

## EINLEITUNG



# PARTIZIPATION UND STAATLICHKEIT

Ideengeschichtliche und aktuelle Theoriediskurse

*Gisela Riescher und Beate Rosenzweig*

Spätestens mit dem „demokratischen Frühling“ im Nahen Osten, der globalisierungskritischen „Occupy-Bewegung“ und den europaweiten Bürgerprotesten gegen staatliche Finanz- und Sparpolitiken ist die Debatte um den Zustand und die Zukunft der Demokratie in der Öffentlichkeit neu entbrannt. Der weitreichenden Kritik am *status quo* der repräsentativen Demokratie als eines elitär kontrollierten, intransparenten Gemeinwesens, in dem den Bürgerinnen und Bürgern allenfalls noch die Rolle von passiven oder reaktiven Wählerinnen und Wählern zukomme, wird im Rahmen der aktuellen Bürgerproteste öffentlich Ausdruck verliehen und zugleich mit der Forderung nach mehr demokratischer Teilhabe begegnet. In den aktuellen politischen und sozialen Protesten reartikuliert sich das normative Versprechen der Demokratie nach politischer Freiheit und Gleichheit und der selbstbestimmten Regelung der öffentlichen Angelegenheiten – von der lokalen über die nationale bis hin zur globalen Ebene politischer Entscheidungsfindung. Ob diese neuen Formen bürgerschaftlicher Politisierung allerdings zu einer nachhaltigen partizipativen Neubelebung des Demokratischen führen, lässt sich vor dem Hintergrund der aktuellen demokratietheoretischen Debatte nur mit skeptischer Zurückhaltung vermuten. Die westlich-repräsentative Demokratie, so der weithin geteilte Befund, befindet sich am Beginn des 21. Jahrhunderts in einer tiefgreifenden Legitimationskrise und die Zukunftsfähigkeit demokratischen Regierens erscheint angesichts der komplexen inneren und äußeren Herausforderungen keineswegs als ausgemacht.

Mit seiner publizistisch verbreiteten Rede von der „Postdemokratie“ hat Colin Crouch vor allem auf die Probleme der inneren Delegitimierung demokratischer Entscheidungsprozesse und ihre Entnormativierung hingewiesen. In den westlich-repräsentativen Demokratien beschränkt sich die demokratische Legitimation demzufolge auf die medial inszenierten und elitär bestimmten institutionellen Formen politischer Partizipation. „Im Schatten [der] politischen Inszenierung“, so Crouch, spielt die „Mehrheit der Bürger eine passive, schweigende, ja sogar apathische Rolle“.<sup>1</sup> Ihr kommt nur noch die instrumentelle Rolle formaldemokratischer Mehrheitsbeschaffung zu. Darüber hinausgehende Möglichkeiten zur direkten Einflussnahme, Mitentscheidung oder Kontrolle der politischen Repräsentanten bestehen nicht und sind Crouch zufolge von Seiten der herrschenden privile-

1 Crouch 2008, S. 10.

gierten Eliten unerwünscht. Die elitäre Verkürzung der Demokratie gründet demnach auf einer „Entpolitisierung von oben“<sup>2</sup> und einer Instrumentalisierung demokratischer Entscheidungsstrukturen zugunsten ökonomisch starker Interessen und ihrer formaldemokratisch legitimierten Repräsentation. Diese ideologiekritische Zuspitzung ist, wie Colin Crouch selbst eingesteht, sicherlich übertrieben. Sie bleibt, das hat Emanuel Richter eindrücklich kritisiert, perspektivisch auf den westlich-liberaldemokratischen Kontext verengt, blendet bestehende Formen bürgerschaftlicher Selbstorganisation und politischer Beteiligung aus und suggeriert darüber hinaus die historische Zäsur eines postdemokratischen Zeitalters.<sup>3</sup> Dennoch verweist Crouch zu Recht auf das Spannungsverhältnis von normativer Selbstbeschreibung und der vorherrschenden demokratischen Realität.<sup>4</sup> Seine Kritik an den legitimatorischen Defiziten bestehender formaldemokratischer Entscheidungsprozesse ist von der politikwissenschaftlichen Forschung vielfach empirisch belegt worden.<sup>5</sup> Die Politik- und Parteienverdrossenheit insbesondere sozial schwacher und exkludierter Interessen, der Vertrauensverlust in die Handlungsfähigkeit der Politik, die zunehmende Entparlamentarisierung und Intransparenz des demokratischen Entscheidungsprozesses sind Ausdruck der mangelnden Input-Legitimation liberaldemokratischer Systeme. Für die aktuelle demokratietheoretische Debatte sprechen Hubertus Buchstein und Dirk Jörke von einer weitgehenden Verabschiedung der partizipativen Elemente demokratischen Regierens. Unter den Bedingungen der „postnationalen Konstellation“ zunehmender Komplexität und Pluralisierung fokussiere die Demokratietheorie vor allem auf die Output-Legitimation und die Frage, wie der „Rationalitätsgrad“ von Politikergebnissen erhöht werden könne. Die partizipative Komponente werde hingegen den „Rationalitätszsumutungen moderner Politik“<sup>6</sup> vollständig untergeordnet, sie sei zu einem „Ballast des Demokratiebegriffs“<sup>7</sup> geworden. Selbst deliberative Demokratiemodelle im Anschluss an Habermas vertreten demnach einen partizipativ ausgedünnten Demokratiebegriff, der die Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen der verfahrensrechtlich-institutionellen Ebene politischer Entscheidungsfindung nachordnet. Partizipatorische Demokratiemodelle, so das Fazit der Analyse, befinden sich in der Defensive. Entweder lassen sich diese auf den empirisch gesättigten demokratietheoretischen Ernüchterungskurs ein, oder aber sie werden als „unrealistisch utopisch“ an den Rand des herrschenden Diskurses gedrängt.<sup>8</sup>

Die konstatierte Output-Orientierung demokratietheoretischer Konzepte erscheint allerdings nicht nur aufgrund der normativen Enttäuschung über das demokratische Beteiligungsversprechen, sondern auch aufgrund der zunehmenden Einschränkung der staatlichen Handlungsmacht als problematisch. Unter den Be-

2 Sauer 2011, S. 33.

3 Richter spricht vom „richtigen ‚Ruf nach Demokratie‘ mit den falschen Lauten“, vgl. Richter 2006, S. 36.

4 Vgl. u. a. Jörke 2005 und 2006.

5 Vgl. u. a. Merkel/Petring 2011, Böhnke 2011.

6 Buchstein/Jörke 2003, S. 476.

7 Ebd., S. 474.

8 Ebd., S. 487.

dingungen der globalisierten Ökonomie und der zunehmenden Transnationalisierung politischer Entscheidungen wird sie selbst zu einer Quelle der Delegitimierung des demokratischen Staates. Die „Erosion der Staatsmacht“, so spitzte Herfried Münkler aktuell zu, wird „zu einer Krise der Demokratie“.<sup>9</sup> Die demokratietheoretische Vernachlässigung des demokratischen Inputs geht somit einher mit einer zunehmenden Problematisierung der effizienzorientierten Legitimation demokratischen Regierens. Die zentrale Herausforderung liegt demnach im Spannungsverhältnis von normativer Rechtfertigung und einer begrenzten politischen Steuerungs- und Leistungsfähigkeit im Rahmen entgrenzter ökonomischer und politischer Handlungsräume.<sup>10</sup>

Die Frage, wie die Kluft zwischen den Erwartungen an die Demokratie und deren bestehender institutioneller Ausgestaltung überwunden werden kann, lässt sich sicherlich nicht einseitig zugunsten einer (begrenzten) Output-Legitimation beantworten. Der Demokratie als eines politischen Institutionen- und Entscheidungssystems ist eine bürgerschaftlich partizipative Perspektive eingeschrieben. Gerade angesichts der Neujustierung der politischen Handlungsmacht des Staates und der gesellschaftlichen Verständigung darüber gilt es, die Notwendigkeit einer partizipativen Legitimation demokratischen Regierens hervorzuheben. Im Zentrum des vorliegenden Sammelbandes steht damit nicht die Diskussion über das mögliche Ende der Demokratie als einer nicht mehr zeitgemäßen Regierungsform, sondern, im Gegenteil, die Frage nach den Möglichkeiten ihrer fortgesetzten partizipativen Erneuerung.

Davon ausgehend erscheint die in der Literatur immer wieder zu findende Gegenüberstellung von einem „mageren“ repräsentativen und einem „echten“ republikanisch-partizipatorischen Demokratiemodell ebenso wenig sinnvoll wie eine schematische Trennung von Input- und Output-Legitimation. Demokratische Partizipation kann weder normativ auf direktdemokratische Entscheidungsrechte oder bürgerschaftlichen Protest verengt werden noch erschöpft sie sich in der als „realistisch“ apostrophierten Option der Wahlbeteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Sinnvoller ist es vielmehr, von Demokratie als einem offenen Projekt auszugehen, das multiple politische Handlungs- und Beteiligungsmöglichkeiten umfasst und deren ständige kritische Reflexion miteinschließt. Die u. a. von Chantal Mouffe geforderte Wiederbelebung des demokratischen Prozesses<sup>11</sup> setzt die fortgesetzte (Re-)Politisierung der Bürgerinnen und Bürger in deliberativen Arenen ebenso voraus wie ihre repräsentative und direktdemokratische Beteiligung auf den unterschiedlichen Ebenen politischer Entscheidungsfindung. Der vorliegende Sammelband zielt dementsprechend auf eine kritische Bestandsaufnahme und Analyse der zentralen ideengeschichtlichen und aktuellen Theoriedebatten zum Verhältnis von Partizipation und demokratischer Staatlichkeit.

In einem ersten Teil werden staatstheoretische Begründungen des republikanischen und liberalen Denkens im Hinblick auf den Bürger- und Partizipationsbe-

9 Münkler 2012, NZZ vom 25.4.

10 Vgl. Brodocz/Schaal/Llanque 2008, S. 11 ff.

11 Mouffe 2000, S. 85 ff.

griff kritisch analysiert. Welche normativen Voraussetzungen sind, so fragt Jürgen Gebhardt, dem republikanischen Bürgerbegriff von der Antike bis zur Moderne inhärent und was sind die Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerseins unter den Bedingungen der modernen Staatlichkeit? Im modernen republikanischen Diskurs verknüpft sich, so zeigt er, die Idee bürgerschaftlicher Selbstregierung mit dem Prinzip der Repräsentation im Rahmen der konstitutionellen Ordnung. Anders als im neuzeitlich-liberalen Staatsdenken von John Locke und John Stuart Mill, dem, wie Samuel Salzborn deutlich macht, ein funktionales Staatsverständnis und eine weitgehende Einschränkung politischer Partizipation zugrunde liegt, konstituiert sich im (neo-)republikanischen Diskurs ein politischer Freiheitsbegriff, der bürgerliche Partizipation zur grundlegenden Voraussetzung vernünftiger politischer Entscheidungsfindung erklärt. Der Sinn bürgerschaftlichen Partizipierens wird hier, so legt Martin Baesler dar, vor allem in der effektiven Kontrolle und Überwachung politischen Handelns verortet. Ausgehend von kommunitaristischen Begründungen thematisiert Gisela Riescher schließlich die demokratische Notwendigkeit der Konstituierung kommunaler Partizipationsräume.

Der zweite Teil des Bandes fokussiert auf die aktuellen Theoriedebatten zur partizipativen Erweiterung demokratischer Staatlichkeit. Wie Winfried Thaa, Gary S. Schaal/Claudia Ritzi und Astrid Sigglow verdeutlichen, besteht ein zentrales Problem in der sozialen Selektivität demokratischer Beteiligung. Während Thaa aus einer repräsentativen Perspektive den Grund hierfür vornehmlich in einem entpolitisierten Parteienwettbewerb sieht, verweisen Schaal und Ritzi auf die Abhängigkeit deliberativer Beteiligung von der individuellen Ressourcenausstattung. Aus einer partizipatorischen Perspektive besteht weder, wie Thaa auf der Grundlage dekonstruktiver Überlegungen zum Repräsentationsbegriff nachweist, ein Gegensatz von Partizipation und Repräsentation, noch stellen deliberative Verfahren den legitimatorischen Königsweg demokratischer Beteiligung dar. Auf der Grundlage der empirischen Forschung analysieren Schaal und Ritzi die zentralen Herausforderungen im Verhältnis von demokratischer Deliberation und staatlicher Entscheidungsfindung. Am Beispiel des Bürgerprotestes gegen Stuttgart 21 zeigt Astrid Sigglow, dass auch partizipatorische Initiativen keineswegs frei sind von sozialen Machtverhältnissen und ausschließenden Praxen. Die Beiträge belegen, dass die Inklusivität politischer Beteiligung auf der Ebene repräsentativer Verfahren und im Hinblick auf deutlich voraussetzungsvollere Formen nichtverfasster politischer Partizipation ein fortgesetzter Kritikmaßstab des Demokratischen bleibt. Ursula Degener und Beate Rosenzweig thematisieren die notwendige Vermittlung zwischen sozialer Protestbewegung, Repräsentation und staatlicher Politik aus der Perspektive der feministischen Bewegung.

Im dritten Teil des Bandes werden schließlich neue Formen demokratischer Partizipation erörtert. Dabei stellt Anna Meine zunächst die grundlegende Frage, ob Demokratie jenseits des Staates möglich ist. In ihrer Analyse der aktuellen Theoriedebatte kommt sie zu dem Ergebnis eines zusätzlichen partizipatorischen Potenzials jenseits des Staates und hebt zugleich die Rolle des Staates als zentralem Akteur demokratisch legitimierter Politik hervor. Was die Möglichkeiten neuer Partizipationsformen angeht, so untersucht Steffen Albrecht das Potenzial

von e-governance und Hubertus Buchstein plädiert für Losverfahren als einer sinnvollen Ergänzung der bestehenden demokratischen Partizipationschancen. Seine im Hinblick auf den partizipativen Mehrwert von Losverfahren formulierte These, dass es um eine gleichzeitige Stärkung von partizipativen, repräsentativen und deliberativen Momenten geht, kann aus Sicht der Herausgeberinnen zugleich als gebotene Perspektive für die Zukunft demokratischen Regierens gelten.

## LITERATUR

- Böhnke, Petra*, 2011: Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. In: APuZ 1-2, S. 18–25.
- Brodocz, André/Llanque, Marcus/Schaal, Gary S.*, 2008: Demokratie im Angesicht ihrer Bedrohungen. In: Dies. (Hrsg.): Bedrohungen der Demokratie, Wiesbaden, S. 11–26.
- Buchstein, Hubertus/Jörke, Dirk*, 2003: Das Unbehagen an der Demokratietheorie. In: Leviathan 31/4, S. 470–495.
- Crouch, Colin*, 2008: Postdemokratie, Frankfurt am Main.
- Jörke, Dirk*, 2005: Auf dem Weg zur Postdemokratie. In: Leviathan 4, S. 482–491.
- Jörke, Dirk*, 2006: Warum ‚Postdemokratie‘. In: Forschungsjournal NSB 19, S. 38–46.
- Merkel, Wolfgang/Petring, Alexander*, 2011: Partizipation und Inklusion. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Demokratie in Deutschland, Bonn; [http://www.demokratie-deutschland-2011.de/common/pdf/Partizipation\\_und\\_Inklusion.pdf](http://www.demokratie-deutschland-2011.de/common/pdf/Partizipation_und_Inklusion.pdf) (letzter Zugriff 31. Juli 2012)
- Mouffe, Chantal*, 2000: Das Demokratische Paradox. Aus dem Englischen übersetzt und eingeleitet von Oliver Marchart, Wien.
- Münkler, Herfried*, 2012: Steht die Demokratie am Scheideweg? Die Verdrossenen und die Empörten. In: NZZ vom 24.4.2012.
- Richter, Emanuel*, 2006: Das Analysemuster der ‚Postdemokratie‘. Konzeptionelle Probleme und strategische Funktionen. In: Forschungsjournal NSB, Jg. 19/4, S. 23–37.
- Sauer, Birgit*, 2011: Die Allgegenwart der ‚Androkratie‘: Feministische Anmerkungen zur Postdemokratie. In: APuZ 1, S. 32–45.