

# Die pragmatische Wende der Demokratie

## In Lateinamerika werden Repräsentation und Partizipation miteinander verbunden

Thamy Pogrebinski

**Summary:** Rather than a crisis of democracy as such, there seems to be misalignment between citizens' demands for democratic participation and the supply of it by political institutions. Many Latin American states are responding to the growing need for active involvement. Non-electoral forms of participation are expanding and being more institutionalized.

Whereas in Europe civic participation in the political process is still linked to traditional electoral acts like referenda, Latin American experiments combine participation and representation in innovative ways.

**Kurz gefasst:** Es ist fraglich, ob die Demokratie als solche in der Krise ist. Auf jeden Fall gibt es offenbar eine Diskrepanz zwischen den Ansprüchen an Partizipation und den gebotenen Möglichkeiten der Teilhabe am politischen Prozess. In vielen Staaten Lateinamerikas wird vermehrt mit Formen der Bürgerbeteiligung gearbeitet, die in bestehende Formen der Repräsentation integriert werden. In Europa sind dagegen direkte Beteiligungsmöglichkeiten stärker an elektorale Formen wie Referenden angelehnt.

Die Krise der Demokratie ist in den letzten Jahren an einer langen Liste von Symptomen festgemacht worden: Rückgang der Wahlbeteiligung, Mitgliederschwund bei den Parteien, ein steigender Anteil von Wechselwählern, zunehmende Schwierigkeiten bei der politischen Mehrheitsbildung, Bedeutungsverlust der Parlamente sowie die verstärkte Abtretung von Kompetenzen an Verwaltungsorgane. Über die Jahre wurden mehrere Versuche unternommen, die Politikverdrossenheit zu erklären. So wurde auf die Zunahme an Bildung und Information verwiesen, auf Wertewandel und wirtschaftliche Veränderungen sowie auf die Überbetonung von politischen Schwächen in den Medien.

Manche Wissenschaftler sind jedoch der Ansicht, dass die Befunde aus Langzeitanalysen eher für Fluktuationen über die Zeit sprechen als für lineare Abwärtstrends. Demnach hat die öffentliche Unterstützung für das politische System in den etablierten Demokratien keineswegs kontinuierlich abgenommen. Die Forschung zeigt außerdem, dass die Bürger der etablierten wie der jungen Demokratien nach wie vor in hohem Maße die demokratischen Ideale und Grundsätze teilen.

Wenn also die normative Unterstützung für die Demokratie insgesamt stabil bleibt, dann gibt es Grund für die Vermutung, dass Politikverdrossenheit und das Ausmaß der Demokratiekrise übertrieben oder unzutreffend dargestellt werden. Wenn das Vertrauen in politische Institutionen wie Parlamente und politische Parteien abnimmt, während die Unterstützung für die Demokratie als solche stabil bleibt, könnte dies auf zweierlei hindeuten: (1) Die Erwartungen der Bürger an die Demokratie übersteigen die Fähigkeit der repräsentativen Institutionen, diese Erwartungen zu erfüllen. (2) Die Bürger denken beim Stichwort Demokratie nicht mehr ausschließlich an repräsentative Institutionen.

Auch wenn manche Studien beim zivilgesellschaftlichen Engagement – wie bei Parteimitgliedschaft und Wahlbeteiligung – einen Rückgang konstatieren, erwarten die Bürger heute mehr von der Demokratie und verlangen nach weiteren Möglichkeiten der politischen Teilhabe. Die Forderungen nach verstärkter Partizipation und ein ernsthafteres Eingehen der Politik auf die Anliegen der Bürger werden immer lauter. Der Wunsch nach mehr Mitbestimmung führt zu wachsender Politikverdrossenheit, wenn die Institutionen diesem Wunsch nicht adäquat nachkommen.

Wenn diese Diagnose zutrifft, dann ist die gegenwärtige Situation kein Hinweis auf eine Krise, sondern auf ein Missverhältnis zwischen den Forderungen der Bürger nach Mitbestimmung und der Fähigkeit der überkommenen politischen Institutionen, diesen Forderungen Rechnung zu tragen. Dieses Missverhältnis verweist auf den Gedanken des Demokratiedefizits oder – genauer – auf ein Ungleichgewicht zwischen der verstärkten Nachfrage nach mehr Demokratie und einem empfundenen Mangel an demokratischen Angeboten.

Neuere Studien zur Qualität der Demokratie kommen zu dem Schluss: Je höher die Bürgerbeteiligung, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Regierungspolitik und politischer Prozess sich tatsächlich am Willen der Bürger orientieren. Partizipation umfasst heute jedoch mehr als Wahlen, Versammlungen, Demonstrationen und organisierte Interessensvertretung. Es gehört ebenso

mehr dazu als Überwachen, Hinterfragen und Einfordern von Rechenschaftslegung. Partizipation bedeutet auch mehr, als nur einem bereits vorformulierten Vorschlag zuzustimmen oder diesen abzulehnen (zum Beispiel in Referenden und Volksabstimmungen). Partizipation erschöpft sich nicht darin, Kandidaten auszuwählen und dann ihre Leistungen zu kontrollieren oder Einfluss auf ihre Entscheidungen zu nehmen. Partizipation bedeutet, aktiv am Prozess der Entscheidungsfindung teilzunehmen, die politische Prioritätensetzung selbst mitzugestalten und über politische Fragen zu debattieren. Ein zeitgemäßes und umfassenderes Konzept von Partizipation muss daher ein integraler Bestandteil der Reform politischer Institutionen sein – insbesondere wenn es darum geht, die Ursachen der vermeintlichen Demokratiekrise in den Blick zu nehmen. Ohne die Berücksichtigung solcher nicht elektoralen Formen der Partizipation laufen die Institutionen der repräsentativen Demokratie Gefahr, sich zunehmend von den Bürgern und ihren demokratischen Forderungen zu entfernen.

Ein erweitertes Konzept politischer Partizipation scheint eines der zentralen Elemente zu sein, in denen sich die jüngsten demokratischen Reformen in Lateinamerika und Europa voneinander unterscheiden. In Lateinamerika, wo das Vertrauen in die Politik in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen hat, wurden nicht elektorale Formen der Partizipation zunehmend innerhalb des repräsentativen demokratischen Systems institutionalisiert, wodurch den Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, ihre Interessen und Bedürfnisse anders zum Ausdruck zu bringen als nur durch Wahlen. Offenbar haben die neuen Demokratien kreative Wege gefunden, den Wunsch ihrer Bürger, sich aktiv an der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen, im Rahmen der repräsentativen Institutionen zu berücksichtigen.

Neben der Integration direktdemokratischer Mechanismen (Referenden, Volksabstimmungen und Bürgerinitiativen) in ihre neuen Verfassungen haben viele lateinamerikanische Länder noch weiterreichende und effektivere partizipative Institutionen entwickelt. Diese Verfahren, die mit den Bürgerhaushalten in Porto Alegre (Brasilien) begannen, umfassen heute lokale und nationale Politikräte, Gemeinderäte, Beiräte, nationale Politikkonferenzen, kommunale Entwicklungsräte, partizipative Stadtplanung sowie weitere Experimente, die es Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglichen, eine größere Rolle im Prozess der Entscheidungsfindung zu spielen und die politische Agenda gemeinsam mit den Regierungen zu entwickeln. Solche partizipativen Innovationen sind heute in so unterschiedlichen Ländern wie Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Mexiko und Venezuela verbreitet.

Die Auswirkungen der Bürgerbeteiligung in Lateinamerika machen sich bereits in der Schwerpunktsetzung bei den öffentlichen Ausgaben, der Umwidmung von Haushaltsmitteln, der Verwaltung kommunaler Ressourcen, der Politikplanung, der Gestaltung und Umsetzung kommunaler Entwicklungsprojekte und Reformen sowie bei Entwurf und Verabschiedung von Gesetzen und politischen Maßnahmen bemerkbar. Die Bürger haben das Recht, gemeinsam mit ihren gewählten Vertretern über die politischen Prioritäten zu beraten, ihren jeweiligen Regierungen spezifische Maßnahmen zur Annahme vorzuschlagen oder sogar komplett neue Politikfelder auf die Tagesordnung zu setzen.

Das Potenzial institutionalisierter Beteiligungsmechanismen für die Verwirklichung politischer und sozialer Inklusion ist beachtlich. Experimente wie der Bürgerhaushalt haben aufgrund einer gerechteren Verteilung öffentlicher Güter zu mehr Gleichheit geführt und die politische Beteiligung unter benachteiligten, bildungsfernen und einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen erhöht. Andere Innovationen wie die Politikräte haben dazu beigetragen, die Anerkennung und Inklusion von Minderheiten sicherzustellen; sie haben sich Rechte erkämpft und politische Maßnahmen erarbeitet, die Themen wie Geschlechterverhältnisse, Ethnizität und andere Fragen betreffen, die für Minderheiten wichtig sind. Partizipative Innovationen geben den Stimmlosen eine Stimme – wie beispielsweise den indigenen Bevölkerungsgruppen, die in den politischen Prozess eingebunden wurden und sich aktiv ins öffentliche Leben einbringen, etwa bei der partizipativen Neugestaltung der Andenregion.



Thamy Pogrebinski ist Professorin für Politikwissenschaft an der State University of Rio de Janeiro (Brasilien) und Georg Forster Fellow der Alexander von Humboldt-Stiftung in der WZB-Abteilung Demokratie und Demokratisierung. Sie forscht vor allem über Demokratietheorie und partizipatorische Demokratie. (Foto: David Ausserhofer)

[thamy.pogrebinski@wzb.eu](mailto:thamy.pogrebinski@wzb.eu)

Die Kombination von Partizipation und Repräsentation in Lateinamerika birgt nicht nur das Potenzial, die politische und soziale Inklusion voranzubringen, sondern beweist auch, dass partizipative Innovationen in großem Maßstab möglich sind und Einfluss auf die nationale Politik haben können. Ein bemerkenswertes Beispiel dafür sind die nationalen Politikkonferenzen in Brasilien. Diese großen partizipativen Experimente haben in den letzten Jahren Millionen Menschen auf allen drei Ebenen der brasilianischen Föderation zusammengebracht, um gesellschaftliche Impulse für die Formulierung und Umsetzung politischer Maßnahmen zu liefern. Nach offiziellen Schätzungen der brasilianischen Bundesbehörden haben an den 82 nationalen Konferenzen, die zwischen 2003 und 2011 in Brasilien stattgefunden haben, rund sieben Millionen Menschen teilgenommen. Davon waren allein zwei Millionen an den acht nationalen Konferenzen beteiligt, die 2011 unter Beteiligung aller 27 Einzelstaaten und so gut wie aller 5.564 Städte veranstaltet wurden.

Neben ihrer Fähigkeit, überall im Land eine eindrucksvolle und wachsende Zahl von Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen dafür zu gewinnen und gemeinsam mit der Regierung über Politikvorschläge zu beraten, haben die nationalen brasilianischen Politikkonferenzen auch Einfluss auf Politikgestaltung und Gesetzgebung. Rund 19,8 Prozent aller Gesetzesvorhaben, die 2009 im brasilianischen Bundesparlament diskutiert wurden, stimmten inhaltlich mit den Empfehlungen der nationalen Konferenzen aus den Jahren zuvor überein. Darüber hinaus ging es bei 15,8 Prozent aller vom brasilianischen Parlament zwischen 1988 und 2009 beschlossenen Verfassungsänderungen um spezifische Themen, die zuvor auf den nationalen Konferenzen diskutiert und in die jeweiligen Abschlussempfehlungen aufgenommen wurden. Einfache Bürger, zivilgesellschaftliche Organisationen, private Unternehmer und gewählte Volksvertreter aus allen drei staatlichen Ebenen beratschlagten miteinander und einigten sich auf eine gemeinsame politische Agenda für ihr Land.

In Lateinamerika wächst die Bürgerbeteiligung über die repräsentativen Kanäle von Wahlen und Parteien hinaus, und dennoch ist sie darin integriert. Die Regierungen institutionalisieren in zunehmendem Maße partizipative Verfahren, die es den Bürgern ermöglichen, eine größere Rolle im politischen Prozess zu spielen. Einige lateinamerikanische Länder experimentieren also mit neuen Formen politischer Partizipation, die sie mit neuen Räumen der Repräsentation kombinieren. Politische Institutionen werden so umgestaltet, dass Bürger ihre Interessen und Vorstellungen einbringen können. Die ehemals „delegativen“, „defekten“ oder „Pseudo“-Demokratien Lateinamerikas scheinen einer pragmatischen Demokratie Platz zu machen – einer experimentellen Regierungsform, bei der nicht elektorale Formen der Partizipation in repräsentative Institutionen eingebettet sind.

Ob die experimentellen Formen der Kombination repräsentativer und partizipativer Elemente die Zufriedenheit der Bürger mit der Demokratie stärken, ist eine offene Frage, die empirisch zu beantworten sein wird. Die kürzlich in Lateinamerika eingeführten demokratischen Innovationen sind zweifellos nicht die einzig mögliche kausale Erklärung für die plötzliche Zunahme des politischen Vertrauens auf dem Kontinent. Andere, zeitgleiche Faktoren haben sicher ebenfalls dazu beigetragen, zum Beispiel Wirtschaftswachstum, Kontrolle der Inflation, Stärkung der Wirtschaft durch Umverteilungsmaßnahmen, signifikanter Rückgang von Armut und Ungleichheit, Aufstieg und Stärkung einer Mittelschicht sowie kleine, aber spürbare Fortschritte bei Strafverfolgung, Rechtsschutz, Kriminalitätsbekämpfung und Korruptionsprävention, um nur einige zu nennen. Dennoch: Die repräsentativen Institutionen scheinen die Erwartungen der Bürger an die Demokratie zunehmend über partizipative Mechanismen in sich aufzunehmen, und das könnte für die Verbesserung der demokratischen Leistungen in Lateinamerika durchaus eine Rolle spielen.

In Europa sind Reformen zur Verstärkung der Bürgerbeteiligung gewiss kein neues Thema auf der demokratischen Tagesordnung. Allerdings wurden sie bislang hauptsächlich als Teil von Reformen betrachtet, die auf elektorale Institutionen wie Parteien- und Wahlsysteme abzielen. Forderungen nach einer effektiveren Beteiligung der Bürger am politischen Prozess führten allenfalls zur

Ausweitung direktdemokratischer Verfahren. Aber Referenden und Volksabstimmungen sind auf das Wählen beschränkt und stellen daher nur eine begrenzte Form der politischen Partizipation dar.

Außerdem beschränkt sich der Einsatz direktdemokratischer Verfahren in Europa bislang weitgehend auf die kommunale Ebene und vergleichsweise kleine politische Einheiten. Bürgerinitiativen (unter den drei Hauptmechanismen direktdemokratischer Mitwirkung derjenige, der sich am wenigsten auf Wahlen stützt) erreichen meistens nicht die nationale Ebene und mobilisieren oft nur wenige Bürger. Der Nachweis, dass sie auch auf nationaler (oder transnationaler) Ebene realisierbar und effektiv sein können, muss noch erbracht werden.

Mit nicht elektoralen Formen der Partizipation ist in Europa bislang nur sehr begrenzt experimentiert worden. Das Modell des Bürgerhaushalts wurde immerhin relativ erfolgreich von Lateinamerika auf den alten Kontinent übertragen. Im Jahr 2009 hatten bereits mehr als 200 europäische Städte eine Variante des Bürgerhaushalts umgesetzt. Schätzungen zufolge beteiligten sich im selben Jahr bereits mehr als acht Millionen europäische Bürger an Bürgerhaushaltsexperimenten. Zum Vergleich: Vor zehn Jahren war noch kein halbes Dutzend solcher Experimente auf europäischem Boden erprobt worden. Europäische Städte haben den richtigen Weg gefunden, das Experiment an ihren jeweiligen spezifischen lokalen Kontext anzupassen, aber dennoch sind Bürgerhaushalte weit davon entfernt, in Europa eine solche institutionell verankerte Realität zu sein wie in Lateinamerika.

Die Ausweitung und Institutionalisierung nicht elektoraler Formen der politischen Partizipation ist ohne Zweifel ein Rezept für politische Reformen, das es zu berücksichtigen gilt, wenn man aktuell ein Missverhältnis zwischen der Nachfrage der Bürger und dem Angebot der politischen Institutionen wahrnimmt – und nicht eine Krise der Demokratie als solcher. Interessanterweise sind es die neuen Demokratien, die den alten, etablierten Demokratien ein solches Rezept an die Hand geben. Ob partizipative Institutionen die repräsentativen Institutionen in Europa verbessern könnten und ob diese Verbesserung zur Überwindung der Krise beiträgt, indem sie die Zufriedenheit der Bürger mit der Demokratie erhöht, sollte empirisch erforscht werden.

#### **Literatur**

Levine, Daniel H./Molina, José E. (Eds.): *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers 2011.

Morlino, Leonard: *Democracy between Consolidation and Crisis. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press 1998.

Norris, Pippa: *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press 2011.

Pogrebinschi, Thamy: „Participation as Representation: Democratic Policymaking in Brazil“. In: Maxwell A. Cameron/Eric Hershberg/Kenneth E. Sharpe (Eds.): *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*. New York: Palgrave MacMillan 2012, S. 53–74.

Schmitter, Philippe C.: „Twenty-five Years, Fifteen Findings“. In: *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 1, 2010, pp. 17–28.

Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Alegretti, Giovanni (with the collaboration of Anja Röcke): *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – An invitation to global cooperation*. Dialog Global, Number 25. Bonn: InWEnt gGmbH 2010.