

Harte Zeiten für Bürgerbeteiligung

Demokratische Innovationen in Zeiten des autoritären Populismus

Thamy Pogrebinski und Melisa Ross

Summary: Trust in democracy and its institutions have hit the bottom in Brazil. In this once pioneering country for democratic innovations, spaces for citizen participation shrink under Jair Bolsonaro's authoritarian government. But civil society brings some hope as digitalization enables its revitalization.

Kurz gefasst: Das Vertrauen in die Demokratie und ihre Institutionen hat in Brasilien einen Tiefstand erreicht. In dem Land, das einst Vorreiter in Sachen partizipativer Innovation war, lässt die autoritäre Regierung von Jair Bolsonaro wenig Raum für Bürgerprojekte. Hoffnung macht einzig die Zivilgesellschaft, die Bürgerbeteiligung etwa über digitale Medien erkämpft.

In ganz Lateinamerika haben sich in den vergangenen Jahren die wirtschaftlichen und sozialen Kennzahlen rückläufig entwickelt, während sich die Zufriedenheit mit der Demokratie und ihren Institutionen auf einem konstant niedrigen Niveau bewegt. Die jährliche Umfrage des Latinobarómetro, die Meinungen zu Demokratie und Gesellschaft in 18 Ländern Lateinamerikas ermittelt, zeigt für das Jahr 2018, dass das Vertrauen in die Gesetzgebung, die politischen Parteien und Regierungen sogar noch unter die Werte der vergangenen Jahre zurückgefallen ist, während die Unterstützung für unpolitische Institutionen wie das Militär und die Kirche Spitzenwerte erreicht. Dieser Trend, der sich übrigens nicht auf Lateinamerika beschränkt, hat Wissenschaft und Politik alarmiert. Könnte die Phase enden, in der sich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verfestigten?

Geringe Werte bei den Demokratie Kennzahlen haben Brasilien stärker getroffen als andere Länder der Region. Brasilien weist die seit 2013 niedrigste Zufriedenheit mit der Demokratie (9 Prozent) und ein steigendes Misstrauen gegenüber politischen Institutionen und der Justiz auf. Eine Erhöhung der Fahrpreise für die öffentlichen Verkehrsmittel in der Stadt São Paulo hatte 2013 zu massiven Protesten im ganzen Land geführt. Die sozialen Unruhen wurden auch durch die laufende „Lava Jato“-Untersuchung verschärft, eine groß angelegte Antikorruptions-Ermittlung, die die Verstrickung zahlreicher Politiker offenlegte. Brasilien erlebte seit Jahren den kontinuierlichen Verfall seiner repräsentativen Institutionen, der im Amtsenthebungsverfahren von Präsidentin Dilma Rousseff im Jahr 2016 seinen Höhepunkt fand.

Diese Amtsenthebung kann auch als „eindeutige Reaktion gegen die Beteiligung der Bevölkerung am öffentlichen Leben“ verstanden werden, wie es Wanderley Guilherme dos Santos 2017 formulierte. Dabei war Brasilien seit den 1980er-Jahren Vorreiter beim Experimentieren mit demokratischen Innovationen, neuen Instrumenten und Formen demokratischer Mitbestimmung. Der Bürgerhaushalt in Porto Alegre erlangte als eines der ersten derartigen Projekte weltweite Bekanntheit. Mehr Bürgerbeteiligung, so die Hoffnung, sollte die Demokratie stärken. Die Regierung der Arbeiterpartei (2003 bis 2016) investierte viel in partizipative Projekte und erreichte eine bemerkenswerte Beteiligung von Bürger*innen beim Zustandekommen von Regelwerken und Gesetzen. Herausragende Beispiele sind Nationale Policy-Konferenzen oder die Rahmenregulierung des Internets (*Marco Civil da Internet*), also politische Entscheidungsprozesse, die es den Bürger*innen und der Zivilgesellschaft ermöglichten, direkt Einfluss auf die Politik zu erheben.

Mit dem Fall von Präsidentin Rousseff zerbrach jedoch die partizipative Architektur des Landes. Die Zivilgesellschaft wurde aus diesen Institutionen gedrängt. Seitdem hat die demokratische Legitimität in Brasilien stark gelitten. 2018 war das Vertrauen in die politischen Parteien und Parlamente auf nur noch 6 beziehungsweise 12 Prozent gesunken. Lediglich 7 Prozent der Bürger des Landes vertrauten der Regierung. Die Repräsentationskrise hatte einen gefährlichen Höhepunkt erreicht. Der Aufstieg der extremen Rechten und die Wahl eines autoritären populistischen Präsidenten wie Jair Bolsonaro Ende des Jahres 2018 bestätigen, wie gefährdet repräsentative Institutionen sind und wie stark die demokratische Legitimität in nur wenigen Jahren Schaden genommen hat.

Eine der ersten Amtshandlungen Bolsonaros nach Übernahme der Präsidentschaft 2019 war es, Dutzende partizipative Räte per Dekret aufzulösen. Gut funktionierende Institutionen, die über viele Jahre Politik mitgestaltet und überwacht hatten, wurden damit im Handumdrehen geschlossen. Der Oberste Gerichtshof des Landes griff ein, konnte aber nur die Schließung jener Projekte verhindern, die durch die Verfassung und nationale Gesetze geschützt waren. Bolsonaro reichte dies nicht. Er kürzte die Gelder und behinderte den Zugang der gewählten Vertreter der Zivilgesellschaft zu den verbliebenen demokratischen Institutionen, die zum Teil schon während des Demokratisierungsprozesses in den 1980ern geschaffen worden waren. Der sogenannte partizipative Konsens ist damit definitiv aufgekündigt worden.

Bürgerbeteiligung gilt in der Demokratieforschung als Mittel gegen die Repräsentationskrise. Es wird angenommen, sie könne demokratischen Defiziten entgegenwirken und insbesondere die demokratische Legitimität stärken. Der Fall Brasilien zeigt jedoch, dass diese neuen Formen der Mitsprache angesichts aktueller Herausforderungen wie Populismus und Autoritarismus tatsächlich unzureichend werden. Dies lässt Zweifel an der Fähigkeit der Zivilgesellschaft aufkommen, sich der extremen Rechten zu widersetzen.

Diese Schlussfolgerung ergibt sich auf Grundlagen intensiver empirischer Forschung. Im am WZB angesiedelten LATINNO-Projekt haben wir Daten zur Bürgerbeteiligung in 18 Ländern Lateinamerikas von 1990 bis 2020 gesammelt und analysiert. Aus über 40 Variablen konnten wir vier Problembereiche identifizieren, die die Schwäche der partizipativen Innovationen in Brasilien erklären.

Erstens kamen Brasiliens Bürgerprojekte seit 1990 fast ausschließlich auf staatliche Initiative hin zustande. Bis 2015 hatten Regierungen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene ein Monopol bei der Umsetzung dieser innovativen Formate: 72 Prozent wurden ausschließlich von Regierungsstellen auf den Weg gebracht. Weitere 11 Prozent wurden von Regierungsstellen in Zusammenarbeit mit privaten Akteuren, internationalen Organisationen, NGOs oder sozialen Bewegungen ins Leben gerufen. Zwischen 1990 und 2015 war die Zivilgesellschaft allein für nur 12 Prozent aller Projekte verantwortlich. Diese Abhängigkeit vom Staat wird zum Problem, wenn der Staat nicht mehr bereit ist, Partizipation aktiv zu fördern.

Die Mehrheit der zwischen 1990 und 2014 geschaffenen Beteiligungsformate hing zweitens direkt von den Organisationen ab, die für die Initiativen zuständig waren. Nur 20 Prozent wurden gesetzlich oder in der Verfassung verankert. Das restliche Drittel wurde in keiner Weise formalisiert.

Drittens konnten nur 12 Prozent der innovativen Projekte Entscheidungen treffen, mit denen die Behörden gezwungen waren, sie in Regelwerke und Gesetze umzusetzen oder aufzunehmen. Dagegen gab es für mehr als zwei Drittel der Entscheidungen, die in partizipativen Verfahren getroffen wurden, keine Garantie, dass diese von Behörden oder Gesetzgebern berücksichtigt wurden. In 21 Prozent der Fälle waren Bürger und Organisationen der Zivilgesellschaft bestenfalls beratend beteiligt.

Insgesamt begrenzen die geringe Formalisierung und der enge Entscheidungsspielraum die Möglichkeiten, Einfluss auf die Politik zu nehmen. Insgesamt führten nur 45 Prozent der demokratischen Innovationen zu einem Ergebnis in Gestalt von Gesetzen, Empfehlungen oder auch Projekten. Trotz dieser ernüchternden Befunde machen die LATINNO-Daten Hoffnung, dass auch in Zeiten des autoritären Populismus in Brasilien Raum für demokratische Innovationen bleibt. Es zeigt sich nämlich, dass es der Zivilgesellschaft inzwischen gelungen ist, neue politische Räume zu besetzen und sogar die Führung bei demokratischen Innovationen zu übernehmen.

Während zwischen 1990 und 2015 der Staat eindeutig der größte Förderer demokratischer Innovationen in Brasilien war, hat sich die Situation nach Rousseffs Amtsenthebungsverfahren völlig umgekehrt. Seit 2016 wurden 60 Prozent der demokratischen Innovationen ohne Beteiligung des Staates geschaffen. Als



Thamy Pogrebinschi ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und Koordinatorin des LATINNO-Projekts.
[Foto: David Ausserhofer]

thamy.pogrebinschi@wzb.eu



Melisa Ross ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im LATINNO-Projekt und Doktorandin an der BGSS Berlin Graduate School of Social Sciences.

[Foto: David Ausserhofer]

melisa.ross@wzb.eu

im Jahr 2013 die Proteste auf der Straße stattfanden, wurden 19 demokratische Innovationen mit staatlicher Beteiligung eingerichtet, im Jahr 2017 lag die Zahl nur noch bei 3. Gleichzeitig übernahm die Zivilgesellschaft sehr schnell die Führung. Zwischen 2014 und 2019 waren die von der Zivilgesellschaft geführten Projekte um bis zu 20 Prozent pro Jahr gestiegen.

Oft bedient sich die Zivilgesellschaft digitaler Werkzeuge, um eine Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Insgesamt 73 Prozent der Formate, die zwischen 2015 und 2019 eingeführt wurden, waren digitaler Art: Bürger*innen beteiligten sich etwa über Internetplattformen und Smartphone-Anwendungen. 80 Prozent der im Jahr 2018 geschaffenen demokratischen Innovationen beruhten auf digitalem Engagement.

Die Digitalisierung erweist sich damit als bahnbrechendes Instrument. Sie ermöglicht es der Zivilgesellschaft, demokratische Beteiligung mit nur geringen Ressourcen umzusetzen und viele Menschen zu erreichen. Dennoch erfordert eine langfristige Stärkung der Demokratie in Brasilien eine neue Balance zwischen Repräsentation und Partizipation. Die Legitimität repräsentativer Institutionen hängt davon ab, wie reaktionsfähig sie sind und wie gut sie zur Rechenschaft gezogen werden können. Beteiligung kann zum Ausgleich demokratischer Defizite beitragen – allerdings muss sie dafür institutionalisiert und effektiv sein.

Literatur

Latinobarómetro: Informe Latinobarómetro 2018. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro 2018. Online: www.latinobarometro.org [Stand 16.01.2020].

Pogrebinski, Thamy: LATINNO-Datensatz. Berlin: WZB 2020. Online: www.latinno.net [Stand 16.01.2020].

*Santos, Fabiano/Guarnieri, Fernando: „From Protest to Parliamentary Coup: An Overview of Brazil's Recent History“. In: *Journal of Latin American Cultural Studies*, 2016, Jg. 25, H. 4, S. 485–494. DOI: 10.1080/13569325.2016.1230940.*

*Santos, Wanderley Guilherme dos: *A Democracia Impedida: o Brasil no Século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora 2017.*