Themenwahl kann die Bevölkerung ihre Präferenzen zum Ausdruck bringen. Konkret hatten die BürgerInnen eine bestimmte Anzahl an Stimmen zur Verfügung und konnten verschiedenen Themen bis zu drei Stimmen geben. Diese Stimmen konnten sie über alle Parteilisten verteilen. Diese und andere Verfahren werden in meinem Projekt systematisch zusammen gedacht, um so Vorschläge für neue demokratische Systeme zu entwickeln.

Die Demokratie von morgen wird anders sein als die Demokratie von heute und mein Projekt wird, gemeinsam mit der Forschungsstelle Demokratische Innovationen, die Suche nach neuen Demokratieformen vorantreiben.

Monographien und Special Issues
 Combinatorial and citizen-oriented – (b)right future for democracies (in progress), 2020.
 Special Issue ‚Frontiers of Democracy‘, *Politische Vierteljahresschrift (PVS)* 1, 2020 (im Erscheinen) (mit Ferdinand Müller-Rommel).
 Special Issue ‚Representative Claims in Global Perspective‘, *Politics and Governance* 2019, 7(3) (mit Petra Guasti).

Artikel
 Introduction: Challenges and Innovations to Democratic Regimes, *Politische Vierteljahresschrift* 2020, Special Issue ‚Frontiers of Democracy‘ (im Erscheinen) (mit Ferdinand Müller-Rommel).
 Systematizing Democratic Systems Approaches, *Journal of Democratic Theory* 2019 (im Erscheinen) (mit Rikki Dean und Jonathan Rinne).
 Combining Participation and Representation Meaningfully? Democratic Innovations in Eu-



Abb. 3: Der Workshop „The Participatory Future of Democracy“ fand vom 26. bis 27. August 2019 unter wissenschaftlicher Leitung von Professorin Dr. Brigitte Geißel im Greifswalder Kolleg statt.

rope, in: Oliver Escobar/Stephen Elstub (eds.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar Publisher, 2019 (im Erscheinen).
 Partizipative Demokratietheorie und Kritik, in: Gisela Riescher, Beate Rosenzweig, Anna Meine (Hg.): *Einführung in die Politische Theorie. Grundlagen – Methoden – Debatten*, W. Kohlhammer Verlag (im Erscheinen).
 Rethinking Representation: Representative Claims in Global Perspective, *Politics and Governance* 2019, 7(3) (mit Petra Guasti).
 Introduction, Special Issue ‚Rethinking Representation: Representative Claims in Global Perspective‘, *Politics and Governance* 2019, 7(3) (mit Petra Guasti).
 It Depends ... Different Direct Democratic Instruments and Equality in Europe from 1990 to 2015, *Politics and Governance* 2019, 7(2): 365–379 (mit Anna Krämling und Lars Paulus).

Am Kolleg entstandene Veröffentlichungen