

KOORD-Schriftenreihe

Im Dialog mit China



**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

Partizipation und Transparenz
in China und Deutschland

中国和德国的公民
参与及透明度

KOORD-Schriftenreihe Bd. 9
Beijing 2013
协调中心系列丛书 第九册

Demokratie, Frieden und Entwicklung bilden das Leitmotiv der Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung. 1967 gegründet, ist sie als deutsche politische Stiftung selbständig, steht jedoch den Idealen der Christlich-Sozialen Union (CSU) und ihrer Schwesterpartei, der Christlich-DEMokratischen Union (CDU) nahe.

Die Hanns-Seidel-Stiftung engagiert sich weltweit in über 50 Ländern, die Beziehungen zur Volksrepublik China bestehen bereits seit 1980. Im Rahmen der internationalen Arbeit spielt China als Schwerpunktland eine besondere Rolle. Mit ihren Bildungs-, Beratungs- und Dialogprogrammen unterstützt die Hanns-Seidel-Stiftung vor allem den institutionellen Wandel auf nationaler und lokaler Ebene. Das übergeordnete Ziel des Regionalprojektes China ist die Unterstützung gesellschaftspolitischer Reformprozesse in Richtung Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit. Im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen die Bereiche Gesellschaftspolitik, Bildung und ländliche Entwicklung.

Bei der Durchführung ihrer Maßnahmen kooperiert die Hanns-Seidel-Stiftung neben ihrem Hauptpartner, dem Bildungsministerium der Volksrepublik China, auch mit der Gesellschaft des Chinesischen Volkes für Freundschaft mit dem Ausland, der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, dem Allchinesischen Frauenverband, dem Zentrum für Flurneuordnung des Ministeriums für Land und Ressourcen und dem Bildungsverband des Bauministeriums der Volksrepublik China. Bei all seinen Aktivitäten stützt sich das Regionalprojekt China der Hanns-Seidel-Stiftung auf ein in langjähriger Kooperation gewachsenes Netzwerk.



KOORD-Schriftenreihe Bd. 9 Beijing 2013
协调中心系列丛书 第九册 北京 2013



**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

Partizipation und Transparenz
in China und Deutschland
中国和德国的公民
参与及透明度

Redaktion

编辑

Katja Drinhausen

黄雅楠

Zhang Jingle

张敬乐

Arnfried Griesbaum

葛安飞

September 2013

Inhalt

Partizipation und Transparenz: Die internationale Dimension der Demokratie	8
<i>Prof. Dr. Elmar Rieger</i> <i>Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Bamberg</i>	
Bürgerpartizipation im heutigen China: Modelle und Erfahrungen	44
<i>Prof. Dr. Xiao Lihui</i> <i>Abteilung für Politik und Recht der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, Peking</i>	
Bürgerbeteiligung in Deutschland	60
<i>PD Dr. Angelika Vetter</i> <i>Universität Stuttgart, Stuttgart</i>	
Transparenz und Partizipation als Mittel einer stabilen gesellschaftlichen Entwicklung	95
<i>Frau Ass. Prof. Dr. Liu Suhua</i> <i>Abteilung für Politik und Recht der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, Peking</i>	

目录

公民参与和透明度：国际层面上的民主	·····	28
埃尔玛·里格尔教授		
德国班贝格大学		
当代中国公民参与的实践形式及其经验	·····	54
肖立辉教授		
中共中央党校政法教研部		
德国的公民参与	·····	79
安格莉卡·范特副教授(女)		
德国斯图加特大学		
透明性与公民参与是社会稳定发展的途径	·····	105
刘素华副教授(女)		
中共中央党校政法教研部		

Vorwort

Im Rahmen des Dialogprogramms der Hanns-Seidel-Stiftung mit der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas stand im März 2013 in Peking das Thema Partizipation und Transparenz im Mittelpunkt einer eintägigen Veranstaltung.

Forderungen nach Partizipation haben in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten augenscheinlich zugenommen. Die Ursachen liegen sowohl in veränderten Sichtweisen und Werthaltungen von Menschen, die nach stärkerer Teilhabe an Entscheidungsprozessen wie auch einer aktiven Mitwirkung an der Gestaltung der Gesellschaft verlangen, als auch im Prozess der Globalisierung und deren Auswirkungen auf die nationalen politischen Systeme.

Gelebte Partizipation hat viele Ausdrucksformen und reicht vom karitativen Engagement bis hin zur aktiven organisierten Beteiligung in der politischen Arena. Dementsprechend vielgestaltig sind auch die Motive zivilgesellschaftlicher Akteure. Diese greifen auf politischem Feld allgemeingesellschaftliche Probleme oder gruppenspezifische Anliegen und Bedürfnisse auf. Der Wunsch nach Partizipation betrifft keineswegs nur westliche Länder. Trotz unterschiedlicher kultureller und politischer Kontexte werden vielerorts Forderungen hierzu erhoben. Insofern kann (mit Abstrichen) von einem globalen Phänomen gesprochen werden. Auch wenn die politischen Rahmenbedingungen zur Mitwirkung in Politik und Gesellschaft sich von Land zu Land unterscheiden, fördert ein dialogorientierter Diskurs mit der Bürgerschaft zu strittigen Themen zivilgesellschaftliche Lernprozesse und trägt insgesamt zur Stärkung der politischen Kultur bei. Ein Ignorieren von Impulsen aus der Gesellschaft birgt die Gefahr der politischen

Entfremdung. Zwar sind partizipative Verfahren kein Allheilmittel der gesellschaftlichen Konfliktbewältigung und tragen auch nicht per se zur innergesellschaftlichen Befriedung bei, aber sie machen Präferenzen sichtbar und Interessenlagen deutlich.

Die vier Aufsätze im vorliegenden Band der Schriftenreihe „Im Dialog mit China“ befassen sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit Partizipation und Transparenz. Thematisiert werden Fragen nach einem globalen Charakter von Partizipation und Transparenz, der Sicherstellung einer stabilen gesellschaftlichen Entwicklung in China unter Einbeziehung partizipativer Elemente für eine effektivere Gestaltung der Politik sowie Möglichkeiten und Probleme der Bürgerbeteiligung in Deutschland.

Ich bedanke mich bei der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas für die gute Zusammenarbeit sowie bei allen Diskutanten und Teilnehmern für die offene und konstruktive Diskussion. Mein besonderer Dank gilt den Referenten der Veranstaltung, den Wissenschaftlern der Parteihochschule, der Otto-Friedrich-Universität Bamberg sowie der Universität Stuttgart.

Ulla Bekel

Hanns-Seidel-Stiftung, Beijing

September 2013

前言

2013年3月汉斯·赛德尔基金会与中共中央党校在北京共同举办了以“公民参与和政治民主”为主题历时一天的学术交流研讨会。

在过去几年甚至几十年中,对于扩大公民参与的要求似乎愈发强烈。原因在于,一方面人们对问题的看法和价值观念发生了变化,不仅要求进一步参与政治决策过程,而且要求积极参与社会建设。另一方面,全球化不断发展,并且对民族国家的政治体制产生了一系列影响。

积极的公民参与有多种形式,既包括自觉自愿地参加社会活动,也可以以组织的形式活跃在政治舞台上。各种民间组织的动机虽有所不同,但他们都致力于在政治领域内处理有关全社会的问题或者某些群体的诉求和需要。对于扩大公民参与的要求绝不仅仅发生在西方国家。虽然各国文化和政治背景千差万别,但是同样对此的呼声越来越高。因此,从这方面来看可以说,要求扩大公民参与似乎是个国际现象(不包括例外国家)。尽管各国实行公民参与的政治框架条件有所不同,但是针对争议性话题与公民进行对话式协商和讨论有助于促进公民社会的发展,从整体上营造更好的政治氛围。如若政府忽视了社会上的诉求,很有可能会导致政治脱离民众。虽然公民参与并非消除社会矛盾、达到社会和谐和的灵丹妙药,但它能够使民意偏好明朗化,使利益格局清晰化。

本次“对话中国”系列丛书第九册收录的四篇文章从不同角度对公民参与和透明度进行了阐述，例如，探讨公民参与和透明度的国际化特点，通过公民参与确保中国社会稳定发展并有效促进政治建设以及德国公民参与的方式和问题。

请允许我向中共中央党校对于我们的良好合作，向本次会议所有与会人员对于他们的积极参与以及开放并具有建设性的讨论表示衷心的感谢！特别要感谢来自中共中央党校、德国班贝格大学以及德国斯图加特大学的报告人为大会做出了精彩的报告！

贝乌拉

汉斯·赛德尔基金会，北京
2013年9月

Partizipation und Transparenz: Die internationale Dimension der Demokratie

Prof. Dr. Elmar Rieger

1. Einleitung: Die Internationalisierung der Demokratie

Nach dem Ende des Kalten Krieges, der Auflösung der „Zweiten“, sozialistischen Welt, wurde der Sieg der Demokratie gefeiert. Das „Ende der Geschichte“ im Sinne einer abschließenden Lösung des Kampfes um die „richtige“ Gesellschaftsordnung schien erreicht. In Zukunft, so die allgemeine Überzeugung in Politik und Wissenschaft, gehe es nur noch um die Feinjustierung der demokratischen Ordnung der Staaten, um Unterstützung von *failed states* bei der Übernahme demokratischer Ordnungsmuster, etwa in Gestalt der US-amerikanischen Außenpolitik der *democracy promotion*, und um die Demokratisierung der Staatengesellschaft, der internationalen Organisationen und des Völkerrechts als der „letzten Grenze“ der Demokratie.¹ Dem Völkerrecht wurde die Aufgabe zugeteilt, den Staaten ein „Recht“ auf demokratische Strukturen zu garantieren.² Die Internationalisierung der Demokratisierung – sowohl im Sinne der Unterstützung nationaler Demokratisierungsprozesse wie auch der Reformierung internationaler Organisationen – war allerdings weniger eine Sache staatlicher Außenpolitik, der Diplomatie oder von internationalen Konferenzen. Ihre wichtigsten Träger und Propagandisten waren die so genannten Nichtregierungsorganisationen, eine zwar sehr heterogene und schnell wach-

¹ Für einen Überblick vgl. Anthony McGrew, „Transnational Democracy: Theories and Prospects“, in: Geoffrey Stokes und April Carter, Hrsg., *Democratic Theory Today: Challenges for the 21st Century*, Cambridge: Polity Press, 2002, S. 269-294. Die These vom „Ende der Geschichte“ – einer Formel Hegels – wurde von Francis Fukuyama populär gemacht: *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press, 1992. Zu dem eigenartigen Sachverhalt, dass zwar das Völkerrecht „Demokratie“ zu einer Verpflichtung der Staaten erklärt, selbst aber eine weitgehend undemokratische Veranstaltung ist, vgl. James Crawford, „Democracy and International Law“, *The British Yearbook of International Law* 64 (1993), S. 113-133. Für die eher skeptische Haltung eines führenden Demokratietheoretikers vgl. Robert Dahl, „Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View“, in: Ian Shapiro, Ian und C. Hacker-Cordón, Hrsg., *Democracy's Edges*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, S. 19-36. Zur Rolle der „Demokratie“-Förderung der US-amerikanischen Außenpolitik vgl. Tony Smith, *America's Mission. The United States and the Worldwide Struggle for Democracy*. Expanded Edition, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

² Thomas Franck, „The Emerging Right to Democratic Governance“, *American Journal of International Law* 86 (1992), S. 46-91. Für eine Übersichtsdarstellung, die auch den Gegenpositionen Raum gibt, vgl. Gregory H. Fox und Brad R. Roth, Hrsg., *Democratic Governance and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

sende Akteurskategorie, die aber mit ihren an die internationalen Organisationen und die ihnen zugrunde liegende Außenpolitik der Staaten herangetragenen Transparenz- und Partizipationsforderungen schnell einen gemeinsamen Nenner fanden.³

Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organizations* – NGOs) sind freilich keine ganz neue Erscheinung im System der internationalen Beziehungen.⁴ Das gleiche gilt für die nicht-staatliche Außenpolitik „privater“ Akteure wie zum Beispiel die „Mission“ der Kirchen und Sekten. NGOs sind im Grunde so alt wie das moderne System der Staatengesellschaft selbst – auch wenn sich diese Bezeichnung erst nach dem Zweiten Weltkrieg durchgesetzt hat. Wichtige Beispiele sind das Internationale Komitee des Roten Kreuzes, die Friedensbewegungen und die pazifistischen Organisationen, die im letzten Drittel des neunzehnten Jahrhunderts entstanden sind, und die internationalen Zusammenschlüsse von Gewerkschaften, die bereits ab Mitte des neunzehnten Jahrhunderts ihre ersten Organisationen gründeten.⁵ Seit den 1980er Jahren ist freilich die Zahl der Nichtregierungsorganisationen geradezu explodiert, die mit und in ihnen zum Ausdruck kommenden Interessen und Wertvorstellungen wurden enorm ausgefächert.⁶ Globale soziale Bewegungen und internationale Allianzen zwischen NGOs haben die Agenda von Außen- und internationaler Politik unter Druck gesetzt, ihr neue Aufgaben gestellt und ihr ein neues transnationales Publikum verschafft. Das Verhalten dieses Publikums ist inzwischen zu einem zentralen Faktor der Legitimität der neuen Formen des „internationalen Regierens“ aufgestiegen.

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, was die Internationalisierung der Demokratie vorantreibt, welche Formen diese Demokratisierung der Außenpolitik und der Einrichtungen des internationalen Systems gefunden hat, und welche Wirkungen sich mit ihnen verbinden. Dabei möchte ich drei Thesen näher begründen und erläutern. Erstens sehe ich einen engen Zusammenhang zwischen der seit den 1980er Jahren beschleunigten Entparlamentarisierung und Entdemokratisierung der nationalen politischen Systeme einerseits und der Explosion von NGOs und globalen sozialen Bewegungen andererseits. Eine zentrale Voraussetzung der Globalisierung war ja eine zu-

³ Vgl. dazu Andreas Fischer-Lescano und Philip Liste, „Völkerrechtspolitik. Zu Trennung und Verknüpfung von Politik und Recht der Weltgesellschaft“, *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 12 (2005), S. 209-249. Für die Internationalisierung sozialer Bewegungen und ihrer Protestthemen und Protestformen vgl. Sidney Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

⁴ Vgl. dazu Madeleine Herren, *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2009.

⁵ Steve Charnovitz, „Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance“, *Michigan Journal of International Law* 18 (1996-1997), S. 183-286.

⁶ Vgl. dazu Maria Kousis und Charles Tilly, Hrsg., *Economic and Political Contention in Comparative Perspective*, Boulder, CO und London: Paradigm Publishers, 2005.

nehmende und allem Anschein nach auch nicht mehr umkehrbare Einschränkung nationalstaatlicher Souveränität zunächst für die Handelspolitik und dann in immer weiteren Bereichen bis hin zur Finanz- und Steuerpolitik. Die sich formierende „Globalisierungsmoderne“ und die damit verbundene Verdichtung der Strukturen internationaler Beziehungen hin zu Systemen einer *international oder global governance* wurden zum zentralen Bezugspunkt der Internationalisierung sozialer Bewegungen und zum Ausgangspunkt der Demokratisierungs- und Transparenzforderungen.⁷

Eine zweite These befasst sich mit den politischen Zielen der NGOs und der globalen sozialen Bewegungen, ausgehend von der Frage, wie sich der Fokus auf „Partizipation“ und „Transparenz“ erklären lässt. Hier glaube ich zeigen zu können, dass sich die von den NGOs getragene Partizipations- und Informationsrevolution der internationalen Beziehungen als eine Protest- und Gegenbewegung zur Formierung der Globalisierungsmoderne verstehen lässt. Allerdings, so die weitere und ergänzende These, geht es den NGOs und den globalen sozialen Bewegungen sehr viel mehr um eine Veränderung der nationalen Politiksysteme als um ihre Ersetzung durch eine „Weltbürgergesellschaft“ mit eigenen Einrichtungen des Regierens und Verwaltens. Tatsächlich hat sich mit der Informations- und Partizipationsrevolution der NGOs vor allem der Akteurskreis der nationalstaatlichen Außenpolitik ganz erheblich erweitert, während ihnen die internationalen Organisationen weitgehend verschlossen blieben. Forderungen nach Partizipation und Transparenz richten sich auch und vor allem auf die klassischen Einrichtungen der Außenpolitik und der Diplomatie – freilich ohne diese als solche in Frage zu stellen oder ersetzen zu wollen. Was die gesellschaftlichen Interdependenzen und die Verselbständigung eines globalen Wirtschaftssystems betrifft, mag es zwar durchaus berechtigt sein, von einer „Weltgesellschaft“ zu sprechen. Aber diese Weltgesellschaft ist sozial und kulturell fragmentiert, sie zerfällt in stark voneinander abgeschirmte Teilöffentlichkeiten, und sie ist nicht als solche selbständig reaktions- und handlungsfähig.⁸ Gegen die These von der Weltgesellschaft zeichnet sich vielmehr eine Renaissance des Nationalstaates ab.

Und damit komme ich zu meiner dritten These: Die Strukturen der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts sind nach wie vor hauptsächlich durch die Interessen und Präferenzen der Staatenvertreter geprägt. Der Ansturm der NGOs und der globalen sozialen Bewegungen hat nur ansatzweise zu Veränderungen in den *governance*-Strukturen der internationalen Politik geführt – manche internationale Organisation wie etwa die WTO hat sich außerordentlich widerstandsfähig gegen die Öffnungs- und Mitwirkungs-

⁷ Mit dem Begriff der „Globalisierungsmoderne“ möchte ich vor allem auf die Systemhaftigkeit des seit der Wende zum 21. Jahrhundert erreichten Standes der Globalisierung von Marktwirtschaft und Finanzkapitalismus aufmerksam machen, also seine hochgradige Eigendynamik und die scheinbar daraus resultierenden „Sachzwänge“ im Sinne der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit.

⁸ David C. Ellis, „On the Possibility of ‚International Community‘“, *International Studies Review* 11 (2009), S. 1-26.

forderungen der NGOs behaupten können. Die Gründe dafür liegen in der Fragmentierung dieser Interessengruppen, ihre oft sehr schwache Repräsentativität und damit eingeschränkte Legitimität als politische Akteure, ihre mangelnde Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den vertretenen Interessen, der Schwerpunkt ihrer Herkunft in der westlichen Welt und die damit verbundene Verzerrung ihrer Wahrnehmung und Deutung der Probleme der Weltgesellschaft bzw. der Globalisierungsmoderne.

Im Anschluss an dieses erste und einführende Kapitel beschreibt das zweite Kapitel dieses Beitrags den Kontext, in dem sich der Aufstieg der NGOs und globalen sozialen Bewegungen abspielt und der ihnen die zentralen Motive für ihr Engagement verschaffte: die Globalisierung der Marktwirtschaft und des Kapitalismus. Das dritte Kapitel befasst sich näher mit den Ursachen der von den NGOs getragenen Partizipations- und Informationsrevolution in den internationalen Beziehungen und beschreibt ihre wichtigsten Formen. Im vierten Kapitel werden die NGO-Revolution als Gegenbewegung zur Globalisierungsmoderne untersucht und die Formen und Konsequenzen der Politik der NGOs näher betrachtet. Das fünfte Kapitel diskutiert die Grenzen der Partizipationsrevolution und fragt nach den Gründen der einigermaßen überraschenden starken Kontinuität der Strukturen der Staatengesellschaft im internationalen System. Abschließend wird ein kurzer Ausblick gegeben auf das weitere Schicksal der Informations- und Partizipationsrevolution in den internationalen Beziehungen.

2. Die Politik der Globalisierungsmoderne

In der National Security Strategy der USA aus dem Jahr 2002 war zu lesen: „The United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world.“⁹ Dieses außen- und sicherheitspolitische Programm einer „Gleichschaltung“ der nationalen politischen Systeme folgt einem „liberalen“ Demokratieverständnis, nach dem es keinen Widerspruch zwischen Demokratie und Markt bzw. Kapitalismus gibt. Ganz im Gegenteil wird nach diesem Verständnis „Demokratie“ mit „freien Wahlen“ und verfassungsrechtlich fixierten Grundlagen einer „freien“ Marktwirtschaft gleichgesetzt. Außerhalb der USA herrscht dagegen ein ganz anderes, „soziales“ Demokratieverständnis vor – eine Vorstellung von Demokratie, die Sozialpolitik zum wichtigsten Herrschaftsmittel und dominanten Integrationsinstrument machte und die zu umfassend ausgebauten Wohlfahrtsstaaten führte. Diese Form der Demokratie gerät allerdings sehr leicht in Widerspruch zu Marktwirtschaft und Kapitalismus.

⁹ Der Text der National Security Strategy vom September 2002 ist hier zu finden: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>. Vgl. dazu auch Samir Amin, *The Liberal Virus. Permanent War and the Americanization of the World*, New York: Monthly Review Press, 2004.

Unter der Bedingung des gleichen und allgemeinen Wahlrechts und einer umfassenden Gesetzgebungskompetenz des demokratisch legitimierten Parlaments haben „die Armen“ die Mehrheit und werden sich die „sozialen“ Gesetze geben, die sie brauchen, damit es ihnen besser geht. Das war bereits eine Erkenntnis von Platon und Aristoteles angesichts der Art und Weise, wie die Demokratie in Athen funktionierte, und das war eine Erkenntnis, die sich Tocqueville angesichts der politischen Verhältnisse in den US-amerikanischen Bundesstaaten aufdrängte. Jedenfalls, und das ist für die weitere Argumentation ein entscheidender Punkt, gibt es einen sehr engen Zusammenhang zwischen einer sozial-demokratischen Verfassungsordnung und einer die „Freiheit“ von Marktwirtschaft und Kapitalismus einschränkenden Sozial-, Wirtschafts- und Steuerpolitik sowie einer starken Tendenz zu Staatsverschuldung und Inflation.

Die Globalisierung der Marktwirtschaft und des Kapitalismus als ein politisches Projekt

Es steht außer Frage, dass eine Reihe technologischer Durchbrüche die Transport- und Informationskosten der Unternehmen massiv senkten, die damit möglich gewordene Ausweitung der Märkte hin zu Weltmärkten forcierten und die Wertschöpfungskette der Unternehmen über die nationalen Grenzen hinaustrieben. Trotzdem ist die Globalisierung sehr viel weniger eine Sache revolutionärer Technik und sehr viel mehr ein politisches Projekt. Ohne bestimmte und in die gleiche Richtung laufende institutionenpolitische Reformen der Nationalstaaten hätten die Unternehmen das neue Potenzial der Märkte und der Produktion sehr viel weniger nutzen können. Unter dem Eindruck der Stagflation der 1970er Jahre, dem Zusammentreffen von niedrigen oder sogar negativen Wachstumsraten, zunehmender Arbeitslosigkeit und wachsender Staatsverschuldung sowie hoher Inflationsraten waren es die Regierungen der westlichen Staaten selbst, die eine Globalisierung ihrer Volkswirtschaften durch Deregulierungen und Privatisierungen vorantrieben.¹⁰ Sie wurden dabei durch internationale Organisationen wie den IMF, die Weltbank und die WTO unterstützt. Unter ihrer Aufsicht wurde eine international koordinierte Handels-, Wirtschafts- und Währungspolitik möglich.¹¹ Für die nationalen Regierungen gleich welcher Provenienz bestand das vorrangige Ziel dieser Politik in der Steigerung des Wirtschaftswachstums durch eine intensivere weltwirtschaftliche Arbeitsteilung und durch die Expansion der Außenwirtschaft. Die Organisationsstrukturen dieses Wirtschaftsinternationalismus sind freilich durch ein bemerkenswertes „Demokratiedefizit“ gekennzeichnet – was allerdings durchaus beabsichtigt war.

¹⁰ Gérard Duménil und Dominique Lévy, *Capital Resurgent. Roots of the Neoliberal Revolution*, Cambridge, MA und London: Harvard University Press, 2004.

¹¹ Lloyd Gruber, *Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

Für die Einschätzung der Bedeutung von Internationalen Organisationen und Völkerrecht für die Globalisierung und die Weltgesellschaft kommt der Welthandelsorganisation eine zentrale Rolle zu. Die Herausforderungen der Globalisierung werden für viele Beobachter durch diese internationale Organisation und das von ihr getragene Völkerrecht verkörpert. Sie steht häufig für das Ende oder zumindest für die Schwierigkeiten des nationalen Wohlfahrtsstaates und der souveränen Demokratie und rückte deshalb in den Fokus der NGOs und globaler sozialer Bewegungen. Die WTO wird als das Mittel gesehen, einen weltweiten Freihandel zu erzwingen und die Interessen von Unternehmen und Investoren über die Interessen der demokratisch legitimierten Regierungen von Wohlfahrtsstaaten zu stellen. Dieser Befund, der im Mittelpunkt der Kritik an der WTO steht, geht von der richtigen Beobachtung aus, dass der Wohlfahrtsstaat eine exklusive Form der Vergemeinschaftung ist: das Ergebnis eines gesellschaftlichen Schließungsprozesses. Diese Schließung war und ist eine wesentliche Voraussetzung für die Investition in das Humankapital der Bevölkerung und die Einräumung von sozialen Rechten für die Bürger. Mit dieser Schließung wurde der Wert des Staates für den (Normal-)Bürger und damit die große Masse der Bevölkerung erheblich gesteigert. Das Bürgerrecht ist ein Privileg, das seinen Nutzen nur dann behält, wenn andere von ihm ausgeschlossen werden können. Dieser Schließungsprozess, ein Ergebnis von Entwicklungen, die im späten 19. Jahrhundert ihren Ausgangspunkt hatten, zeigt, dass die politische Staatsbildung auch eine soziale Einheitsbildung ist.¹² Integration und Solidarität sind unverzichtbare Voraussetzungen und Bedingungen eines funktionsfähigen Staates. Bereits Platon machte darauf aufmerksam, dass eine Gesellschaft, die in Arme und Reiche zerfällt, die Existenz von zwei Staaten bedeutet, die sich gegenseitig bekämpfen.

Freihandel bedeutet nun, die Grenzen für „fremde“ Güter und Dienstleistungen zu öffnen, und Inländer und Ausländer hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Rechte gleich zu behandeln. Deshalb bedeutet diese Öffnung in der Regel Druck auf Preise, Löhne und Beschäftigung aufgrund der Konkurrenz durch die Importe. Freihandel ist im Wesentlichen ein Privileg von Unternehmen. Es geht um die Durchsetzung ihrer Rechte zu exportieren, zu importieren, zu investieren und Produktionsstätten allein nach Rentabilitätskriterien auszusuchen. Freihandel als Kapitalmobilität bedeutet deshalb auch eine Standortkonkurrenz und damit einen unabweisbaren Zwang für jede Regierung, das einheimische und das fremde Kapital möglichst pfleglich zu behandeln.¹³ Eine Folge der Standortkonkurrenz ist deshalb der Strukturwandel des Steuerstaates: die Senkung der Belastung für die mobilen Produktionsfaktoren und die Verlagerung der Kosten des Gemeinwesens auf die immobilen Produktions-

¹² T. H. Marshall, „Staatsbürgerrechte und soziale Klassen“, in: ders., *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt am Main: Campus, 1992, S. 33-94.

¹³ Kathleen C. Schwartzman, „Globalization and Democracy“, *Annual Review of Sociology* 24 (1998), S. 159-181.

faktoren.¹⁴ In vielen Teilen der Welt ist dieser Strukturwandel des Steuerstaates darauf hinausgelaufen, dem nationalen Wohlfahrtsstaat die finanzwirtschaftlichen Grundlagen zu entziehen oder zumindest massiv einzuschränken.

Demokratie als ein Problem für Kapitalismus und Marktwirtschaft

Nicht nur für den Wohlfahrtsstaat, auch für die Demokratie ist die nationale Abschließung wesentlich. Ohne die umfassende Kontrolle territorialer Grenzen, die Überwachung aller Bewegungen von Personen, Waren und Kapital ist Demokratie als Selbstbestimmung einer Gemeinschaft nicht möglich. Die Demokratie verlangt deshalb eine umfassende politische Autonomie im Sinne einer sehr weit gefassten Entscheidungsfähigkeit, was die Lebensform ihrer Bürger und was die Form und die Aufgaben der Gemeinschaft betrifft.¹⁵ Die nationale Gleichbehandlung des fremden Kapitals zusammen mit den Garantien und Schutzrechten für ausländische Investoren genauso wie das Verbot der Diskriminierung fremder Waren zum Schutz der einheimischen Produzenten bedeuten deshalb einen empfindlichen Kontrollverlust, was die Wahrung von nationaler Wohlfahrt betrifft. Gleichzeitig aber markieren die „demokratischen Vorbehalte“ gegenüber Markt und Kapital Einschränkungen der Markt- und Kapitalinteressen. Damit es überhaupt zur Stabilisierung freier Märkte und zu Systemen möglichst freier Kapitalverwendung kommen kann, muss die Demokratie eingeschränkt werden. Aus diesem Grund hat gerade die Freihandelspolitik schon immer den Protest der Straße provoziert – eine populistische Reaktion unter den Bedingungen liberaler politischer Systeme.¹⁶

Deshalb setzt die Entdemokratisierung der nationalen politischen Systeme nicht erst mit der Globalisierung ein, sondern geht schon sehr viel weiter zurück – sie ist im Grunde so alt wie die Demokratie selbst. Die Verfassungselemente der Gewaltenteilung und der gegenmajoritären Einrichtungen wie etwa der eines „Obersten“ oder eines Verfassungsgerichts, das Gesetze eines Parlaments für verfassungswidrig und damit für nichtig erklären kann, die Erfindung der „autonomen“, d. h. keiner Regierung und keinem Parlament verantwortlichen Zentralbank, die allein für die Zins- und Währungspolitik zuständig ist, alle diese Einrichtungen sollen eine zu starke Regulierung von Märkten und Kapitalismus durch „das Volk“ verhindern. Die Gründung der

¹⁴ Philipp Genschel, *Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union*, Frankfurt am Main: Campus, 2002; Steffen Ganghof, *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*, Frankfurt am Main: Campus, 2004.

¹⁵ Jean-Marie Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, München und Zürich: Artemis & Winkler, 1994.

¹⁶ Susan Ariel Aaronson, *Taking Trade to the Street. The Lost History of Public Efforts to Shape Globalization*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2001; Cheryl Schonhardt-Bailey, *From the Corn Laws to Free Trade: Interests, Ideas, and Institutions in Historical Perspective*, Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

Europäischen Union genauso wie die Übertragung handels-, finanz- und wirtschaftspolitischer Kompetenzen aus dem politischen System der Nationalstaaten auf internationale Organisationen können deshalb als Versuche gesehen werden, der Marktwirtschaft und dem Kapitalismus wieder eine größere Autonomie – als Schutz vor Staatseingriffen – zu garantieren, und dadurch die Voraussetzungen für auch längerfristig hohe Wachstumsraten zu schaffen.¹⁷ Man sollte nicht vergessen, dass in Europa die Industrialisierung des neunzehnten Jahrhunderts und die Globalisierungsbewegungen von Marktwirtschaft und Kapitalismus seit den 1870er Jahren bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges und unter den Bedingungen liberaler und konservativer politischer Systeme stattgefunden haben – also ohne den Einfluss der Demokratie des allgemeinen Wahlrechts und „souveräner“ Parlamente.¹⁸ Die Durchsetzung und Ausbreitung demokratisch-parlamentarischer Politiksysteme nach dem Ersten Weltkrieg ging mit dem Zusammenbruch der Weltwirtschaft und der Rückkehr zu „autarken“ Formen der Volkswirtschaft einher.

Internationale Regimes als „liberale Verfassungsordnung“: Konstitutionalisierungsprozesse in der internationalen Politik und im Völkerrecht

Es spricht deshalb einiges für die Vermutung, dass die WTO insofern eine „liberale“ Verfassungsaufgabe erfüllt, als sie im Rahmen der Innenpolitik der Staaten die Regeln einer freien und offenen Marktwirtschaft stärkt und die sozialen oder populistischen Ansätze zu einer protektionistischen Handelspolitik unterbindet. Hier liegt die eigentliche Aufgabe jenes völkerrechtlichen Novums eines quasi unbedingten Klagerechts, das in der Handelspolitik die Streitbeilegungsordnung der WTO einem Staat gegen einen anderen Staat einräumt.¹⁹ Diese liberale Verfassungsfunktion kann mit der sozialpolitischen Tendenz der Demokratie verständlich gemacht werden. Die „Gleichheit des Wahlrechts“ und die damit verbundene Macht in einem Parlament kann vor allem von jenen Gruppen in der Bevölkerung zur Sicherung ihrer Interessen benützt werden, deren Marktlage eher schwach ist und die nicht über Besitz bzw. (mobiles) Kapital verfügen. Mit dieser Konstellation verbindet sich allerdings längerfristig immer die Gefahr, dass im Rahmen des Nationalstaates der politische Prozess der Demokratie den längerfristigen Funktionserfordernissen einer Marktwirtschaft nicht gerecht wird. Aus diesem Grund ist inzwischen

¹⁷ Daniel Cohen, *The Misfortunes of Prosperity. An Introduction to Modern Political Economy*, Cambridge, MA und London: The MIT Press, 1995.

¹⁸ Die Demokratisierungsbewegungen des neunzehnten Jahrhunderts waren Bewegungen gegen den (Wirtschafts-)Liberalismus. Vgl. dazu Pierre Rosanvallon, *Democracy Past and Future*, New York: Columbia University Press, 2006, S. 147-159, und T. H. Marshall, „Staatsbürgerrechte und soziale Klassen“ (Fn. 12).

¹⁹ Vgl. dazu John H. Jackson, *The Jurisprudence of the GATT and the WTO. Insights on Treaty Law and Economic Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

nicht nur, in Form der WTO, die Handelspolitik der Reichweite demokratischer Politik entzogen, sondern auch, durch die Einführung unabhängiger Zentralbanken, die Geld- und Währungspolitik, und, im Rahmen des Binnenmarkts der Europäischen Union, die grundlegenden Marktfreiheiten. Gerade vom völkerrechtspolitischen Konstitutionalismus des letzten Jahrzehnts wird deshalb zu Recht gesagt, dass er weniger vom Bestreben nach umfassender politischer Offenheit und Transparenz bestimmt ist als vielmehr als Versuch gelten kann, ein liberales politisches Projekt in Stein zu meißeln – ein Projekt, das nicht nur bestimmte soziale Gruppen positiv und andere negativ privilegiert, sondern auch diese Privilegierungen gegen korrigierende Reformen schützt.²⁰

3. Ursachen der „partizipatorischen Revolution“ in der internationalen Politik

Weder „Demokratie“ noch „Partizipation“ und „Transparenz“ sind Begriffe bzw. Werthaltungen, die ohne weiteres mit der internationalen Politik und dem Völkerrecht in Verbindung gebracht werden.²¹ Das hat sich erst in den letzten drei Jahrzehnten verändert. Bis dahin galten allein die Staaten als einzig legitime Subjekte des Völkerrechts. Internationale Organisationen waren Einrichtungen der Staaten, und ihre Politik an den Konsens der beteiligten Staaten gebunden. Die Außen- und Völkerrechtspolitik der Staaten war in der Regel von der öffentlichen Meinung und vom Parteienbetrieb des Parlaments abgeschirmt und folgte weitgehend eigenen Regeln.²² Die Karriere demokratischer Wertvorstellungen in den internationalen Beziehungen und Strukturen ging zunächst von der Innenpolitik der Staaten bzw. den neuen sozialen Bewegungen der 1960er Jahre aus, die außerhalb und im Widerspruch zu den etablierten Strukturen der Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft entstanden sind. Mit der Formierung von leistungsfähigen Strukturen einer *international governance*, vor allem in Gestalt des IMF und der WTO, entstanden auch Anreize zur Bildung von NGOs und globalen sozialen Bewegungen.²³

²⁰ Jan Klabbbers, Anne Peters und Geir Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2009, S. 31. Vgl. dazu auch James Tully, „The Imperialism of Modern Constitutional Democracy“, in: Martin Loughlin und Neil Walker, Hrsg., *The Paradox of Constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford: Oxford University Press, 2007, S. 315-338.

²¹ Eric Stein, „International Integration and Democracy: No Love at First Sight“, *American Journal of International Law* 95 (2001), S. 489-534.

²² Für eine Diplomatiegeschichte ohne jede Berücksichtigung nichtstaatlicher Akteure vgl. etwa Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster, 1994.

²³ Eine bahnbrechende Untersuchung dieser Entwicklung wurde von Margaret E. Keck und Kathryn Sikkink vorgelegt: *Activists beyond Borders*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

Entparlamentarisierung und Entdemokratisierung der politischen Systeme der Nationalstaaten

In Westeuropa und Nordamerika begann die partizipatorische Revolution bereits in den 1960er Jahren. Sie zeigte sich vor allem in der außerparlamentarischen Opposition der Studentenbewegungen, aus der heraus dann auch neue Parteien entstanden, vor allem solche mit einer ökologischen Orientierung, aber auch neue Ansätze einer Wissens- und Bildungsarbeit.²⁴ Diese Bewegungen zeichneten sich durch drei Merkmale aus. Erstens entstanden sie als Versuche, Demokratie- bzw. Partizipationsdefizite der offiziellen intermediären Institutionen des politischen Systems zu kompensieren. Jüngere Menschen mit höheren Bildungsabschlüssen fanden sich mit einer „blockierten Gesellschaft“ konfrontiert, in der sie für sich kaum Zutritts- und Aufstiegschancen sahen. Als entsprechend schwach bewerteten sie die Legitimität dieser Gesellschaften. Zweitens formten sich diese Bewegungen einer partizipatorischen Revolution im Wesentlichen als Kulturkritik und sozialer Protest, sehr viel weniger als Ansätze zur Bildung neuer Formen einer politischen Gemeinschaft. Drittens blieben diese Bewegungen auf die nationalen Gesellschaften beschränkt. Es gab bis in die 1970er Jahre hinein keine Ansätze zu einer transnationalen Vernetzung oder internationalen Organisation dieser Bewegungen. Im Zusammenhang mit der Globalisierung hat sich seit den 1990er Jahren allerdings gerade dieses dritte Merkmal grundlegend verändert. Es dürfte inzwischen keine soziale Bewegung und keine NGOs ohne eine starke transnationale Dimension und Einbindung in internationale Organisationsstrukturen mehr geben.²⁵ Der Fokus auf Partizipations- und Demokratiedefizite der parlamentarischen Demokratie hat sich allerdings eher noch verschärft, die Dominanz von Kritik und Protest ist stärker geworden, und auch der Kampf um kulturelle Identität hat eher noch zugenommen und wurde oft noch um eine religiöse Dimension erweitert. Diese Bewegungen entwickelten in der Auseinandersetzung mit den Folgen der Globalisierung neue transnationale Aktionsformen und Strukturen, und sie konzentrierten sich mit ihrer Kritik und ihren Transparenz- und Partizipationsforderungen auf die Politik internationaler Organisationen wie der WTO, der Weltbank und des IMF, aber auch auf das Völkerrecht, dessen Programmatik auch aufgrund des Drucks von NGOs und globalen sozialen Bewegungen auf Menschenrechte umgestellt und utopisch aufgeladen wurde.

Die Internationalisierung sozialer Bewegungen hat vor allem zwei Gründe. Erstens bedeutet der Aufstieg der Einrichtungen einer *international governance*, das „Regieren jenseits des Nationalstaats“ (Michael Zürn), eine beschleunigte Entdemokratisierung und Entparlamentarisierung der nationalen politischen Systeme. Der Auswanderung politischer Kompetenzen in interna-

²⁴ Daniel Cohen, *Our Modern Times. The New Nature of Capitalism in the Information Age*, Cambridge, MA und London: The MIT Press, 2003.

²⁵ Für eine Überblicksdarstellung vgl. Armin Stickler, *Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und Global Governance*, Bielefeld: transcript, 2005.

tionale Organisationen und Arenen folgten die sozialen Protestbewegungen, die für die neuen Adressaten ihrer Kritik leistungsfähige trans- und internationale Strukturen entwickelten. Zweitens gewannen die sozial- und gesellschaftspolitischen Probleme, mit denen sich soziale Bewegungen in den 1960er Jahren befassten, mit der globalen Expansion der Märkte und der Unternehmen eine internationale Dimension in dem Sinne, dass diese Probleme grenzüberschreitend wurden bzw. sich für das Publikum der Nationalstaaten als gemeinsame Probleme präsentierten.

Es gibt also, so die erste These, einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Globalisierung der kapitalistischen Marktwirtschaft – der Formierung eines Systems der Globalisierungsmoderne – und der Internationalisierung von Protestbewegungen. Der Aufstieg der Forderungen nach Partizipation und Transparenz lässt sich verstehen als Antwort auf die umfassende Entdemokratisierung der nationalen Politik.

Internationale Regimes als opportunity structures

Der neue (bzw. stark gewachsene) politische Internationalismus wurde seit den 1990er Jahren selbst zum Ausgangspunkt der Mobilisierung globaler sozialer Bewegungen.²⁶ Erstens hat der Ausbau der formalen und informellen Beziehungen zwischen den Staaten einschließlich ihrer rechtlichen Grundlagen (diplomatisches System, regelmäßige Gipfeltreffen wie die G8 und die G20, internationale Organisationen wie die WTO und der IMF, supranationale Zusammenschlüsse wie die EU, Völkerrecht) die Entdemokratisierung der nationalen politischen Systeme sichtbar gemacht. Zweitens zeigte der Ausbau der regionalen Strukturen von *international governance* deutliche Machtgefälle und Machtungleichgewichte. Das gilt vor allem für supranationale Institutionengebilde wie die EU, aber auch für regionale Zusammenschlüsse wie NAFTA und Mercosur. Es sind diese Organisationen, die zu den bevorzugten Adressaten des sozialen und politischen Protestes wurden, zu den Adressaten von Öffnungsforderungen nichtstaatlicher Akteure und ihren Reformwünschen. Die Organisationsstrukturen des Internationalismus liefern die positiven und negativen Anreize der neuen Protestpolitik.

Ein enger Zusammenhang zwischen partizipatorischer Mobilisierung von Bürgern und der Ausbildung neuer Formen einer *international governance* zeigt sich auf der Ebene der regionalen Zusammenschlüsse – und hier vor allem im Rahmen der Europäischen Union. Dort hat sich inzwischen ein eigener Bereich formalisierter Beziehungen zwischen Nichtregierungsorganisationen und den Einrichtungen der Union herausgebildet, mit der Europäischen Kommission als dem Zentrum. Das Beispiel der Europäischen Union zeigt auch, dass es internationale Organisationen gibt, die ihr Legitimitätsdefizit

²⁶ Martha Finnemore, „Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology’s Institutionalism“, *International Organization* 50 (1996), S. 325-347; Sidney Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

über Strategien der Einbindung bürgergesellschaftlicher Organisationen kompensieren – und wo deshalb diese institutionellen Strukturen ihrerseits wieder Mobilisierungs- und Organisationsanstrengungen auslösen.²⁷

Die Erweiterung der Außenpolitik der Staaten

Die Bezeichnung Nichtregierungsorganisation hat sich eingebürgert für transnational aktive Organisationen, die weder einen staatlichen Auftrag haben noch finanziell oder personell von Staaten bzw. Regierungen abhängig sind und die sich als gemeinnützig verstehen – also nicht gewinnorientiert arbeiten. Neben den Staaten und den multinationalen Unternehmen bilden NGOs eine dritte Kategorie von Akteuren im internationalen System. Im Unterschied zu den von ehrenamtlicher Tätigkeit getragenen klassischen Vereinen sind NGOs vergleichsweise stark professionalisiert. Protest wurde zum Beruf. Die Bedeutung, die NGOs inzwischen für die Außenpolitik der Staaten und für die internationale Politik gewonnen haben, lässt sich auch daran ablesen, dass einige von ihnen einen Jahreshaushalt von 20 bis 30 Mio. Euro verwalten (Human Rights Watch, Greenpeace, Transparency International) und dieser Haushalt oft auch massiv von Staaten mitfinanziert wird (Oxfam). Man kann deshalb von einer Kooptierung von NGOs durch die traditionellen Einrichtungen der Außenpolitik sprechen – mit entsprechenden Folgen einer Disziplinierung ihres Protestverhaltens. Im Bereich der Entwicklungspolitik kam es zu ausgesprochen symbiotischen Beziehungen zwischen NGOs und den offiziellen Strukturen der Ministerien und Agenturen.²⁸

4. Die NGO-Revolution als Gegenbewegung zur Globalisierungsmoderne

Es sind, so meine These, die Widersprüche in der Rolle der Staaten bei der Globalisierung der Wirtschaft und der Internationalisierung der Politik, die transnationale Massenbewegungen für „globale Gerechtigkeit“ und neue Formen des Protestes gegen die Einrichtungen internationaler Politik einschließlich der Außenpolitik dominanter Nationalstaaten hervorgebracht haben.²⁹ Globale soziale Bewegungen sind eine Reaktion auf das Demokratiedefizit des internationalen politischen Systems, deshalb der Kampf dieser neuen sozialen Bewegungen und der NGOs um eine „demokratische Öffnung“ der internatio-

²⁷ Vgl. dazu Dawn Wiest and Jackie Smith, „Explaining Participation in Regional Transnational Social Movement Organizations“, *International Journal of Comparative Sociology* 48 (2007), S. 137-166.

²⁸ Vgl. dazu Sophie Smyth, „NGOs and Legitimacy in International Development“, *Kansas Law Review* 61 (2012), S. 377-439.

²⁹ Donatella della Porta, Hrsg., *The Global Justice Movement. Cross National and Transnational Perspectives*, Boulder, Co. Paradigm, 2007; Donatella della Porta und Dieter Rucht, Hrsg., *Meeting Democracy. Power and Deliberation in Global Justice Movements*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

nalen Organisationen, also um formale Mitwirkungsrechte. Dahinter steht die Vorstellung, dass sich mit der Demokratisierung der internationalen Organisationen zwangsläufig auch eine andere Politik dieser Organisationen ergibt und dass vor allem Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen in den Mittelpunkt ihrer Politik rücken.³⁰ Der Ausgangspunkt von NGOs sind von staatlichen Instanzen entweder überhaupt nicht, nicht genügend oder schlicht falsch thematisierte Problemlagen. Sie versuchen die Aufmerksamkeit der Gesellschaft zu steuern und die Politik unter Druck zu setzen. Deshalb stehen Medienarbeit und Informationsmanagement in den NGOs an zentraler Stelle.

Partizipation und Transparenz als Normen des Völkerrechts

Transparenz bedeutet vor allem Publizität – die Veröffentlichung von Sitzungsunterlagen, Protokollen, Vertragsentwürfen, Stellungnahmen – bis hin zur Dokumentation sämtlicher Vorgänge im Streitbeilegungssystem der WTO im Internet. Mit der Publizität wird eine neue Qualität der Rechenschaftspflicht und der Verantwortung in der Politik internationaler Organisationen erreicht – traditionell eine Hochburg der *arcana imperii*.³¹ Mit der Publizität wird eine sehr viel umfassendere und vor allem eine wirkungsvolle Kritik nicht nur der Politik internationaler Organisationen möglich, sondern auch der Außenpolitik der einzelnen Staaten. Der Einfluss der verschiedenen Akteure in den Foren internationaler Regimes lässt sich sehr viel leichter nachvollziehen und mit Blick auf die Politikergebnisse auch bewerten. Die Tatsache, dass diese Publizität eine e-Publizität ist, also mit Mitteln des Internets und inzwischen oft auch über die neuen sozialen Medien hergestellt wird, senkt ganz massiv die Zugangsschranken zu den relevanten Informationen und egalisiert damit die je nach Ressourcenausstattung sehr unterschiedlichen Zugangschancen der nichtstaatlichen Akteure.³² Transparenz und Partizipation gehen freilich nicht Hand in Hand. Sehr oft ist es so, dass Transparenz ein Ersatz für Partizipation ist. Das gilt vor allem für die WTO, die trotz des lange andauernden Ansturms der NGOs nach wie vor ein gegenüber nichtstaatlichen Akteuren weitgehend abgeschotteter Raum ist.³³

³⁰ Donatella della Porta, „Making the Polis: Social Forums and Democracy in the Global Justice Movement“, *Mobilization* 10 (2005), S. 73-94.

³¹ Gregory H. Fox, „The Right to Political Participation in International Law“, in: ders. und Brad R. Roth, Hrsg., *Democratic Governance and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, S. 48-90; James Crawford, „Democracy and the Body of International Law“, in: Fox und Roth, Hrsg., *Democratic Governance and International Law*, S. 91-120.

³² Roger A. Payne und Nayef H. Samhat, *Democratizing Global Politics. Discourse, Norms, International Regimes*, Albany, NY: State University of New York Press, 2004., S. 51-78.

³³ Steve Charnovitz, „Opening the WTO to Nongovernmental Interests“, *Fordham International Law Journal* 24 (2000), S. 173-216.

Die Öffentlichkeit der Weltgesellschaft: Folgen der Transparenz

Die Entwicklung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien und das enorme Wachstum und die Ausfächerung der NGOs sind sehr eng miteinander verknüpft.³⁴ Die Politik der NGOs wird inzwischen im Raum interaktiver oder sozialer Medien entwickelt und ausgetragen. Der Einfluss von NGOs und globalen sozialen Bewegungen ist eine direkte Folge der Entwicklung einer globalen Informationsgesellschaft. Die informatorische Globalisierung hat die informationelle Schließung nationaler Grenzen zu einer sehr aufwendigen und vor allem sehr teuren Angelegenheit gemacht. Die modernen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten setzen NGOs in die Lage, zeit- und problemnah zu reagieren und zu intervenieren.³⁵

Mit der Durchsetzung der neuen Normen der Transparenz und der formalen Einbindung nichtstaatlicher Akteure wurden internationale Regimes zunehmend zu „öffentlichen Sphären“ umgebaut. Mit der Öffnung ihrer Strukturen der Willensbildung und Entscheidungsfindung veränderte sich auch ihre Agenda. Die Bandbreite der zu berücksichtigenden Interessen wurde größer.³⁶

Die Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse ist ein zentrales Machtmittel von NGOs. Es ist oft die wissenschaftliche Qualität ihrer Informationen, ihr Faktenwissen, das sie in die Lage versetzt, Regierungen und internationale Organisationen unter Druck zu setzen. Akademiker sind in den NGOs überproportional vertreten, und die transnationalen Vernetzungen des Wissenschaftsbetriebs sind ein wichtiger Resonanz- und Nährboden für die NGOs.

Öffentlichkeitsarbeit steht im Zentrum der Arbeit der meisten NGOs – Aufmerksamkeit erzeugen und fokussieren, Beeinflussung der Meinungsbildung durch Information, Erzwingung der Anerkennung verdrängter Tatsachen durch staatliche Instanzen und internationale Organisationen. Klassische Formen eines Bürgerengagements wie Petition, Unterschriftensammlung, Anzeigenschaltung in den Massenmedien, Mitgliedermobilisation, Massendemonstrationen etc. spielen gegenüber den medienorientierten Informationskampagnen und Inszenierungen eine sehr viel geringere Rolle. Diese Entwicklung wurde durch die neuen sozialen Medien des Internet sehr stark geprägt und geför-

³⁴ Jonathan Bach und David Stark, „Link, Search, Interact: The Co-Evolution of NGOs and Interactive Technology“, *Theory, Culture & Society* 21 (2004), S. 101-117.

³⁵ John Dryzek, „Global Civil Society: The Progress of post-Westphalian Politics“, *Annual Review of Political Science* 15 (2012), S. 101-119; Kim D. Reimann, „Up to No Good? Recent Critics and Critiques of NGOs“, in: Henry F. Carey und Oliver P. Richmond, Hrsg., *Subcontracting Peace: The Challenges of NGO Peacebuilding*, Aldershot: Ashgate, 2005, S. 37-53.

³⁶ Manuel Castells, „The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance“, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616 (2008), S. 78-93.

dert, weil die Kosten der Kommunikation und einer Vernetzung dramatisch gesunken sind.

Ein weiterer Grund für die starke Fixierung auf die Medien ist die Abhängigkeit der NGOs von Spenden und ehrenamtlicher Mitarbeit. Sie sind für ihre längerfristige Existenz darauf angewiesen, eine dauerhaft hohe Spenden- und Mitarbeitsbereitschaft zu erzeugen. Diese Notwendigkeit führt zu einer Medienabhängigkeit, die einen eigenen Einfluss auf die Aktivitäten von NGOs ausüben kann. Es ist zum Beispiel ziemlich wahrscheinlich, dass Heringe einem größeren Aussterberisiko ausgesetzt sind als Wale – aber nur bei letzteren lässt sich der Kampf gegen die Walfischjagd medienwirksam inszenieren. Macht wird dadurch erreicht, dass ein *image* erzeugt werden kann, das in das kollektive Bewusstsein Eingang findet.

Die Politisierung des internationalen Regierens

Die zunehmende Präsenz globaler sozialer Bewegungen und von NGOs hat in den Foren internationaler Politik die Agenda der Völkerrechtspolitik massiv verändert. Die NGOs haben mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit und ihrem Potenzial der Skandalisierung über globale Medien wie CNN die Staatenvertreter als die klassischen Subjekte des Völkerrechts machtvoll unter Druck setzen können. Fragen der sozialen Gerechtigkeit, der Billigkeit und der Fairness haben gerade von Seiten der Bürgergesellschaft der Entwicklungs- und Schwellenländer einen vorher unbekanntem Stellenwert in der Rechtspolitik internationaler Organisationen gewinnen können.³⁷ Umgekehrt berücksichtigen, unter dem von NGOs geschaffenen Druck der Öffentlichkeit, die staatlichen Regierungs- und Verwaltungsstellen einschließlich der Gerichte die globale Dimension ihres Handelns.³⁸ Die neue Informationsfreiheit, die Infrastruktur globaler Medien und die völkerrechtlichen Transparenzgebote haben freilich nur ansatzweise zu einem Mehr an „demokratischem“ Verständnis der internationalen Politik geführt. Wie und wozu Informationen genutzt und eingesetzt werden, ist eine ganz andere Sache als ihre Veröffentlichung. Die Technologien des Internet haben tatsächlich, was die Kommunikationsverhältnisse betrifft, ein globales Dorf geschaffen. Aber dieses Dorf ist keine Idylle – wie jeder Dorfbewohner weiß.³⁹

³⁷ Ein wichtiges Beispiel aus dem Umweltvölkerrecht behandeln Kishan Khoday und Usha Natarajan, „Fairness and International Environmental Law from Below: Social Movements and Legal Transformation in India“, *Leiden Journal of International Law* 25 (2012), S 415-441. Für eine erste Bestandsaufnahme der „partizipatorischen Revolution“ im Umweltvölkerrecht vgl. Kal Raustiala, „The Participatory Revolution in International Environmental Law“, *Harvard Environmental Law Review* 21 (1997), S. 537-586.

³⁸ Eyal Benvenisti, „Reclaiming Democracy: The Strategic Uses of Foreign and International Law by National Courts“, *American Journal of International Law* 102 (2008), S. 241-274.

³⁹ Vgl. dazu Kristin M. Lord, *The Perils and Promises of Global Transparency. Why the Information Revolution May Not Lead to Security, Democracy, or Peace*, Albany, NY: State University of New York Press, 2006.

Rückwirkungen der Politik der NGOs auf die nationalen politischen Systeme

Die völkerrechtlichen Instrumente bürgergesellschaftlicher Partizipation – wie etwa Teilnahmerechte von NGOs am Konferenzbetrieb der Vereinten Nationen oder die Publizitätspflichten der Welthandelsorganisation – können vor allem dann im nationalen politischen System eine hohe Wirkung entfalten, wenn dieses System die Partizipationschancen minimiert. Das gilt auch und vor allem für die USA.⁴⁰ Dazu kommt noch, dass die Öffentlichkeit, die von NGOs adressiert wird, immer noch die jeweilige nationale Öffentlichkeit ist.⁴¹

Ein zentrales Motiv der Gründung von NGOs ist eine Redemokratisierung des nationalen politischen Systems. Die Handlungs- und Organisationsform der NGOs zielt auf die Wiedergewinnung einer politischen Kontrolle der Globalisierung – vor allem was die Wirkungen globaler Märkte und die Macht multinationaler Unternehmen betrifft, die sich nationalstaatlichen Regulierungen entziehen und im Gefolge der Standortkonkurrenz und unter Bedingungen eines Freihandels die Leistungsfähigkeit nationaler Finanz- und Sozialpolitik unterminieren.⁴² NGOs haben deshalb in der Regel eine doppelte Agenda: Erhaltung demokratischer Selbstbestimmung im Nationalstaat und Ausbau eines internationalen Regierens, das sich mit Steuerungs- und Gerechtigkeitsproblemen einer globalisierten Marktwirtschaft befasst.⁴³ Deshalb kämpfen NGOs wie ATTAC sowohl für die Erhaltung des Wohlfahrtsstaates wie für eine leistungsfähige internationale Sozialpolitik.⁴⁴

Das Personal der NGOs rekrutiert sich sehr weitgehend aus den Bevölkerungen der entwickelten westlichen Staaten. Bereits das Engagement in NGOs setzt einen persönlichen Spielraum voraus, was Zeit und Geld betrifft – NGOs werden nicht von Menschen getragen, die um ihre Existenz und um

⁴⁰ Sally Engle Merry u. a., „Law From Below: Women’s Human Rights and Social Movements in New York City“, *Law & Society Review* 44 (2010), S. 101-128.

⁴¹ Nancy Fraser, „Transnationalizing the Public Sphere. On the Legitimacy and Efficacy of the Public Opinion in a Post-Westphalian World“, *Theory, Culture & Society* 24 (2007), S. 7-30.

⁴² Pippa Norris, *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

⁴³ Sidney Tarrow spricht deshalb bei den Aktivisten globaler sozialer Bewegungen von *rooted cosmopolitans*. Vgl. dazu seine Studie *The New Transnational Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

⁴⁴ Für einen systematischen Ansatz zur Untersuchung der Politik der Ebenenverschränkung – wie über Innenpolitik die Ergebnisse der Politik internationaler Verhandlungen beeinflusst werden und wie über die Verhandlungsergebnisse internationaler Politik die Innenpolitik beeinflusst wird – vgl. Andrew Moravcsik, „Introduction: Integrating International and Domestic Theories of Bargaining“, in: Peter B. Evans, Harold K. Jacobson und Robert D. Putnam, Hrsg., *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, CA u. a.: University of California Press, 1993, S. 3-42.

ihr Leben kämpfen müssen. Dieser Umstand erklärt, warum viele NGOs die Funktion eines Anwalts übernehmen und, z. B. im Rahmen der „Gesellschaft für bedrohte Völker“, die Probleme anderer Menschen aufgreifen und zu bewältigen versuchen. Allerdings ergeben sich durch die regionale Selektivität der NGOs Probleme ihrer Repräsentativität, vor allem wenn es um den Anspruch einer von NGOs getragenen Weltzivilgesellschaft geht, eine Demokratisierung der internationalen Beziehungen voranzutreiben. Die paternalistische Haltung mancher NGOs gegenüber ihrer „Problemgruppe“ lässt Zweifel an ihrer Legitimität aufkommen.

5. Macht und Ohnmacht globaler sozialer Bewegungen

Die „partizipatorische Revolution“ im System der internationalen Politik und des Völkerrechts ist offensichtlich eine heterogene und oft auch widersprüchliche Angelegenheit. Forderungen nach Partizipation in den Arenen internationaler Organisationen und den Foren der Völkerrechtspolitik werden von sehr unterschiedlichen Akteuren vorgebracht, die sich oft gegenseitig bekämpfen. Das gilt ganz besonders für die WTO, wo Vertreter globaler sozialer Bewegungen mehr Offenheit und Transparenz fordern, während multinationale Unternehmen eher daran interessiert sind, ihren Einfluss auf Staatenvertreter zu erhöhen, und schließlich Rechtswissenschaftler für ein „Menschenrecht auf Freihandel“ kämpfen.⁴⁵

Gleichwohl scheinen aufgrund der Fragmentierung der internationalen Organisationen und des Völkerrechts die Wirkungen der „partizipatorischen Revolution“ in der Weltgesellschaft begrenzt zu bleiben – zumindest was das System einer *international governance* oder „Weltinnenpolitik“ betrifft.⁴⁶ Zumindest ansatzweise erfolgreich umgesetzte Partizipationsprojekte gibt es in Bereichen wie dem UN-System und der Weltbank, aber nicht bei der WTO oder dem IMF. Auch sehen die jeweiligen „Lösungen“ der von NGOs provozierten „Partizipationskrisen“ immer wieder anders aus. Das Ergebnis gleicht einem Flickenteppich. Von einem eindeutigen Strukturwandel der *governance* internationaler Organisationen kann kaum die Rede sein. Im Gegenteil scheint es eher so zu sein, dass es viel mehr die Rückwirkungen der internationalen Politik der bürgergesellschaftlichen Vereinigungen auf die nationalen Strukturen der Partizipation sind, die zu bleibenden Veränderungen geführt haben.

⁴⁵ Ernst Petersmann, „Constitutionalism and WTO Law: From a State-centered Approach Towards a Human Rights Approach in International Economic Law“, in: Daniel L. M. Kennedy und James D. Southwick, Hrsg., *The Political Economy of International Trade Law. Essays in Honour of Robert E. Hudec*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, S. 32-67.

⁴⁶ Vgl. dazu René Uruña, *No Citizens Here: Global Subjects and Participation in International Law*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2012.

Grenzen der Partizipation

Auch das Internet ist keine ausreichende Grundlage für eine inklusive kommunikations- und repräsentationsfähige Weltzivilgesellschaft. Die „Weltkultur“ der NGOs ist keineswegs universalistisch, sondern weitgehend ein regionales Phänomen.⁴⁷ Die Verbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologien ist hochgradig vom Entwicklungs- bzw. Wohlstandsniveau von Gesellschaften bzw. Staaten bestimmt. Dazu kommt noch, dass im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts die politische Kontrolle des Internets durch die Staaten zugenommen hat.⁴⁸ Außerdem ist die Nutzung dieser Medien- und Informationstechnologien von einem entsprechenden politischen Willen bestimmt, die Technik allein erzeugt keine Öffentlichkeit. Marshall McLuhans Vision eines *global village* – die Weltbevölkerung organisiert über vernetzte und interaktive Medien die soziale Nähe eines Dorfes – wurde nicht Wirklichkeit. Theoretisch ist die globale Wissens- und Informationsgesellschaft mit einer Kommunikationsgemeinschaft möglich, welche die Geographie und damit die territoriale Distanz vollständig ausschaltet, praktisch sind die technischen Möglichkeiten dafür für ca. 10 Prozent der Weltbevölkerung gegeben. Den theoretisch gleichen Mitwirkungs- und Teilhabechancen stehen die Tatsachen enorm differenzierter Sozialstrukturen und damit entsprechend ungleicher Kommunikations- und Interaktionspotenziale der verschiedenen sozialen Gruppen entgegen.⁴⁹ Auch die globalisierte Netzwerkgesellschaft ist von massiven Ungleichheitslagen geprägt. Außerdem ist der nach wie vor zentrale Faktor für die Entstehung und Mobilisierung von NGOs deren jeweiliger nationalstaatlicher Kontext. Je stärker ausgeprägt die demokratischen Partizipations- und Informationsrechte hier sind, desto stärker sind auch das internationale Engagement und die transnationale Verflechtung.

Die Herrschaft der Staaten

Gegenüber den NGOs herrscht trotzdem eine vorwiegend positive Einstellung und ihr Personal genießt in der Regel eine hohe Wertschätzung – auch und gerade in Regierungen und Verwaltungen. Allerdings gilt das im Wesentlichen nur für die westliche Welt. Autoritäre Regimes versuchen eigene und ausländische NGOs zu überwachen und ihre Aktivitäten zu kontrollieren. Gerade ausländischen NGOs wird oft Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten vorgeworfen, vor allem wenn sie Öffentlichkeit herstellen und

⁴⁷ John Boli und George M. Thomas, „World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organizations“, *American Sociological Review* 62 (1997), S. 171-190.

⁴⁸ Vgl. dazu die Beiträge zum Forum „Who Controls the Internet? Beyond the Obstinacy or Obsolence of the State“, *International Studies Review* 11 (2009), S. 205-230.

⁴⁹ Jackie Smith und Dawn Wiest, „The Uneven Geography of Global Civil Society: National and Global Influences on Transnational Association“, *Social Forces* 84 (2005), S. 621-652.

die Position inländischer Parteien, Interessengruppen und NGOs gegenüber der Regierung durch ihre Infrastruktur, Geld und Informationen stärken.

Internationale Organisationen sind eine Verlängerung der Handlungsmöglichkeiten der Staaten – deshalb können sich Internationale Organisationen auch kaum gegen ihre Mitgliedstaaten selbst wenden. Die Staaten sind gleichzeitig Objekte und Subjekte der Politik internationaler Organisationen. Das Völkerrecht und die internationalen Organisationen sind nach wie vor hauptsächlich darauf ausgerichtet, den Staaten zu dienen. Zum Beispiel war das Ausgangserlebnis für die Gründung von Transparency International die Forderung der Weltbank gegenüber einem hochrangigen Mitarbeiter, sich der Kritik an der Korruption in afrikanischen Empfängerländern zu enthalten – weil das eine Einmischung in deren innere Angelegenheiten sei.⁵⁰

Sozialwissenschaftler aus der so genannten Dritten Welt sehen das Völkerrecht als ein Machtinstrument des Westens, das für eine neokoloniale Politik eingesetzt wird.⁵¹ Von einer unangefochtenen Dominanz des klassischen westlichen Völkerrechts kann keine Rede mehr sein – es existieren alternative Völkerrechtsmodelle mit eigenen Strukturen transnationaler Mobilisierung und Organisation.⁵²

6. Ausblick

Die Partizipations- und Informationsrevolution der NGOs in den internationalen Beziehungen und Organisationen hat die Hoffnung belebt, die Globalisierung der Wirtschaft und des Kapitals auf den Kopf stellen zu können.⁵³ Dafür bestehen freilich keine guten Aussichten – auch unabhängig davon, ob man eine derartige Wendung für gut oder für schlecht hält. Offensichtlich haben es die Staaten verstanden, ihre Kontrolle über internationale Organisationen aufrechtzuerhalten. Die eher anarchischen Strukturen der NGO-Welt, wie sie sich vor allem in 1990er Jahren entwickelten, wurden stärker an

⁵⁰ Peter Eigen, *Das Netz der Korruption. Wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2003, S. 3. Wenige Jahre später sah sich aufgrund des rasanten Aufstiegs der von Peter Eigen gegründeten NGO Transparency International die Weltbank gezwungen, die Korruptionsbekämpfung zu einem Pfeiler ihrer Entwicklungspolitik zu machen. Vgl. dazu Gili S. Drori, „Governed by Governance: The New Prism for Organizational Change“, in: ders., John W. Meyer und Hokyu Hwang, Hrsg., *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change*, Oxford: Oxford University Press, 2006, S. 91-120, hier S. 94.

⁵¹ B. S. Chimni, „Third World Approaches to International Law: A Manifesto“, *International Community Law Review* 8 (2006), S. 3-27.

⁵² Giorgio Shani, „Towards a Post-Western IR: The Umma, Khalsa Panth, and Critical International Relations Theory“, *International Studies Review* 10 (2008), S. 722-734; Onuma Yasuaki, *A Transnational Perspective on International Law*, Leiden und Boston, MA: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

⁵³ Peter Evans, „Is an Alternative Globalization Possible?“, *Politics & Society* 36 (2008), S. 271-305.

Strukturen der Außenpolitik der Staaten angebunden – und weniger an die Strukturen internationaler Organisationen. Wie das Beispiel der Weltsozialgipfel zeigt, entstanden eher Parallelstrukturen zu den etablierten Einrichtungen der Staatengesellschaft, als dass diese radikalen Umbauten unterzogen worden wären. Wo es eine Öffnung der Foren internationaler Organisationen für nichtstaatliche Akteure gibt und wo verschärfte Transparenzgebote durchgesetzt werden konnten, dort konnte letztlich auch die Leistungsfähigkeit der Außen- und Völkerrechtspolitik der einzelnen Staaten gesteigert und ihre Legitimität erhöht werden. Die Einbindung der NGOs in die Außenpolitik der Staaten konnte zumindest ansatzweise deren Entdemokratisierung durch die Entparlamentarisierung kompensieren. Außerdem kann von einem neuen gemeinsamen Interesse der Staaten am Gebot der Nichtintervention gesprochen werden – was zu einer verstärkten außen- und innenpolitischen Kontrolle von NGOs geführt hat.⁵⁴

Letztlich geht es bei der Partizipations- und Informationsrevolution der NGOs um die Strukturierung und Anpassung kollektiver Identität – ihren Ort und ihre Bedeutung. Und hier, bei diesen Formen eines kommunikativen Handelns, dominiert nach wie vor der Fokus auf der jeweiligen nationalen Gemeinschaft und ihrer Fähigkeit zur Erzeugung kollektiver Güter.⁵⁵

⁵⁴ Das wurde bereits früh von Lori Fisler Damrosch erkannt: „Politics Across Borders: Nonintervention and Nonforcible Influence over Domestic Affairs“, *American Journal of International Law* 83 (1989), S. 1-50.

⁵⁵ Alfred van Staden und Hans Vollaar, „The Erosion of State Sovereignty: Towards a Post-territorial World?“ in: Gerard Kreijen, Hrsg., *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2002, S. 165-184.

公众参与和透明度：国际层面上的民主

埃尔玛·里格尔教授

1、引言：民主的国际化

冷战的结束和“第二世界”即东欧社会主义国家世界的解体，被很多人视为西方民主制的胜利并为之欢呼雀跃。表面上看，关于“正确”社会制度的斗争的最后答案已经揭晓，由西方民主制度做了“历史的终结”。政治家和学者普遍相信，今后所要做的只是对各国民主制度进行微调，支持“失败国家”采用民主秩序模式——如美国“民主输出”外交政策所推广的——以及推进作为民主“最后边界”的国际社会、国际组织和国际法的民主化。¹ 国际法肩负着保障各国采用民主制度权利的任务。² 但是，民主的国际化——无论是从支持各国的民主化进程还是从改革国际组织方面来说——并不是国家外交政策、外交事务或者国际会议的主要工作内容，其最重要的推动者和鼓吹者是非政府组织。

非政府组织是一类差异很大的、数量增长很快的主体，它们在向国际组织和在国际组织成员国的外交政策活动表达关于加强其透明度和公民

¹ 有关概况参见Anthony McGrew, „Transnational Democracy: Theories and Prospects“, 来源于: Geoffrey Stokes和April Carter主编, *Democratic Theory Today: Challenges for the 21st Century*, Cambridge: Polity Press, 2002, 第269-294页。“历史的终结”——黑格尔所创造的一个表述方式——这一观点在弗朗西斯·福山的推广下，为世人所知: *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press, 1992. 国际法虽然宣称国家有保障“民主”的义务，但是自身却极不民主。关于这一特殊现象，参见James Crawford, „Democracy and International Law“, *The British Yearbook of International Law* 64 (1993), 第113-133页。一位重要的民主理论家持较为怀疑的态度，参见Robert Dahl, „Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View,来源于: 由Ian Shapiro, Ian und C. Hacker-Cordón主编, *Democracy's Edges*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 第19-36页。关于美国外交政策中“民主输出”的角色参见Tony Smith, *America's Mission. The United States and the Worldwide Struggle for Democracy*. Expanded Edition, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

² Thomas Franck, „The Emerging Right to Democratic Governance“, *American Journal of International Law* 86 (1992), 第46-91页。有关概况，包括反对立场，参见Gregory H. Fox和Brad R. Roth主编, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

参与的诉求方面很快取得了统一。³ 非政府组织⁴ 与教会及教派等通过“传教活动”开展非政府外交的“私人”主体一样，并不是国际关系体系中的全新现象。非政府组织实际上和现代国际社会体系本身一样历史悠久，尽管这一名称在第二次世界大战之后才流行起来。重要的非政府组织的例子包括红十字国际委员会、诞生于19世纪后期的和平运动、和平主义组织以及国际工会联盟（早在19世纪中期就诞生了首批工会组织）。⁵ 从上世纪80年代开始，非政府组织呈现爆发性增长，它们所提出和体现的利益和价值观念也变得极为多样。⁶ 全球社会运动以及非政府组织组成的国际联盟对国家的外交政策和国际政治的工作内容施加压力，为其提出新的任务，并创造新的公共领域。目前，在这个新的公共领域的行为已经发展成为决定“全球治理”的新形式是否具有合法性的核心因素。

本文要探讨的问题是，民主国际化的推动力、国家外交政策和国际体系各机构民主化的形式及其产生的影响。对此我想提出三个观点并加以阐述和论证。首先，我认为，上世纪80年代开始加速的民族国家政治体制中的去议会化和去民主化与非政府组织以及全球社会运动的崛起之间有着紧密的关系。全球化的一个核心前提就是对民族国家主权逐步的、从一切迹象上来看不可逆转的限制，所涉及到的领域首先是贸易政策，继而扩展到更多领域，直至财政和税收政策。正在成型的“现代全球化”和随之而来的国际关系架构向国际或全球治理体系方向发展，构成了社会运动国际化的核心前提和民主化及透明度诉求的出发点。⁷

我的第二个论点是关于非政府组织和全球社会运动的政治目标，从它们为何关注“公众参与”和“透明度”这个问题入手。我认为，非政府组织所推动的针对国际关系体系的公众参与和信息公开浪潮应被视为对正

³ 参见Andreas Fischer-Lescano和Philip Liste, „Völkerrechtspolitik. Zu Trennung und Verknüpfung von Politik und Recht der Weltgesellschaft“, *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 12 (2005), 第209-249页。关于社会运动及其抗议话题和抗议形式的国际化，参见Sidney Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

⁴ 参见Madeleine Herren, *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2009.

⁵ Steve Charnovitz, „Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance“, *Michigan Journal of International Law* 18 (1996-1997), 第183-286页。

⁶ 参见Maria Kousis和Charles Tilly, 主编, *Economic and Political Contention in Comparative Perspective*, Boulder, CO und London: Paradigm Publishers, 2005.

⁷ 我之所以使用“现代全球化”这一概念，主要是想引发对市场经济和金融资本主义全球化自世纪之交以来所达到的系统性程度的关注，即全球化发展的高度内在动力以及似乎由此产生的保证自身作用发挥的“内在的必然性”。

在成型的现代全球化的抗议和对立运动。不过需要补充的是，非政府组织和全球社会运动的主要目的是改变各国的政治体制，而不是用有着特有的治理和行政机构的“全球公民社会”加以代替。的确，非政府组织发起的信息公开和公众参与浪潮大大扩展了民族国家外交政策的行动范围，不过它们基本上仍然未能影响国际组织（本文中均是指政府间国际组织）。公众参与和透明度诉求所针对的对象也主要是传统的外交政策和外交活动的机构——倒不是质疑这样的机构或者试图替代它们。鉴于各国社会相互依存，并且已形成一套越来越独立的全球经济体系，的确有理由认为存在“全球社会”。但是，这个全球社会在社会和文化层面上都是支离破碎的，它分裂为多个相互孤立的局部性公共领域，并且它本身也不像一个社会一样具有独立的反应和行动能力。⁸ 与“全球社会”崛起这个论点相反的是，民族国家的复兴正在显现出来。

因此，我的第三个观点就在于：国际关系和国际法的构架仍然主要由国家代表的利益和偏好所决定。非政府组织和全球社会运动的崛起仅仅导致国际政治的治理构架出现了初步的变化，而一些国际组织，例如世贸组织，非常抵制非政府组织的信息公开和参与诉求。原因在于非政府组织这一利益群体呈碎片化，且往往代表性不足，从而作为政治主体的合法性也有限。此外，这类群体对其所代表的利益不能充分负责，又主要来自于西方社会，因而对全球社会及现代全球化问题的认知和诠释也是扭曲的。

我将在本文第二章中继续阐述非政府组织和全球社会运动崛起的背景，这也是它们进行社会活动的核心动机：市场经济和资本主义的全球化。第三章主要讨论非政府组织在国际关系中推动加强公众参与和信息公开浪潮的原因，包括该浪潮的主要形式。在第四章中将论述为什么非政府组织所推动的浪潮是现代全球化的对立运动以及非政府组织政治行为的形式和影响。第五章主要探讨公众参与浪潮的局限性，以及国际体系中国际社会的构架为何能出人意料地保持强劲的延续性。最后我将简单展望国际关系中信息公开和参与浪潮的后续命运。

2、现代全球化下的政治

2002年度的美国国家安全战略中写道：“美国要抓住当前的机会将自由的益处扩展到全球。我们将积极工作，把实现民主、发展、自由市场和自由贸易的希望带到世界每个角落。”⁹ 美国这一外交和安全政策纲领试图将

⁸ David C. Ellis, „On the Possibility of ‘International Community’“, *International Studies Review* 11 (2009), 第1-26页。

⁹ 2002年9月的美国国家安全战略全文见：<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>。还可参见Samir Amin, *The Liberal Virus. Permanent War and the Americanization of the World*, New York: Monthly Review Press, 2004.

各国的政治体制“一刀切”，这是在遵循一种“自由主义”的民主理念，认为“民主”和“市场”以及资本主义之间不存在矛盾。这个理念将民主等同于“自由选举”和宪法规定的自由市场经济的基础。在美国之外，占主流的是另外一种完全不同的、“社会福利导向”的民主观念。它将社会政策作为最重要的统治手段和主导型的融合方式，使福利国家获得了全面发展。不过这种形式的民主制度很容易和市场经济及资本主义发生矛盾。在平等普选权和具有民主合法性的议会享有全面立法权的前提条件下，“穷人”占据多数，会按照自身的需要制定社会福利方面的法律，来改善自身的处境。柏拉图和亚里斯多德在观察雅典民主制度的运行时就已经得出这一结论。托克维尔考察美国联邦州的政治状况后也产生了同样的看法。不过，社会福利导向的民主宪法秩序，限制市场经济及资本主义“自由”的社会、经济和税收政策，国家强烈的举债及通货膨胀的倾向三者之间存在紧密的联系，这对于我下面的论述至关重要。

市场经济和资本主义的全球化是一项政治工程

毫无疑问，一系列技术革新大大降低了企业的运输和信息成本，使得市场扩大为全球性市场成为可能，企业的价值链可以延伸到一国国境之外。尽管如此，全球化并不主要是一件有关技术革命的事情，而更是一项政治工程。如果民族国家没有向同一方向开展特定的政治体制改革，企业远不能如此充分地利用新出现的市场和生产潜力。上世纪70年代，西方国家同时出现了低增长甚至负增长、失业率上升、国家负债增加以及高通货膨胀率的滞胀情况。有鉴于此，西方各国政府开始主动解除对本国经济的管制，实行私有化，以推进本国经济的全球化。¹⁰ 在这一过程中，它们受到国际货币基金组织、世界银行和世贸组织等国际组织的支持。在这些国际组织的监督下，协调各国的贸易、经济和货币政策成为可能。“无论哪派政党执政，各国政府的优先目标都是通过加强世界经济分工和扩大对外经济促进经济增长。这种经济国际化的组织构架表现出明显的“民主缺陷”——不过这完全是有意而为之的。

要评价国际组织和国际法对于全球化和全球社会的意义，世贸组织的角色非常关键。在很多人看来，全球化带来的挑战正由世贸组织及其制定和执行的国际法体现出来的。世贸组织通常被看作是传统福利国家模式的终结者，至少使其面临着重重困境，同时又削弱了主权国家的权利，因此受到非政府组织和全球社会运动的关注。世贸组织被看作是用以强行推动全球自由贸易并把企业和投资者的利益置于具有民主合法性的福利国家

¹⁰ Gérard Duménil和Dominique Lévy, *Capital Resurgent. Roots of the Neoliberal Revolution*, Cambridge, MA und London: Harvard University Press, 2004.

¹¹ Lloyd Gruber, *Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

政府的利益之上的手段。这种批判世贸组织的论断的出发点是正确的，即福利国家是一种排他性的共同体形式，是社会向排他性发展的结果。这种排他性无论在过去还是现在都是对本国人民进行人力资本投资和赋予公民社会权利的基本前提。它使得对于普通公民即大多数民众来说，国家的意义大大增强。只有将外国人排除在外，公民权才是一种有用的特权。向排他性发展是19世纪后期以来一系列发展变化的结果，它说明民族国家建立和建设的同时也形成了社会的统一。¹²融合和团结一致是国家有效运行所不可缺少的前提和条件。柏拉图早就指出，贫富分化的社会意味着两个互相对抗的国家并存。

自由贸易则意味着，对“外来”的产品和服务开放边界，给与外国居民和本国居民同等的经济权利。因此这种开放通常意味着由于进口产品而带来了竞争，价格、工资和就业面临着压力。自由贸易从本质上说是企业的特权，关系到企业实现其出口、进口、投资和完全基于投资报酬率而选择生产地点的权利。自由贸易带来资本的流动，因此也意味着区位竞争，从而不可避免地迫使各国政府尽可能地呵护本国和外来资本。¹³因此区位竞争的后果之一就是国家税收体制的结构转型：降低可流动生产要素的税负，将社会福利成本转嫁给不可流动生产要素。¹⁴在世界很多地方，这种国家税收体制的转型以毁坏福利国家的财政基础、至少是大大缩小国家的财政基础而告终。

民主为资本主义和市场经济制造麻烦

民族国家的排他性不仅对于福利国家，而且对于民主来说至关重要。如果无法全面监控领土边界，监督人员、商品和资本的所有活动，那么民主作为一个共同体的自决方式就不能实现。因此民主要求全面的政治自治，即能够就公民的生活方式和该共同体的形式及任务做出决策。¹⁵因而，给与外国资本国民待遇、为外国投资者提供保障以及禁止以保护本国生产者为目的而歧视外国商品，意味着在维护本国福利方面明显丧失了控

¹² T. H. Marshall, „Staatsbürgerrechte und soziale Klassen“, 来源于: T. H. Marshall, *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt am Main: Campus, 1992, 第33-94页。

¹³ Kathleen C. Schwartzman, „Globalization and Democracy“, *Annual Review of Sociology* 24 (1998), 第159-181页。

¹⁴ Philipp Genschel, *Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union*, Frankfurt am Main: Campus, 2002; Steffen Ganghof, *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*, Frankfurt am Main: Campus, 2004.

¹⁵ Jean-Marie Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, München und Zürich: Artemis & Winkler, 1994.

制力。而议会民主制国家对于市场和资本的保留态度又意味着对市场和资本利益的限制。如果要稳定自由市场和建立尽可能自由使用资本的体系，就必须限制民主。因此自由贸易政策一直以来都在激起街头的抗议行动，这是自由主义政治体制条件下一种不可避免的民意的反应。¹⁶

因此，民族国家政治体制中的去民主化并非始于全球化，而是可以追溯到更遥远的过去，实际上民主有多古老，去民主化也有多古老。作为宪政要素的三权分立和设置制衡多数派的机构都是用来阻止“人民”对市场和资本主义的过度管制，这些机构包括可以宣布议会所制定法律因违反宪法而无效的“最高”或者宪法法院，以及设立独立的、即不对任何政府和议会负责而仅对利率和货币政策负责的中央银行。欧洲联盟的建立以及将民族国家政治体制中的贸易、财政和经济政策权限转移给国际组织，均可视为重新赋予市场经济和资本主义更大的自主权而不受国家干预的尝试，从而为实现中长期的高经济增长创造条件。¹⁷我们不应忘记：欧洲十九世纪的工业化和从十九世纪70年代到第一次世界大战之前的市场经济和资本主义全球化浪潮都是在自由或保守主义政治体制条件下进行的，即不受以普选权和“独立”议会为特征的议会民主制的影响。¹⁸第一次世界大战之后议会民主制的实施和推广使全球经济一体化破裂，各国经济又回到“自给自足”的状态。

国际规制构成“自由主义宪法秩序”：国际政治和国际法的制宪进程

从一定意义上说，世贸组织完成了“自由主义”的宪法性任务，因为世贸组织在国家内政范围内加强了自由开放市场经济的规则，禁止社会福利导向的或民粹主义的贸易保护主义行为。特别是世贸组织在国际法上做出的创新之举，即规定了近乎无条件的上诉权，它为一个国家在贸易政策领域对抗其他国家提供了争端解决机制。¹⁹这一机制之所以能够起到这种自由主义的宪法性的作用，是因为议会民主制国家一直倾向于提高社会福利。

¹⁶ Susan Ariel Aaronson, *Taking Trade to the Street. The Lost History of Public Efforts to Shape Globalization*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2001; Cheryl Schonhardt-Bailey, *From the Corn Laws to Free Trade: Interests, Ideas, and Institutions in Historical Perspective*, Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

¹⁷ Daniel Cohen, *The Misfortunes of Prosperity. An Introduction to Modern Political Economy*, Cambridge, MA und London: The MIT Press, 1995.

¹⁸ 19世纪的民主化运动是反对(经济)自由主义的运动。参见Pierre Rosanvallon, *Democracy Past and Future*, New York: Columbia University Press, 2006, 第147-159页, 以及T. H. Marshall, „Staatsbürgerrechte und soziale Klassen“ (Fn. 12).

¹⁹ 参见John H. Jackson, *The Jurisprudence of the GATT and the WTO. Insights on Treaty Law and Economic Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

民主制的“平等选举权”和议会中与此相关的权力主要被民众中处于较弱市场地位、不占有财产以及流动资本的群体加以利用，以保障自身利益。不过，从中长期来看，这种格局总是存在着风险：民族国家内部的民主政治进程不能满足市场经济运行的要求。出于这一原因，现在不仅通过世贸组织使民族国家的贸易政策，而且通过建立独立的央行使民族国家的货币政策，甚至通过建立欧盟内部市场使民族国家基本的市场自由权，被从民族国家的民主决策中剥离出来。因此，正确地说，前十年国际法中的立宪过程主要不是致力于全面实现政治上的公开和透明，而应被视为试图巩固自由主义的政治工程，这项工程不仅赋予特定社会群体以特权、歧视另外一些社会群体，而且要保护这些不同待遇不被改革所修正。²⁰

3、国际政治出现“公众参与浪潮”的原因

无论“民主”还是“公众参与”和“透明度”，这些概念及价值观原本被认为与国际政治以及国际法没有关系。²¹直到最近三十年，这种情况才发生变化。在此之前，国家被视为国际法唯一的合法主体。国际组织是由国家组成的机构，其政策取决于成员国的共识。国家的对外政策和国际法政策通常与舆论和议会中的政党活动分割开来，大体上遵循自身的规律。²²民主价值观念在国际关系和国际构架中大行其道始于上世纪60年代的国家内部情况以及新兴的社会运动，这类运动产生于已经建立起来的议会民主制之外，并对其加以批评。随着强大的国际治理构架，尤其是国际货币基金组织和世贸组织的形成，又催生了非政府组织和全球社会运动。²³

民族国家政治体制中的去议会化和去民主化

西欧和北美的公众参与浪潮早在上世纪60年代就已初见端倪，主要体现在学生运动中的议会外反对派之中。随后不仅新的政党从中诞生——主要是那些以生态保护为目标的政党，还产生了知识、教育工作的新萌

²⁰ Jan Klabbbers, Anne Peters和Geir Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2009, 第31页。还可参见James Tully, „The Imperialism of Modern Constitutional Democracy“, 来源于: Martin Loughlin和Neil Walker主编, *The Paradox of Constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford: Oxford University Press, 2007, 第315-338页。

²¹ Eric Stein, „International Integration and Democracy: No Love at First Sight“, *American Journal of International Law* 95 (2001), 第489-534页。

²² 关于完全忽略非政府主体的外交史的例子, 参见Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster, 1994。

²³ Margaret E. Keck和Kathryn Sikkink对这一发展过程作了开创性的研究: *Activists beyond Borders*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998。

芽。²⁴ 这类运动有三个特征：首先，它们尝试弥补政治体制中国家与公民权力协调机制的民主及参与缺陷。拥有较高学历的年轻人认为自己身处一个“僵化的社会”，几乎看不到融入和上升的机会。因此他们认为这个社会的合法性很弱。第二，公众参与浪潮活动最初的主要形式是文化批判和社会抗议，而不是打算建立一个新型的政治共同体。第三，这些运动的范围限于各国国内社会，直到上世纪70年代这些运动都没有建立跨国网络或者国际组织的迹象。从上世纪90年代开始随着全球化的发展，这一特征发生了根本性转变。可以说，现在几乎已经不存在任何一个社会运动或者非政府组织，没有强大的跨国规模并形成国际组织结构。²⁵而且它们对议会民主制的公众参与和民主缺陷更加关注，它们主推的批判和抗议活动更加强烈，关于文化认同的斗争也更加激烈，往往还延伸到宗教层面。在对全球化带来的后果的争论中，这些运动发展出新的跨国行动形式和构架，并将批判对象以及加强透明度及公众参与的诉求集中到世贸组织、世界银行和国际货币基金组织等国际组织的政策上，也包括国际法。国际法的纲领正是在非政府组织和全球社会运动的压力之下调整为以人权为核心，充满了乌托邦的色彩。

社会运动的国际化主要有两个原因：首先，国际治理机构的崛起和“超越民族国家的治理”（Michael Zürn）意味着民族国家政治体制中去民主化和去议会化的加速。随着民族国家政治权限向国际组织和国际领域转移，社会运动为其新的批判对象发展出强有力的跨国和国际构架。第二，上世纪60年代社会运动所关心的社会和福利政策问题随着市场和企业的全球扩张已经国际化。这些问题已经跨出国境，而且成为各民族国家公众面临的共同问题。

所以我的第一个观点是：资本主义市场经济的全球化，即现代全球化体系的形成，和抗议运动的国际化之间存在明显的关联。加强公众参与和透明度诉求的高涨可以被视为对民族国家政治高度去民主化的回应。

国际规制构成机会结构

上世纪90年代以来，新（或者蓬勃发展）的政治国际化成为全球社会运动发展的起点。²⁶ 首先，国家间正式和非正式关系包括法律基础（外交

²⁴ Daniel Cohen, *Our Modern Times. The New Nature of Capitalism in the Information Age*, Cambridge, MA und London: The MIT Press, 2003.

²⁵ 有关概况参见 Armin Stickler, *Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und Global Governance*, Bielefeld: transcript, 2005.

²⁶ Martha Finnemore, „Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism“, *International Organization* 50 (1996), 第325-347页; Sidney Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

系统；定期举行G8、G20等峰会；世贸组织和国际货币基金等国际组织；欧盟等超国家联盟；国际法）的扩大使得民族国家政治体制中的去民主化显而易见。第二，国际治理区域性构架的扩大展现出了显著的权力差距和权力不平衡。如欧盟这样的超国家机构尤其如此，区域联盟如北美自由贸易区和南方共同市场也不例外。这些组织是社会和政治抗议偏爱的对象，也是非政府主体呼吁信息公开和改革所针对的对象。这些组织的国际化组织架构为新兴的抗议运动提供了正面和负面的刺激作用。

推进公众参与活动和建立新的国际治理形式之间的紧密联系体现在区域联盟的层面，尤其是在欧盟的框架内。非政府组织和以欧盟委员会为核心的欧盟机构之间的关系已经制度化，成为一个独立的领域。欧盟的例子也说明，一些国际组织通过纳入公民社会组织来弥补自身的合法性缺陷。而这些新设置的制度构架又进一步推动非政府组织动员和组织民众。²⁷

国家外交政策的延伸

非政府组织这一名称现在已经普遍被用来指一类进行跨国活动的组织，它们既没有受到国家的委托，也不在经费或人事方面依赖于国家或政府，而是将自身定义为公益性组织，即其活动不追求赢利。非政府组织是国际体系中除国家和跨国企业之外的第三类主体。与以志愿工作为主的传统社团相比，非政府组织的专业化程度要高得多，其主要工作是进行抗议。一些非政府组织管理的年度预算已经达到2,000至3,000万欧元（如人权观察，绿色和平，透明国际），而且这些预算中的很大一部分往往来源于国家（如乐施会的预算），这很好地说明非政府组织对于国家的对外政策和国际政治的意义已经举足轻重。因此我们可以说非政府组织已经被传统的外交机构所招安，带来的相应后果是它们必须约束自身的抗议行为。在对外发展援助政策领域，非政府组织与国家政府部门和代理机构的官方构架之间已经形成了高度互利共生的关系。²⁸

4、非政府组织崛起是现代全球化的对立运动

我认为，国家在经济全球化和政治国际化中所扮演的角色与其原来的作用相互矛盾，正是这些矛盾引发了大量致力于“全球公正”的跨国运动，催生了对国际政治机构包括主要民族国家外交政策进行抗议的新形

²⁷ 参见Dawn Wiest and Jackie Smith, „Explaining Participation in Regional Transnational Social Movement Organizations“, *International Journal of Comparative Sociology* 48 (2007), 第137-166页。

²⁸ 参见Sophie Smyth, „NGOs and Legitimacy in International Development“, *Kansas Law Review* 61 (2012), 第377-439页。

式。²⁹ 全球社会运动是对国际政治体系民主缺陷的回应, 因此这些新兴的社会运动和非政府组织致力于争取让国际组织实现“民主公开”, 即给予民众正式的参与权。这背后的观点是, 随着国际组织的民主化, 这些国际组织必然会改变现有的政策, 主要将分配和公正问题作为核心的政治任务。³⁰ 非政府组织的出发点往往是那些国家机构所忽略的、未给与足够重视的或者认识错误的问题。它们试图引导社会关注这些问题, 并对政府施加压力。因而媒体公关和信息管理是非政府组织的核心工作方式。

公众参与和透明度成为国际法准则

在国际层面上透明度主要指的是公开性——公开会议文件、纪要、协议草案、立场观点, 直至互联网上记录的世贸组织争端解决机制的所有活动过程。随着信息公开, 在国际组织的政策上履行解释和说明义务以及承担责任方面将达到更高的质量——国际组织向来是机密的坚固堡垒。³¹ 随着信息的公开, 不仅可以对国际组织的政策, 而且可以对各个国家的外交政策进行更加全面、甚至更加有效地批判。国际规制机构中的不同主体所带来的影响更容易被了解, 并根据政策结果对这种影响进行评判。由于这一公开性是一种电子公开性, 即借助互联网且目前经常通过新型社交媒体实现, 因此获取相应信息的门槛大大降低。而且原本各个非政府组织根据占据资源的多少所获取信息的机会很不平等, 电子公开性则消除了这种状况。³² 不过透明度与公众参与其实并不是手拉手共同前进。我们经常可以看到这样一种现象: 透明度成了公众参与的替代品。世贸组织的情况尤其如此, 尽管非政府组织长期以来不断对其提出加强参与和透明度的诉求, 但该组织基本上仍然针对非政府主体紧锁大门。³³

²⁹ Donatella della Porta主编, *The Global Justice Movement. Cross National and Transnational Perspectives*, Boulder, Co. Paradigm, 2007; Donatella della Porta和Dieter Rucht主编, *Meeting Democracy. Power and Deliberation in Global Justice Movements*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

³⁰ Donatella della Porta主编, „Making the Polis: Social Forums and Democracy in the Global Justice Movement“, *Mobilization* 10 (2005), 第73-94页。

³¹ Gregory H. Fox, „The Right to Political Participation in International Law“, 来源于: Gregory H. Fox和Brad R. Roth主编, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, 第48-90页; James Crawford, „Democracy and the Body of International Law“, 来源于: Fox und Roth主编, *Democratic Governance and International Law*, 第91-120页。

³² Roger A. Payne和Nayef H. Samhat, *Democratizing Global Politics. Discourse, Norms, International Regimes*, Albany, NY: State University of New York Press, 2004., 第51-78页。

³³ Steve Charnovitz, „Opening the WTO to Nongovernmental Interests“, *Fordham International Law Journal* 24 (2000), 第173-216页。

全球社会的公共领域 :加强透明度的后果

现代信息、通信技术的发展以及非政府组织的急剧增长和扩张彼此紧密相关。³⁴如今,非政府组织主要在互动媒体或者社交媒体中发展、实施其政策。非政府组织和全球社会运动影响力的扩大是全球信息社会发展的直接后果。信息全球化使得民族国家关闭其信息边界异常困难而且昂贵。现代信息、通信技术使得非政府组织能够及时、有针对性地对问题做出反应、进行干预。³⁵

随着透明度这一新准则的推广和非政府组织的正式加入,国际规制越来越成为“公共领域”。随着其决策参与和决策形成机制的公开,国际规制的工作内容也发生了变化:它们需要考虑更大范围的利益。³⁶

科学知识的传播是非政府组织加强权力的核心手段。通常它们所占有的信息具有较高的学术质量,正是基于这样的事实,才使得它们能够对政府和国际组织施压。受过高等教育者在非政府组织的工作人员中占很高的比例,而学术活动跨国联络的特点为非政府组织的存在和扩张提供了重要的土壤。

公共传播是大多数非政府组织的核心工作——制造注意力和聚焦注意力,用信息影响公众意见,迫使国家机构和国际组织承认之前无视的事实。传统的公民参与形式,如公民请愿、收集签名、在大众媒体上刊登广告、动员成员和大众示威游行等,在以媒体为导向的信息活动和策划面前都相形见绌。互联网中新型社交媒体的出现大大降低了交际和联系的成本,深刻地影响并推动了公共传播的发展。

非政府组织高度重视媒体的另外一个原因是,它们依赖于捐助和志愿工作。为了保障长期的生存,它们必须维持人们积极捐助和从事志愿工作的意愿。这一必要性造成了对媒体的依赖,使得媒体可以对非政府组织的行动产生影响力。例如,鲑鱼很可能比鲸鱼面临更高的灭绝危险,但是只有对于反捕鲸行动的策划才引起媒体的关注。正是通过制造能够进入集体意识的形象,非政府组织才获得了影响力。

³⁴ Jonathan Bach和David Stark, „Link, Search, Interact: The Co-Evolution of NGOs and Interactive Technology“, *Theory, Culture & Society* 21 (2004), 第101-117页。

³⁵ John Dryzek, „Global Civil Society: The Progress of post-Westphalian Politics“, *Annual Review of Political Science* 15 (2012), 第101-119页; Kim D. Reimann, „Up to No Good? Recent Critics and Critiques of NGOs“, 来源于: Henry F. Carey和Oliver P. Richmond主编, *Subcontracting Peace: The Challenges of NGO Peacebuilding*, Aldershot: Ashgate, 2005, 第37-53页。

³⁶ Manuel Castells, „The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance“, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616 (2008), 第78-93页。



国际治理的政治化

全球社会运动和非政府组织的日趋活跃，大大改写了重要的国际政治机构中国际法政策的工作内容。非政府组织利用公共传播和曝光丑闻的潜能通过美国有线电视新闻网（CNN）等全球性媒体，对国家代表这一传统的国际法主体施加强大的压力。正是在发展中国家和新兴市场国家民众的关注和努力下，社会公正及公平合理等问题在国际组织的立法工作中赢得了前所未有的重要地位。³⁷ 反过来，正是在非政府组织施加的公共舆论压力之下，包括法院在内的国家政府行政机构开始注重其行为的国际影响。³⁸ 当然，新出现的信息自由、全球化媒体的基础架构建设和国际法的透明度准则只是初步增强了国际政治中的民主理念。如何利用信息、利用信息达到何种目的，这是有别于信息公开的另外一个问题。从通讯交流方面来看，互联网技术的确创造了一个地球村。但是这里的每个村民都知道，这个地球村并非世外桃源。³⁹

非政府组织的政治行为对民族国家政治体制的反作用

如果民族国家的政治体制给予公民社会组织的参与机会少之又少，公民社会组织便会利用国际法作为进行民主参与的手段——如非政府组织出席联合国会议的权力或者世贸组织的信息公开义务，在本国的政治体制中发挥重要影响。美国的情况尤其如此。⁴⁰ 此外，非政府组织所专注的公共领域仍然还是各自国家的公共领域。⁴¹

³⁷ Kishan Khoday和Usha Natarajan研究了环境国际法的一个重要案例，„Fairness and International Law from Below: Social Movements and Legal Transformation in India“，*Leiden Journal of International Law* 25 (2012)，第415-441页。关于环境国际法领域“参与浪潮”的概况，参见Kal Raustiala，*The Participatory Revolution in International Environmental Law*，*Harvard Environmental Law Review* 21 (1997)，第537-586页。

³⁸ Eyal Benvenisti，„Reclaiming Democracy: The Strategic Uses of Foreign and International Law by National Courts“，*American Journal of International Law* 102 (2008)，第241-274页。

³⁹ 参见Kristin M. Lord，*The Perils and Promises of Global Transparency. Why the Information Revolution May Not Lead to Security, Democracy, or Peace*，Albany, NY: State University of New York Press, 2006。

⁴⁰ Sally Engle Merry等，„Law From Below: Women’s Human Rights and Social Movements in New York City“，*Law & Society Review* 44 (2010)，第101-128页。

⁴¹ Nancy Fraser，„Transnationalizing the Public Sphere. On the Legitimacy and Efficacy of the Public Opinion in a Post-Westphalian World“，*Theory, Culture & Society* 24 (2007)，第7-30页。

非政府组织成立的一个核心动机是使民族国家政治体制再民主化。非政府组织的行动和组织方式都是以重新获得对全球化的政治控制力为目的,尤其是对全球化市场的影响力和跨国公司权力的控制,因为跨国公司可以摆脱民族国家的管制,产生区位竞争,在自由贸易条件下损害民族国家财政和社会政策的效能。⁴²因此,非政府组织为自身制定了双重任务:一是维持民族国家自决的民主性;二是推进国际治理,来应对市场经济全球化所带来的管治和公正问题。⁴³也正因为如此,课征金融交易税以协助公民组织(ATTAC)这样的非政府组织既为维护福利国家又为实现有效的国际社会保障政策而战。⁴⁴

非政府组织的人员主要从西方发达国家民众中招募。要想在非政府组织中工作,就必须在时间和金钱上有一定的个人余地。为生计奔波的人不能在非政府组织中任职。这种情况可以解释为什么很多非政府组织担任捍卫者的角色,关心并试图解决其它人的问题,例如“濒临灭绝民族协会”。不过,非政府组织的地区局限性也导致它们的代表性存在问题,尤其是当非政府组织所倡导的全球公民社会提出推进国际关系民主化的要求时,这种代表性的缺陷就更加突出了。某些非政府组织面对其所代言的“弱势群体”持家长式作风,使得人们质疑它们的合法性。

5、全球社会运动影响和局限性

显然,国际政治和国际法体系中的“公众参与浪潮”是一件复杂的、往往还充满着矛盾的事情。要求在国际组织领域和实施国际法政策的机构扩大参与的呼声往往来自于不同的、甚至是相互斗争的主体。世贸组织的情况尤其如此:全球社会运动的代表要求加强信息公开和提高透明度,而

⁴² Pippa Norris, *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

⁴³ 因此Sidney Tarrow 称全球社会运动的积极分子为“根植于自己国家的世界主义者”。参见其专著*The New Transnational Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

⁴⁴ 关于系统性研究层面交叉政治的理论,即内政如何影响国际谈判政治的结果和国际政治的谈判结果如何影响内政,参见Andrew Moravcsik, „Introduction: Integrating International and Domestic Theories of Bargaining“, 来源于: Peter B. Evans, Harold K. Jacobson和Robert D. Putna主编, *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, CA u. a.: University of California Press, 1993, 第3-42页。

跨国企业更重视扩大其对国家代表的影响，甚至有法学家为“自由贸易的人权”而战。⁴⁵

尽管如此，由于国际组织和国际法的碎片化，“公众参与浪潮”在全球社会中的影响有限，至少对于国际治理体系或“世界内政”的影响并不大。⁴⁶ 一些要求扩大参与的项目在实施中取得初步成功，例如在联合国体系 and 世界银行，但是在世贸组织和国际货币基金方面没有进展。而且，针对由非政府组织引发的“参与性危机”的“解决方案”也各不相同。参与浪潮的结果呈多样化，但也不能断言国际组织的治理结构出现了显著的变化。相反，似乎更多的是公民社会组织的国际政策反过来作用于民族国家的民主参与构架，带来了持久的改变。

参与的局限性

互联网也不能为建立一个具有包容性的、有沟通和代表能力的全球公民社会提供足够的基础。非政府组织所倡导的“全球公民社会”并不具有普适性，其出现只是区域性的。⁴⁷ 信息和通信技术的传播很大程度上取决于各个社会以及国家的发展水平和富裕程度，而且二十一世纪前十年各国加强了对互联网在政治方面的监控。⁴⁸ 此外，媒体、信息技术的使用也要取决于相应的政治意愿，技术本身并不能创造公共领域。马歇尔·麦克卢汉（Marshall McLuhan）曾提出“地球村”的愿景——世界公众通过联网和互动媒体组织起来，社会交往如同在一个村庄中那样紧密——这并没有成为现实。理论上可以通过建立一个交流共同体实现全球知识和信息社会，消除地理、领土距离的影响。但现实中，全球只有约10%的公众拥有这样的技术手段。理论上人人享有平等的共同决策和参与机会，但事实上社会结构的巨大分化及由此带来的各个社会交际和互动能力的不平等，使上述理

⁴⁵ Ernst Petersmann, „Constitutionalism and WTO Law: From a State-centered Approach Towards a Human Rights Approach in International Economic Law“, 来源于: Daniel L. M. Kennedy和James D. Southwick主编, *The Political Economy of International Trade Law. Essays in Honour of Robert E. Hudec*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, 第32-67页。

⁴⁶ 参见René Uruña, *No Citizens Here: Global Subjects and Participation in International Law*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2012.

⁴⁷ John Boli和George M. Thomas, „World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organizations“, *American Sociological Review* 62 (1997), 第171-190页。

⁴⁸ 参见die Beiträge zum Forum „Who Controls the Internet? Beyond the Obstinacy or Obsolence of the State“, *International Studies Review* 11 (2009), 第205-230页。

论不能成为现实。⁴⁹ 全球化的网络社会也充满着各种严重的不平等。此外，非政府组织产生和行动起来的核心因素还是各自的民族国家背景。国家越是能充分保障民主参与和信息公开的权利，非政府组织的国际活动和跨国联络就越活跃。

国家的统治

尽管如此，大多数人对于非政府组织还是持积极态度，它们的工作人员通常受到高度尊敬，正如在政府和行政机构当中也是如此。但是实际上只有在西方国家才是这样。其他威权政权试图监控本国和国外的非政府组织，限制它们的活动。外国非政府组织常常被指责干预一国内政，尤其是当其创造公共领域，并用它们的基础架构、经费和信息支持该国国内政党、利益团体并反对该国政府的立场时。

国际组织是国家行动能力的延伸，因此它们不太可能反对自己的成员国。国家既是国际组织政治活动的对象，又是主体。国际法和国际组织一如既往地以服务国家为目标。例如，正是以下事件引发了“透明国际”的成立：世界银行要求一位高级职员不要对非洲受援助国家的腐败现象做出批评，理由是批评构成对其内政的干涉。⁵⁰

部分第三世界国家的社会科学学者把国际法视为西方推行新殖民政策的权力手段。⁵¹ 传统的西方国际法现在仍然占有无可争议的主导地位的这种说法，已经完全站不住脚了。实际上现在存在着多个替代性的国际法模式，其跨国活动和组织结构各不相同。⁵²

⁴⁹ Jackie Smith和Dawn Wiest, „The Uneven Geography of Global Civil Society: National and Global Influences on Transnational Association“, *Social Forces* 84 (2005), 第621-652页。

⁵⁰ Peter Eigen, *Das Netz der Korruption. Wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2003, 第3页。几年后，由于Peter Eigen所建立的非政府组织“透明国际”迅速崛起，世界银行被迫将反腐败作为其发展援助政策的一大支柱。参见Gili S. Drori, „Governed by Governance: The New Prism for Organizational Change“, 来源于：Gili S. Drori, John W. Meyer和Hokyu Hwang主编, *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change*, Oxford: Oxford University Press, 2006, 第91-120页，此处参见第94页。

⁵¹ B. S. Chimni, „Third World Approaches to International Law: A Manifesto“, *International Community Law Review* 8 (2006), 第3-27页。

⁵² Giorgio Shani, „Towards a Post-Western IR: The Umma, Khalsa Panth, and Critical International Relations Theory“, *International Studies Review* 10 (2008), 第722-734页；Onuma Yasuaki, *A Transnational Perspective on International Law*, Leiden und Boston, MA: Martinus Nijhoff Publishers, 2010。

6、展望

非政府组织在国际关系和国际组织中掀起的公众参与和信息公开浪潮使得颠覆经济和资本全球化的希望复苏，无论人们认为这种转折是好是坏，其前景都是非常渺茫。⁵³这也是因为各国一直明显地在维护着自己对国际组织的控制。非政府组织体系的构架主要在上世纪90年代发展起来，呈较为无序的状态，目前更多地与国家对外政策体系关系密切，而不是其原本致力于改变的国际组织体系。联合国社会发展问题世界首脑会议的例子（主要指在联合国召开国际会议的同时时间和同一地点，举行同样议题的非政府组织国际论坛，是非政府组织参与和影响联合国决策的一种重要方式）说明，在非政府组织的努力下，形成了和传统的国际组织机构并存的平行构架，而并没有彻底改造这些机构。在那些已经对非政府组织开放了的以及实行了更严格的透明度准则的国际组织机构中，各成员国外交政策和国际法政策的效能及其合法性也得到了增强。将非政府组织纳入国家的外交政策至少初步修正了去议会化所带来的去民主化。但同时我们可以认为，民族国家又开始重视不干涉内政原则，结果是加强了对非政府组织的对外、对内政策控制。⁵⁴

在非政府组织推动的加强公众参与和信息公开的浪潮中，最终必须构建、调整其集体认同，即找到自己的位置和角色。这种形式的交际行为所聚焦的仍然是各自的民族国家共同体和其供给公共物品的能力。⁵⁵

⁵³ Peter Evans, „Is an Alternative Globalization Possible?“, *Politics & Society* 36 (2008), 第271-305页。

⁵⁴ Lori Fisler Damrosch早就认识到了这一点： „Politics Across Borders: Nonintervention and Nonforcible Influence over Domestic Affairs“, *American Journal of International Law* 83 (1989), 第1-50页。

⁵⁵ Alfred van Staden和Hans Vollaar, „The Erosion of State Sovereignty: Towards a Post-territorial World?“, 来源于：Gerard Kreijen主编, *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2002, 第165-184页。

Bürgerpartizipation im heutigen China: Modelle und Erfahrungen

Prof. Dr. Xiao Lihui

Bürgerpartizipation ist ein zentrales Thema der aktuellen politikwissenschaftlichen Forschung. Sie spielt eine wichtige Rolle bei der Wahrung der Rechte der Bürger sowie der Förderung des Bürgerbewusstseins und eines vernunftgeleiteten öffentlichen Diskurses und trägt damit zur Schaffung kooperativer Beziehungen zwischen Staat und Bürgern bei. Dies gilt insbesondere, wenn sie sich in einem geordneten Rahmen vollzieht.

Eine Reihe ausländischer Wissenschaftler befasst sich intensiv mit der Bürgerpartizipation in China, darunter auch Gunter Schubert vom Zentrum für Greater China Studies der Universität Tübingen. Unter Anwendung von David Eastons politischer Systemtheorie analysierte er Dorfwahlen im ländlichen China und untersuchte u.a. am Beispiel einer Direktwahl des Dorfkomitees in einem Kreis im Nordosten Chinas neue Formen der politischen Legitimierung. Ein weiteres Beispiel ist Thomas Heberer vom Institut für Ostasienwissenschaften der Universität Duisburg-Essen, der Wahlen in städtischen Wohnvierteln betrachtet und deren Rückwirkungen auf das chinesische politische System sowie deren legitimierende Funktion beleuchtet. Diese Forschungsarbeiten haben große Resonanz gefunden und auch zur Auseinandersetzung chinesischer Akademiker mit neuen Formen der Bürgerbeteiligung in der Volksrepublik beigetragen.

I. Formen der Bürgerbeteiligung im heutigen China

Im politischen Bericht des 18. Parteitags der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) wird hervorgehoben, dass auf allen politischen Ebenen und in allen Bereichen der Gesellschaft der institutionelle Rahmen für eine geordnete politische Partizipation auszubauen sei. Gemeint ist hiermit, dass sowohl in den staatlichen Strukturen und in der Regierungspartei KPCh, als auch in der breiten Gesellschaft Mechanismen der repräsentativen, elektoralen und konsultativen Teilhabe gestärkt werden sollen. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Formen der Bürgerbeteiligung.

	repräsentativ	elektoral (durch Wahlen und Abstimmungen)	konsultativ
Partei	Parteitage	innerparteiliche Wahlen	innerparteiliche Konsultations- mechanismen
Staat	Volkskongresse	Wahl der Abgeordneten der Volkskongresse	politische Konsultation
Gesellschaft	Delegierten- versammlungen der Dörfer und städti- schen Wohnviertel	Wahl der Dorf- und Wohnviertelkomitees	politische Konsultation auf Grasswurzelebene

Im Zentrum der Bürgerpartizipation im heutigen China steht die repräsentative Teilhabe, flankiert von Elementen elektoraler und konsultativer Teilhabe. Dieser Aufbau ist darauf zurückzuführen, dass in einer derart bevölkerungsreichen Gesellschaft wie der chinesischen direkte Demokratie weder realisierbar noch zwingend notwendig ist. Somit sind repräsentative Mechanismen, bei denen von der Bevölkerung gewählte Repräsentanten an der Verwaltung von Staat und Gesellschaft teilhaben, die beste Option und hier verfügt das chinesische politische System bereits über umfassende Strukturen. Darüber hinaus werden Wahlen und Abstimmungen sowie konsultative Mechanismen als flankierende Elemente der Bürgerbeteiligung hinzugezogen, da es in diesem Bereich bereits eine Fülle praktischer Verfahren gibt und die Wahl- und Partizipationsrechte der Bürger durch vielfältige Formen und Mechanismen besser abgesichert werden können. In den nachstehenden Betrachtungen zur Bürgerbeteiligung schließe ich auch die Partizipationsmöglichkeiten innerhalb der KPCh mit ein, da Parteitage, Wahlen und Konsultationen auch die Menschen außerhalb der Partei dazu ermutigen, ihre Meinung zu äußern. Zudem werden mittlerweile zum Teil auch Nichtparteimitglieder an innerparteilichen Wahlprozessen beteiligt – ein wichtiger Schritt im Zuge der Selbsterneuerung und des Öffnungsprozesses der KPCh.

1. Repräsentative Teilhabe

Im chinesischen System der repräsentativen Teilhabe werden die Delegierten von den wahlberechtigten Bürgern gewählt. Sie unterliegen der Aufsicht der Wähler und stehen ihnen gegenüber in der Pflicht. Wenn sie ihre Rolle nicht mehr erfüllen können, werden sie vom Elektorat abberufen und ersetzt. Das in China praktizierte System unterscheidet sich allerdings von dem in vielen Ländern praktizierten System der freien Mandate. In den Ländern, wo das System der freien Mandate praktiziert wird, widmen sich die Abgeordneten im Allgemeinen Vollzeit der politischen Tätigkeit. In China nehmen die Aufgaben eines Delegierten dagegen nur den Rang einer Nebentätigkeit ein. Im Kern

des chinesischen politischen Systems stehen die Volkskongresse, aus dem sich die weiteren politischen Strukturen ableiten. Die Volkskongresse bieten den chinesischen Bürgern eine Plattform, durch die sie, vertreten durch die Delegierten, an der Wahl der politischen Führung, der Gesetzgebung sowie an Entscheidungen von nationaler Tragweite teilhaben und Aufsicht über die Regierungsarbeit üben können.

Art der Wahl	Ebene der Repräsentation	Anzahl der Delegierten	Gesamtzahl der Delegierten aller Ebenen
indirekte Wahlgänge auf mehreren Ebenen	Nationaler Volkskongress	2.978	2,7 Mio. Delegierte der Volkskongresse aller Ebenen
	Volkskongresse der Provinzen, autonomen Regionen und regierungsunmittelbaren Städte		
	Volkskongresse der bezirksfreien Städte		
direkte Wahlen	Volkskongresse der Stadtbezirke und Kreise	2,5 Mio.	
	Volkskongresse der Gemeinden		

In der voranstehenden Abbildung wird der politische Prozess sichtbar, nach dem die chinesischen Bürger die Volkskongresse wählen, welche dann die Regierungsfunktion ausüben. Statistiken zufolge beläuft sich die Zahl der Delegierten der Volkskongresse aller Ebenen auf rund 2,7 Mio., wobei 2,5 Mio. davon auf der Kreis- und Gemeindeebene angesiedelt sind. Gewählt wird alle fünf Jahre. Gemäß dem Gesetz werden die Delegierten der Volkskongresse auf der Kreis- und Gemeindeebene durch direkte Wahlen bestimmt, wobei jedem Wahlberechtigten eine Stimme zukommt. Im Anschluss daran werden die Volkskongresse der kreis- bzw. bezirksfreien Städte sowie der Provinzen, autonomen Regionen und regierungsunmittelbaren Städte bis hin zur nationalen Ebene durch indirekte Wahlen bestimmt. So auch die 2.978 Delegierten, die an der ersten Tagung des 12. Nationalen Volkskongresses teilnahmen und wiederum die neue staatliche Führungsriege wählten. Damit die Delegierten ihre Funktion als Volksvertreter besser erfüllen können, haben in den vergangenen Jahren einige Provinzen Abgeordnetenbüros eingerichtet, in denen die Delegierten Anfragen und Beschwerden von Bürgern aus ihren jeweiligen

Wahlkreisen entgegennehmen und diesbezüglich Rücksprache mit den entsprechenden Lokalregierungen halten können. In einigen Regionen unterliege die Delegierten auf den unteren Verwaltungsebenen zudem einem demokratischen Bewertungsprozess durch die Bürger, wobei die Abgeordneten, die den Anforderungen nicht genügen, abberufen und ersetzt werden.

Außer den Volkskongressen der verschiedenen Ebenen bieten sich im politischen Leben Chinas noch vielfältige Formen der repräsentativen Teilhabe. Hier sind zunächst einmal die Delegiertenversammlungen der Dörfer sowie der städtischen Wohnviertel zu nennen. Hinzu kommen die Parteitage und Mitgliederversammlungen der Parteien sowie die Vertretungsorgane der Massenorganisationen. Ein weiteres Beispiel sind die sogenannten Arbeiterkongresse, welche in Unternehmen die Arbeitnehmer vertreten. Zudem wird in einem Teil der Dörfer Chinas ein „Haushaltsrepräsentationssystem“ praktiziert, bei dem jeweils 10 Haushalte zusammen einen Vertreter stellen, der wiederum vor der nächst höheren Ebene der lokalen Selbstverwaltung die Interessen dieser Personengruppe vertritt. Wenn sich all diese Repräsentanten auf legitime Art und Weise einbringen, trägt dies in hohem Maße dazu bei, dass sich jede Institution und Organisation ordnungsgemäß am politischen und gesellschaftlichen Leben beteiligt und ihre diesbezüglichen Funktionen erfüllt, egal ob es sich um Einrichtungen der Regierungspartei, der Blockparteien oder der lokalen Regierungen handelt, oder um Organe der Selbstverwaltung auf der politischen Grasswurzelebene.

2. Elektorale Teilhabe

In der Regelung des Wahlrechts zur Wahl der Volkskongresse galt angesichts der Unterschiede zwischen Stadt und Land lange Zeit der Grundsatz der Ungleichheit bzw. Verhältnismäßigkeit bei der Stimmengewichtung. Über Jahrzehnte repräsentierten die ländlichen Delegierten auf nationaler Ebene achtmal so viele Menschen wie die städtischen Delegierten. Das Verhältnis wurde später zwar auf vier zu eins angepasst, doch erst im Wahlprozess zur Bildung des 12. Nationalen Volkskongresses, der sich Anfang 2013 konstituierte, wurden die Stimmen städtischer und ländlicher Bürger erstmals gleich gewertet. Dass nun alle chinesischen Bürger die von der Verfassung vorgesehene Gleichstellung in Bezug auf ihr Wahlrecht genießen – nicht nur in rechtlicher, sondern auch in praktischer Hinsicht – ist ein wichtiger Indikator des politischen Fortschritts.

In ihrer Forschungsarbeit zu direkten Wahlen, wie sie an der politischen Basis durchgeführt werden, hat eine Reihe ausländischer Wissenschaftler der einmalig durchgeführten Direktwahl eines Gemeindevorsteher in einer abgelegenen Region der Provinz Sichuan besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Bei dieser Wahl, die im Jahr 1998 stattfand, konnten die wahlberechtigten Bürger den Vorsteher ihrer lokalen Regierung direkt bestimmen. Dieses politische Experiment brach allerdings mit den in der Verfassung und im Gesetzeskanon festgeschriebenen Regelungen, denen zufolge die Wahl der administrativen Führung durch den Volkskongress der jeweiligen Ebene erfolgt – und nicht

durch die Bürger. Das heißt, auch wenn diese Vorgehensweise in gewisser Hinsicht dem Willen der Bevölkerung entsprach, so stellt sie doch eine Verletzung der Verfassung und der Gesetze dar und unterläuft damit die Autorität der Volkskongresse als Kernbestandteil des politischen Systems. Was die Bestimmung des Oberhauptes einer Administration durch Wahlen angeht, hat jedes Land eigene, den nationalen Gegebenheiten entsprechende Verfahren ausgebildet. So wird beispielsweise in den USA – einem Präsidialsystem – das Regierungs- und Staatsoberhaupt vom dem aus einem vorangegangenen Wahlprozess hervorgegangenen „Electoral College“ gewählt und nicht vom US-Kongress als dem Organ der Volksvertretung auf nationaler Ebene. In China verleihen die Verfassung und das Gesetz den Volkskongressen ihre Macht und legen fest, dass auf allen staatlichen Verwaltungsebenen das Oberhaupt der Administration von diesen gewählt wird. Eine direkte Wahl durch das Volk stünde also in Konflikt mit der chinesischen Verfassung und würde die Position der Volkskongresse und deren Befugnisse verletzen – und damit an den Grundfesten des chinesischen politischen Systems rütteln.

Nach der direkten und indirekten Wahl der Delegierten der Volkskongresse aller Ebenen durch die Bürger kommt auch den in Abständen von drei Jahren stattfindenden direkten Wahlen der Dorfkomitees bzw. der Einwohnerkomitees städtischer Wohnviertel eine zentrale Funktion zu, wie vom chinesischen Gesetz vorgesehen. Bei diesen handelt es sich um Organe der Selbstverwaltung auf der politischen Grasswurzelebene und sie sind wichtige Instrumente der Selbstbestimmung der Bevölkerung. Vor allem für die annähernd 900 Mio. ländlichen Bürger Chinas ist die freie, demokratische und aktive Teilnahme an der Wahl des Dorfkomitees ein bedeutendes demokratisches Recht, welches sie als Dorfbewohner ausüben können. Von der Bildung der Dorfwahlkommission über die Aufstellung, offizielle Nominierung und Bestätigung der Kandidaten bis hin zur formalen Wahl – all diese Schritte werden unter der Beteiligung der lokalen Bevölkerung durchgeführt. Dies gilt sogar für die Lösung von Streitpunkten und Konflikten nach der Wahl. In einigen städtischen Regionen wird mittlerweile sogar die Leitung der jeweiligen Selbstverwaltungsorgane von den Bürgern direkt gewählt, ein Verfahren, das in den kommenden Jahren in noch mehr städtischen Wohnvierteln Anwendung finden soll. Darüber hinaus wird auch innerhalb der kommunistischen Partei Chinas die direkte Wahl von Führungspersonen an der politischen Basis vorangetrieben. So wird in einigen Regionen bereits ein „Zwei-Stimmen-System“ praktiziert, bei dem die lokale Bevölkerung erst „Vertrauensstimmen“ für die Kandidaten abgibt, bevor die Parteimitglieder in der zweiten Runde von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen. Nur wenn ein Kandidat von mindestens der Hälfte der am Wahlprozess beteiligten Personen eine Vertrauensstimme erhält, wird er für eine Führungsposition der entsprechenden Parteieinrichtung auf Grasswurzelebene in Betracht gezogen.

Eine weitere Option der Teilhabe durch Wahlen und Abstimmungen bieten außer den zuvor beschriebenen Wahlvorgängen auch die öffentlichen Abstimmungen in lokalen Angelegenheiten, wie sie in einigen Orten in Form von Pilotprojekten bereits Anwendung finden. So werden unter anderem in einigen

ländlichen Regionen der Provinzen Shandong und Yunnan wichtige Angelegenheiten des Dorfes öffentlich diskutiert und, ganz im Sinne des Prinzips lokaler Selbstverwaltung, durch allgemeine Abstimmung entschieden. Dabei haben alle Dorfbewohner, die älter als 18 Jahre sind, das Recht, ihre Meinung darzulegen und ihr Votum abzugeben. Mit Hilfe dieses Verfahrens kann sichergestellt werden, dass sich die Entscheidungsfindung in wichtigen öffentlichen Angelegenheiten auf der lokalen Ebene zunehmend demokratisch und nach rationalen Gesichtspunkten vollzieht.

3. Konsultative Teilhabe

Die konsultative Demokratie im chinesischen Kontext unterscheidet sich von der in westlichen Forschungskreisen diskutierten deliberativen Demokratie. Betrachtet man die politische Praxis, lassen sich vornehmlich drei Formen unterscheiden.

Erstens, die Teilhabe mittels der Politischen Konsultativkonferenzen. Die Politischen Konsultativkonferenzen werden von der KPCh und den anderen Blockparteien gemeinsam gebildet und sind ein wichtiger Bestandteil des Systems der Kooperation und Konsultation verschiedener Parteien unter der Führung der KPCh. Hier können sich Vertreter verschiedener Parteien, Gesellschaftsbereiche und Gruppierungen gemeinsam über Staatsangelegenheiten beraten. Gleichzeitig dient dieser wechselseitige Konsultationsprozess als Instrument zur Aufsicht und Kontrolle der Regierungsarbeit. In den Politischen Konsultativkonferenzen aller Ebenen kann sich die KPCh mit den Blockparteien, aber auch diese untereinander, mit politischen und gesellschaftlichen Fragestellungen von allgemeinem Interesse auseinandersetzen, um zu einem Konsens zu gelangen.

Zweitens, die direkten Konsultationen, wie sie auch außerhalb des Rahmens der Politischen Konsultativkonferenzen zwischen allen chinesischen Parteien stattfinden. So hat sich die KPCh in der jüngeren Vergangenheit im Vorfeld politischer Entscheidungen von großer Tragweite stets mit den Blockparteien ausgetauscht und deren Meinungen und Vorschläge eingeholt.

Drittens, die demokratische Konsultation an der politischen Grasswurzelebene, wie sie in städtischen und ländlichen Regionen gleichermaßen in immer größerem Umfang betrieben wird. Dies wurde sogar im programmatischen Arbeitsbericht des 18. Parteitags als ein innovatives Verfahren hervorgehoben. Zu nennen sind hier beispielsweise die „demokratischen Aussprachen“, wie sie einige lokale Regierungen in der Provinz Zhejiang im Prozess der Haushaltsplanung abhalten. Hierdurch wird die lokale Bevölkerung ermutigt sich einzubringen, was zu einer demokratischeren und besser auf die lokalen Erfordernisse abgestimmten Gestaltung des öffentlichen Haushalts geführt hat. Diese Art von Bürgerversammlung findet noch weitere Anwendung: Um die Dorferneuerung in ländlichen Regionen zu fördern, stellen Gemeinderegierungen den einzelnen Dorfkomitees bestimmte Finanzmittel zur Verfügung. Doch wie diese verwendet werden, darüber hat jedes Dorf selbst zu entscheiden.

Um sicherzustellen, dass die Fördermittel sinnvoll genutzt werden, greifen viele Dörfer daher auf „demokratische Aussprachen“ zurück. Nach einer intensiven Diskussion und Beratung innerhalb der Dorfdelegiertenversammlung wird ein Vorschlag zur Verwendung der Mittel erstellt. Daraufhin wird noch einmal die Meinung der Dorfbewohner eingeholt, bevor auf dieser Basis ein Entschluss gefasst wird.

Analytisch betrachtet liegt der größte Unterschied zwischen elektoraler und konsultativer Teilhabe darin, in welchem Umfang im Entscheidungsfindungsprozess eine rationale Auseinandersetzung stattfindet. Wahlen und Abstimmungen setzen voraus, dass sich die Wähler aus eigenem Antrieb zusammenfinden, damit Präferenzen ausgelotet und auf dieser Basis Entscheidungen getroffen werden können. Bei der konsultativen Demokratie geht es dagegen darum, den Blickwinkel der Beteiligten zu verändern. Durch einen umfassenden Austausch und eine konstruktive Auseinandersetzung sind alle beteiligten Akteure gehalten, verschiedene Betrachtungsweisen und Standpunkte anzuhören und diese unter Vernunftgesichtspunkten abzuwägen. So kann erreicht werden, dass sich die ursprünglichen Blickwinkel und Positionen der Beteiligten neu ausrichten. Ein derart rationaler partizipatorischer Entscheidungsfindungsprozess befördert die Konsensbildung und trägt zu einem vernunftgeleiteten öffentlichen Diskurs bei.

4. Das Internet als Partizipationsplattform

In Anbetracht dessen, dass China ein Entwicklungsland ist, hat sich hier das Internet sehr schnell entwickelt. Bis Ende 2012 gab es in China bereits 564 Mio. Internetnutzer, d.h. rund 42% der Bevölkerung haben Zugang zum Internet. Im Vergleich wächst allen Indikatoren zufolge die Internetnutzung über Mobiltelefone noch weit schneller als über traditionelle Festnetzanschlüsse. Auch Mikroblogs und der elektronische Geschäftsverkehr verzeichnen ein schnelles Wachstum. Diese dynamische Entwicklung kann den gezielten Investitionen in die Netzinfrastruktur, einer flexiblen Förderpolitik sowie der aktiven Unterstützung der höchsten Führungsebene von Partei und Staat zugeschrieben werden. Aufgrund der Geschwindigkeit, Interaktivität und relativen Erschwinglichkeit, welche die Internetkommunikation auszeichnen, greifen immer mehr Menschen – insbesondere die jüngere Generation – auf das Internet zurück, um am politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Das Internet bietet den chinesischen Bürgern vor allem folgende Möglichkeiten sich einzubringen:

Als erstes ist hier die Diskussion und Kommentierung von Nachrichten im Internet zu nennen. Alle tagespolitischen Online-Nachrichtenportale bieten Nutzern die Funktion, Beiträge zu diskutieren und zu kommentieren. Um die Qualität und das Niveau der Online-Debatte zu heben, laden viele der großen Portale Experten, Akademiker und Regierungsbeamte als Gäste dazu ein, sich mit Internetnutzern über Themen von großem öffentlichem Interesse auszutauschen. Häufig richten sie spezielle Kolumnen ein, in denen sich bekannte chinesische Intellektuelle und Kommentatoren äußern können, in dem Bestre-

ben, die „lebhafteste Diskussion im Internet an sich zu ziehen“. Einige Internetportale haben sogar eigens Sparten eingerichtet, die sich der Einschätzung der Regierungsarbeit widmen, indem sie Erhebungen zum öffentlichen Meinungsbild durchführen und die Haltung der Internetsnutzer zu Themen, die im Brennpunkt der öffentlichen Debatte stehen, analysieren. Manche Anbieter gehen noch einen Schritt weiter und ermöglichen, ganz nach dem Prinzip, dass der Autor die Verantwortung für sein Werk trägt, die umfangliche Veröffentlichung von Anregungen, Diskussionsbeiträgen, und Leserbriefen, um der Öffentlichkeit eine neue, interaktive und leicht zu verwendende Plattform der Teilhabe und Ausübung ihrer politischen Rechte zur Verfügung zu stellen.

Webforen in Form von Bulletin Board Systemen, kurz BBS-Foren, stellen eine weitere Option dar. Große Webforen mit einem inhaltlichen Schwerpunkt auf aktuellen gesellschaftspolitischen Themen waren in den letzten Jahren insbesondere für gut gestellte, gebildete Bevölkerungsgruppen eine wichtige Plattform für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Thema Politik. Sobald sich im In- oder Ausland größere Vorkommnisse ereignen oder Internetsnutzer auf soziale Problematiken und Schief lagen aufmerksam werden, laden viele der Online-Diskussionsforen zuständige Regierungsbeamte, Experten oder auch Betroffene als Gäste zu Gesprächen ein, um so mit anerkannten, vertrauenswürdigen und glaubhaften Stimmen das Diskussionsforum „einzunehmen“ und durch die Interaktion die öffentliche Meinung lenken zu können. Diese Online-Foren diskutieren Ereignisse und Angelegenheiten von nationaler Tragweite, sie rücken soziale Missstände und Fragestellungen ins Blickfeld und bündeln damit in hohem Masse die öffentliche Aufmerksamkeit.

Blogs und insbesondere Mikroblogs bieten eine dritte Möglichkeit, sich politisch einzubringen. War die primäre Funktion von Blogs zu Beginn noch die eines individuellen digitalen Tagebuchs, so haben sie sich mittlerweile längst als neuer öffentlicher Raum etabliert. Besonders die neuen Formen der „Wirmedien“ wie Mikroblogs stellen den Bürgern direktere und unkompliziertere Partizipationsmöglichkeiten zur Verfügung.

Das Internet verändert das Lebensumfeld der Menschen und wird dabei immer mehr zum wichtigsten Medium der Meinungsäußerung. Auf allen Regierungsebenen ist man daher zunehmend bemüht, die öffentliche Meinung über das Internet einzuholen und diese Äußerungen des Volkswillens im virtuellen Raum in die reale Politikgestaltung einzubeziehen. Seit 2005 analysiert eine dem Staatsrat unterstehende Informationsstelle in großen Umfang die Stimmungslage der Bevölkerung im Internet und gibt regelmäßig ein diesbezügliches Dossier mit ausgewählten Nachrichten und Informationen heraus, welches auch Mitgliedern der höchsten Führungsebene vorgelegt wird, inklusive dem Premierminister und Staatsratsvorsitzenden. Auf Basis dieser hochaktuellen Informationen ist der Staatsrat in der Lage, schneller auf Probleme und Missstände zu reagieren, die sich in politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Hinsicht aufgetan haben und die Lebensbedingungen der Bürger beeinträchtigen. Zudem haben viele Einrichtungen und Institutionen von Staat und Partei bereits spezielle Internetangebote eingerichtet. So nehmen z.B.

die Zentrale Disziplinungskommission der KPCh und das Ministerium für Öffentliche Sicherheit über das Internet Klagen und Beschwerden der Bürger entgegen. Durch diese Form der Interaktion mit den Internetnutzern haben sie eine direkte Kommunikationslinie zwischen Partei und Staat und der breiten Bevölkerung eröffnet. Festzustellen ist, dass die Funktion des Internet als Plattform der öffentlichen Meinungsäußerung immer stärker in den Vordergrund tritt. Nicht nur Regierungsbeamte können sich online mit dem „Netzbürger“ austauschen, auch viele Delegierte der Volkskongresse sowie der Politischen Konsultativkonferenzen aller Ebenen greifen auf das Internet zurück, um Meinungen und Vorschläge einzuholen. Dies alles zeigt, welche entscheidende Rolle das Internet mittlerweile als Instrument der Vermittlung zwischen Politik und Bürger spielt. Insbesondere Vorfälle, die sich im Alltag der Menschen ereignen, aber eine hohe gesellschaftliche Relevanz haben, werden im Internet reflektiert. Die chinesischen Bürger äußern sich dabei aktiv und offen im Internet und vertreten ihre Standpunkte mit Nachdruck, so dass Meinungsbildner mittelbar oder gar unmittelbar das politische Handeln beeinflussen können.

II. Schlussfolgerungen für die Bürgerpartizipation in China

1. Festhalten an der Führungsrolle der KPCh

Als Regierungspartei kommt der KPCh bei der Erschließung und Implementierung neuer Formen der Bürgerpartizipation stets eine führende und anleitende Funktion zu. Die KP ermutigt ihre Parteimitglieder dazu, bei der Bürgerpartizipation eine Vorreiterrolle zu spielen und innovative Methoden der Bürgerbeteiligung, wie sie in Pilotprojekten erprobt wurden, zur breiten Anwendung zu verhelfen. Um die Regierungskompetenz und das Ansehen der KPCh in der Öffentlichkeit weiter zu erhöhen, misst die Partei dem Zusammenspiel von innerparteilicher und gesamtgesellschaftlicher Demokratisierung einen hohen Stellenwert bei. Dabei sollen innerparteiliche Reformen eine Vorbildfunktion entfalten, während die KPCh gleichzeitig solche Elemente der Bürgerbeteiligung aufgreift, die sich in der gesellschaftlichen Praxis bewährt haben, um so das Niveau der innerparteilichen Partizipation zu heben.

2. Regulierung und effektive Gestaltung der Bürgerpartizipation

Insbesondere in einem Land wie China, das sich in einer Phase der gesellschaftlichen Transformation befindet, ist die soziale Stabilität von enormer Bedeutung. Wie man in der jüngeren Vergangenheit, aber auch derzeit wieder beobachten kann, ist es in einigen Ländern und Regionen zu einer gesellschaftlichen Destabilisierung gekommen, nachdem sich der Partizipationswille der Bevölkerung außerhalb der gebotenen Mechanismen entladen hat. Auch in China wird der Schaffung eines adäquaten Umfelds für eine friedliche gesellschaftliche Entwicklung ein hoher Stellenwert beigemessen. Ziel

der chinesischen Regierung ist es, die Bürgerpartizipation in reguläre Bahnen zu lenken und effektiver zu gestalten. Besondere Aufmerksamkeit soll dabei der Institutionalisierung und Formalisierung der Partizipationsmechanismen gelten, die sich bereits als ausgereift erwiesen haben, um so sicherzustellen, dass sich die Teilhabe der Bürger auf angemessene Art und Weise vollziehen kann.

3. Anerkennung und Förderung von Innovation auf lokaler und insbesondere auf Grasswurzelebene

In einem Land von der Größe Chinas ist es nur natürlich, dass sich auf lokaler bzw. auf Grasswurzelebene vielfältige innovative Ansätze der Bürgerbeteiligung entwickeln. Dies ist auch ein Nachweis der anhaltenden Lockerung des politischen Umfelds in China und kann als Ergebnis der gezielten Förderung und positiven Anreize staatlicherseits gesehen werden. Die chinesische Regierung ermutigt zur Erprobung neuer Ansätze und Verfahren, unterstützt Innovatoren und begegnet Problemen und Fehlschlägen mit Verständnis. So trägt sie zur Schaffung eines innovativen Umfelds für die weitere Entwicklung der Bürgerbeteiligung bei.

当代中国公民参与的实践形式及其经验

肖立辉教授

公民参与是当代政治学研究当中一个非常重要的问题，推动公民的参与，特别是推动公民的有序参与，对于保障公民权利、培养公民精神、增强公共理性，意义重大，也有助于形成政府与公民之间的合作伙伴关系。国外一些学者非常关心中国的公民参与，比如，德国图宾根大学大中华研究中心的教授根特·舒伯特（Gunter Schubert）运用戴维·伊斯顿的政治系统分析方法探讨了中国的村选，试图以中国东北某个县的农村村民委员会直接选举为例，来探讨政治合法性的新的生成空间；还比如，德国杜伊斯堡-艾森大学东亚研究所副所长托马斯·海贝勒（Thomas Heberer），通过研究城市社区的居民选举，来探讨城市选举给中国的政治制度带来哪些变化，以及产生哪些合法性。这些学者的研究成果是非常令人钦佩的，也有助于中国的学者对中国大陆所出现的公民参与新形式进行深刻地反思。

一、当前中国公民参与的主要实践形式

中国共产党第十八次代表大会政治报告指出，要从各层次各领域扩大公民有序政治参与。笔者认为，各层次各领域主要是在国家政权层面、执政党层面、社会层面所推行的代表制参与、选举式参与、协商式参与（如下图）。这三横三纵的类型学分析，只能勾勒出当代中国大致的公民参与的主流状态，但并不全面。

	代表制民主	选举民主	协商民主
执政党层面	党的代表大会	党内选举	党内协商
政权层面	人民代表大会	人代会选举	政治协商
社会层面	村（居）代表会议	村（居）委会选举	基层社会协商

我的一个观点是，当代中国的民主参与，应该是以代表制参与为轴心，以选举式参与和协商式参与为两翼。之所以以代表制参与为轴心，是因为在大规模巨型社会中，直接民主既不必要，也不可能。在这种情况下，由公民选出代表，由代表参与国家和社会生活的管理，是一种理性的选择。在这一点上，中国的政治制度为这种代表制参与提供了广阔的制度平台。



之所以将选举式参与和协商式参与为两翼，是因为选举民主和协商民主在当代中国有广泛的实践渠道，多种多样的途径和形式充分保证了中国公民的选举权和参与权。我在这里将执政党的党内参与纳入到公民参与的类型学分析，是因为在党内进行的一些政治参与行为，比如，党代会代表的参与、党内选举的参与、党内民主协商的参与，都鼓励党外群众发表意见，有的甚至参与对党内事务的票决中，这也是中国共产党自我革新、开放开明的一个重要的新变化。

1、代表制参与

在代表制参与中，中国的代表由选举人选举产生，受选举人监督，对选举人负责。当不能履职时，由选举人撤换。它不同于多数国家所采取的独立代表制。在实行独立代表制的国家，议员是职业化的；而在中国，代表则是兼职的、非职业化的。在这里，我不能不提中国的人民代表大会制度。人民代表大会制度是中国的根本制度，许多具体的政治制度，都是由它派生出来的，由它做出规定的。通过人大这一平台，中国公民通过各级人大代表，选举产生国家机构的领导人，参与立法，监督政府，决定国家重大事务。

参与的直接性	代表的层级	代表的数量	各层级代表的总数
多层级间接选举产生	全国人大代表	2,978名	270万各 级人大代表
	省级人大代表		
	地市人大代表		
直接选举产生	区县人大代表	250万	
	乡镇人大代表		

这个图表表明，中国公民多层次选举产生中国人大代表，由人大代表治理国家的政治过程。据统计，当前中国有270万人大代表，其中区县和乡镇两个层级的人大代表就有250万。根据中国的有关法律，区县乡镇人大代表由选民一人一票直接选举产生，选举的频率是每五年一次。除此之外，地市一级、省市一级乃至全国一级的人大代表则是由下一层级的人大间接选举产生。第十二届全国人大一次会议就有2978名代表，这近3000名全国人

大代表选举产生中国新一届国家领导机构和领导人员。为了更好地发挥人大代表作用，近年来一些省份出现了人大代表工作室，人大代表在工作室中接受选区选民的来信来访，及时将基层群众反映出来的问题反馈给当地的政府。在一些地区，基层人大代表接受基层群众的民主评议，在评议中不合格的人大代表将被罢免或者撤换。

除了人大代表之外，在中国的政治生活中活跃着各种各样的代表，比如农村的村民代表、城市的居民代表、企业的职工代表、政党组织的代表以及群团组织的代表。这些代表成为村民代表会议、居民代表会议、企业职工代表大会、党的代表大会以及群团组织的代表会议的主体。在中国的部分农村，还推行家庭联户代表制，即由10户家庭推选一位代表，由这位代表向更高层级的自治组织反映这些农户的意见。这些代表的理性参与，有利于实现各种组织（不管是执政党的组织还是参政党的组织，不管是基层政权的组织还是基层群众的自治组织）有序地参与国家和社会生活，有序地实现本组织的组织功能。

2、选举式参与

由于城乡之间的差距，在很长一段时间，中国政府采取区别对待的原则来规范公民对人大代表的选举参与。比如，在一段时间内，在全国人大这一层面，农村和城市每一代表所代表的人口数是8:1，后来调整为4:1，从2013年开始，最新一届的全国人大代表产生过程实现了城乡居民的同票同权。相对于过去的政治经历来说，这是中国政治进步的一个重要标志，标志着中国公民不但在法律上而且在事实上实现了宪法所赋予的平等的选举权利。

一些国家的学者非常关心中国的基层直选问题，特别是1998年在四川省某一个偏远的乡镇进行了一次乡镇长的直选实验，由选民直接选举产生本级政府的行政首长。这一实验突破了宪法和法律关于本级行政首长由本级人代会而不是选民选举产生的规定，尽管从某一侧面反映了民意，但伤害了宪法和法律的尊严，也伤害了人民代表大会制度的权威。从行政首长选举产生的途径来看，各个国家都建立了符合本国国情的选举方式。比如，在美国这样的总统制国家，总统作为行政首长和国家元首由选民（经过选举人团）选举产生，而不是由本国的同一层级的代议机关（或者说国会）选举产生。对于中国来说，中国的宪法和法律尊重人民代表大会的权威，规定行政首长由人大选举产生。如果行政首长由选民直接选举产生，则会破坏中国的宪法秩序，损害人大的地位，伤害人大代表的权利，进而从根本上动摇中国的政治制度的根基。

除了公民直接或间接选举产生各级人大代表之外，影响最为深远的则是在中国的城乡进行的每三年一次的村（居）民委员会选举，这是中国的有关法律明确规定的。当然，进行直选的组织，其性质是基层群众性自治组



织,是中国基层群众自治制度得以实现的重要实践形式。特别是对于生活在中国农村的近9亿居民来说,能够自由地、民主地、主动地参与村民委员会选举,是中国村民的重要民主权利。从选举委员会的产生,到候选人的初步提名、正式提名、名单确定,再到正式选举,甚至选举后的纠纷解决,这一系列程序都是在中国基层群众积极参与之下进行的。在城市基层选举中,部分地区的基层自治组织的领导人由基层选民直接选举产生,未来几年,这一做法将在更多的城市社区推行。另外,在中国共产党党内也在积极推行基层组织领导人的直接选举,并且在部分地区实行“两票制”的做法,即第一票由基层群众投出“信任票”,第二票由党员投出“选举票”。在投票过程中,如果某一候选人没有获得参与投票的选民的半数“信任票”,则不能成为下一届基层党组织领导人。

作为选举票决式的参与,除了选举之外,中国公民还在一些地方进行基层事务的票决尝试。比如,中国的山东、云南等地的农村,按照群众自治的原则,讨论决定本村公共事务,就村里的重大事项进行全民表决。凡是18岁以上的村民都有权在事项表决过程中发表意见,进行投票。这种做法既保证了基层事项决策的科学化,同时也实现了基层事项表决的民主化。

3. 协商式参与

中国的协商式民主参与与西方学术界所探讨的协商民主,也是 deliberative democracy,不太一样。从实践形式来看,主要以下三种形式:一是政治协商会议的参与。中国人民政治协商会议是中国共产党和各民主党派共同创立的,是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要实践平台,是各党派、团体和界别共商国是、互相监督的专门机构。通过这一平台,中国共产党与各民主党派以及各民主党派之间就共同关心的政治社会问题在各级政协会议上进行协商、沟通、磋商,达到共识。二是,各党派在人民政协组织平台之外进行的直接协商。近些来,每当中国共产党做出重大的政治决策之前,总是要提前与各民主党派沟通,认真听取各民主党派的意见、建议。三是广大的城乡社区推行的基层民主协商。这一点在党的十八大报告中做为一个创新性做法提出。比如,中国的浙江等地,一些基层政府在进行公共预算编制过程中,以民主恳谈会的形式,邀请和鼓励基层群众参加,实现了公共预算的科学化、民主化。为了推进新农村建设,乡镇政府为每个村民委员会下发了一定数额的资金。对于这笔资金的使用,由各村自己决定。为了用好这笔资金,多数农村采取民主恳谈的办法,由各村的村民代表充分讨论协商,提出资金使用方案,然后再征求本村村民的意见,在此基础上确定最终方案。

从学理上来看,协商式参与和选举式参与的最大不同,在于决策的理性程度。选举民主强调参与者的意志,也即选民意志的聚合,来计算不同选民的偏好,按照偏好的多少进行决定;而协商民主则强调参与者偏好的



转换,通过充分的沟通、交流,让参与者认真倾听不同观点、不同主张,发现其合理性,从而实现参与者原有意见、原有观点、原有主张的调整,并最终实现决策参与的理性,达成共识,形成公共理性。

4、网络参与

作为一个发展中国家,中国的互联网发展速度很快。截至2012年12月底,我国网民规模达到5.64亿,互联网普及率为42.1%。与之相比,手机网络各项指标增长速度全面超越传统网络,手机在微博用户及电子商务应用方面也出现较快增长。这一成就得益于中国近些年对网络基础设施的投入、相对宽松的网络发展政策以及党和国家领导人的积极支持。由于网络沟通具有即时、快捷、低廉、互动等特点和优势,通过网络参与政治、经济、文化、社会生活,将成为许多人特别是年青人优先考虑的一种选择。中国公民网络参与的方式主要有:一是网络新闻的网友评论。网友评论在时政性新闻网站中普遍存在。为了提高网友评论质量和水平,一些大型的门户网站提供新闻事件让网友评论,还邀请专家、学者、政府官员等嘉宾就热点问题与网友交流、讨论,或者为国内部分知名知识分子开辟评论专栏,力图“汇聚网上最好的评论”。一些网站还开设政务工作评议类栏目,开展网上民意测试,量化网民对热点问题的看法,甚至以文责自负的精神,将网友的建议、议论、来信全文在网上披露,为公众参政议政、行使其政治权利提供具有互动、便捷等特点的新渠道。二是BBS论坛。大型时政类论坛给当前社会高层次、高素质的人群提供了网上议政的良好平台。一旦国内外发生重大事件或网民关注的民生社情问题,一些大型网站论坛都会在第一时间请来有关政府官员、专家及当事人做嘉宾访谈,用主流、权威及真实可信的声音“占领”论坛,在互动中引导舆论等。这些网上论坛“论国家大事,议民生热点”,聚拢了大量的人气。三是博客,特别是微博客。博客的最初功能是一种私人网络日记,现在则发展为一种新生的公共空间。作为一种新型的自媒体形式,微博客使公民参与的形式更加直接、便捷。

互联网络正在改变人们的生存状态,它越来越成为民意表达的重要渠道之一。各级政府也越来越注意收集网络民意,并努力把这种从虚拟空间迸发出来的民意转化为现实中的行政决策依据。从2005年开始,国务院指定专门信息机构,广泛搜集网络民意,定期编辑《互联网信息摘要》,报送国务院总理等高层领导。根据这些最新信息,国务院可以快速及时地掌握并处理社会上出现的有关国计民生的重大问题。中纪委、公安部等党和政府部门都已经开通专门网站,在互联网上搜集群众举报,实现了与网民的互动,从而实现了党和政府与普通群众的直接沟通。总之,网络的民意表达功能日益凸显。政府官员通过网络与网民交换意见,人大代表、政协委员通过网络在网民中征集建议与提案,这些都显示网络作为政治决策与民意表达相互沟通的一个直接平台正在发挥作用。特别是现实生活中出现



的公共事件会在网络上有所反应，中国公民也会在网络上积极发言、表态，一些意见领袖直接或间接影响着政府的决策。

二、中国公民参与的基本经验

1、中国共产党的主导

作为中国的执政党，中国共产党在中国公民参与问题上开放、开明，并始终发挥着主导、引导、领导的作用。执政党积极鼓励党员在公民参与中发挥先锋模范带头作用，对创新型的公民参与试点区的做法加以推广。为了进一步增强执政党的执政能力以及在公众中的良好形象，中国共产党非常注重党内民主参与和公民民主参与的良性互动，强调党内民主对人民民主的带动和示范作用，强调党内民主生活吸收借鉴人民民主中的有益做法，以此提升党内民主参与的水平。

2、公民参与的有序性和有效性

特别是对于中国这样一个正在处于社会转型的国家，社会稳定至关重要。我们已经看到或者正在看到，一些国家和地区由于无序参与所造成的社会动荡现象。我们也非常珍视这和平发展的环境，因此中国政府在保障公民参与问题上，始终强调参与的有序性和有效性，强调将公民参与的一些成熟做法，上升为规律性的认识，上升国家法律或者制度，以此保障参与的理性。

3、尊重基层和地方的创新

对于中国这样一个大国，各地不断出现的基层民主参与的创新，既是中国政治环境不断宽松的表现，同时也是中国政府对民主参与创新的鼓励、促进的结果。即使一些地方在基层民主参与问题上出现了偏差和反复，中国政府也会采取宽松的态度，鼓励试验，保护那些公民参与形式的创新者，以此营造一些良好的创新环境。



Bürgerbeteiligung in Deutschland

PD Dr. Angelika Uetter

Spätestens seit den heftigen Protesten um das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ ist das Thema Bürgerbeteiligung in Deutschland auf der politischen Agenda wieder populär. Die neue Landesregierung in Baden-Württemberg hat Bürgerbeteiligung in ihrer Regierungserklärung explizit zum Thema gemacht, aber auch auf Bundesebene hat der Sachverhalt Aufmerksamkeit gefunden: Verkehrsminister Peter Ramsauer stellte im November 2012 das Handbuch für gute Bürgerbeteiligung mit dem Ziel vor, das Miteinander zwischen Politik, Wirtschaft und Bürgerschaft bei großen Verkehrsprojekten zu verbessern.¹ Und auch die Bundeskanzlerin Angela Merkel beschrift mit ihrem Zukunftsdialog einen neuen Weg, um Bürgerinnen und Bürger stärker und direkter in die politische Diskussion mit einzubeziehen.²

Die Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung ist allerdings nicht neu. Gesellschaften verändern sich und es ist normal, dass auf der Basis eines demokratischen Grundkonsenses immer wieder darüber nachgedacht werden muss, ob und wie sich die konkrete Ausgestaltung einer Demokratie wandeln sollte. Dies ist besonders der Fall, wenn angesichts heftiger Proteste die Anerkennung politischer Entscheidungen und/oder Autoritäten zumindest von Teilen der Gesellschaft in Frage gestellt wird. In den letzten Monaten hat sich die Diskussion angesichts der oben genannten Punkte wieder intensiviert. Dahinter stehen jedoch längerfristige Prozesse:

- Durch den Fall des Eisernen Vorhangs steht der Demokratie kein ideologisches Gegenmodell mehr gegenüber. Deshalb werden Demokratien in ihren unterschiedlichen Ausformungen stärker miteinander verglichen und nach guten und weniger guten Ausgestaltungsmöglichkeiten gefragt.
- Der Wertewandel in den westlichen Demokratien hat zu einer Vervielfältigung von Werten geführt. Dies wiederum bedeutet, dass Probleme und Handlungsalternativen von verschiedenen Seiten aus beurteilt werden und die Meinungsvielfalt in den letzten Jahrzehnten noch zugenommen hat. Das zeigt sich auch in der größeren Fragmentierung der Parteiensysteme.
- Auch Experten haben unterschiedliche Meinungen und können deshalb nicht zur Vertrauensbildung im Hinblick auf eindeutige Problemlösungen beitragen.

¹ Vgl. <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2012/249-ramsauer-handbuch-buergerbeteiligung.html>, zugegriffen am 28.12.2012.

² Vgl. https://www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/00-Homepage/homepage_node.html, zugegriffen am 1.4.2013.

- Gesellschaftliche Probleme sind heute häufig komplexer als früher. Problemlösungen sind dementsprechend schwieriger geworden, was wiederum zu Unsicherheiten bezüglich der politischen Entscheidungen und ihrer Folgen führt.
- Politische Entscheidungen sind kompliziert und werden häufig weit weg vom Alltag der Menschen getroffen. Sie sind damit für die Bürger schwerer nachvollziehbar.

All dies hat dazu beigetragen, dass die gefühlte Distanz zwischen der Politik und den Bürgern größer geworden ist. Proteste – auch im Zusammenhang mit der Energiewende und größeren Infrastrukturprojekten – sind unter anderem Ausdruck dieser gefühlten Distanz. Es wird unterstellt, Parteien und Politiker nähmen die Interessen der Bürgerschaft nicht ernst und repräsentierten diese nicht mehr adäquat. Entsprechend gering ist das Vertrauen in Parteien und Politiker. Eine Schlussfolgerung aus diesem Befund ist die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung, die in der Bundesrepublik Deutschland momentan intensiv diskutiert wird und vor allem auf lokaler Ebene ansetzen soll. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich dieser Beitrag zunächst mit den Rahmenbedingungen und den bisherigen Möglichkeiten lokaler Bürgerbeteiligung in Deutschland. Anschließend werden zwei Beteiligungsansätze vorgestellt, die in der aktuellen Diskussion eine wichtige Rolle spielen: die Stärkung direkt-demokratischer Mitentscheidungsmöglichkeiten einerseits sowie die Stärkung mitgestaltender (kooperativer) Beteiligungsmöglichkeiten andererseits. Abschließend werden Voraussetzungen und Probleme diskutiert, die mit diesen Ansätzen und den an sie gestellten Erwartungen verbunden sind.

1. Rahmenbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung in Deutschland

Bürgerbeteiligung ist nur dann sinnvoll, wenn die Kommunen über wesentliche Zuständigkeiten und Entscheidungsmöglichkeiten verfügen, die die Bürgerinnen und Bürger durch ihre Beteiligung beeinflussen können (vgl. z.B. Dahl 1994).³ In diesem Sinne heißt es auch in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarats, die mittlerweile von 42 Staaten ratifiziert wurde, dass eine wirkungsvolle und bürgernahe Verwaltung nur dann möglich ist, wenn die kommunalen Gebietskörperschaften:

- über demokratisch bestellte Entscheidungsorgane verfügen,
- weitgehende Selbständigkeit haben hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten sowie der Art und Weise, in der sie diese Zuständigkeiten ausüben, und
- die zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlichen Mittel besitzen.

³ Vgl. <http://conventions.coe.int/treaty/ger/Treaties/Html/122.htm>, zugegriffen am 1.4.2013.

Die folgenden Ausführungen verdeutlichen angesichts dieser drei Aspekte die Bedeutung der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland und stellen den Rahmen für die Diskussion lokaler Bürgerbeteiligung dar.

Im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland sind die Kommunen (Kreise, Gemeinden und kreisfreie Städte) Teile der Bundesländer. Es gibt mittlerweile zwischen 11.000 und 12.000 Kommunen in Deutschland. Seit 1990 hat sich ihre Zahl drastisch reduziert, weil in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung zahlreiche Gebietsreformen stattgefunden haben. Im Durchschnitt hatte eine Kommune 2011 etwa 7.100 Einwohner. Der Durchschnittswert verdeckt allerdings, dass die tatsächliche Größe der Kommunen sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Bundesländer groß ist. Sie reicht von Berlin mit etwa 3,5 Mio. Einwohnern bis zu den durchschnittlich 1.700 Einwohnern großen Gemeinden in Rheinland-Pfalz (vgl. auch Tab. 1).

Tab. 1: Zahl und Größe der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland

Einwohner	< 1.000	1.000-10.000	10.000-20.000	20.000-50.000	50.000-100.000	100.000-500.000	> 500.000
Zahl der Kommunen	4220	5651	882	502	107	66	14
Anteil der Einwohner an allen Einwohnern	2,5%	23,9%	15,0%	18,5%	8,9%	15,0%	16,2%

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden (98. Jg.) 2011, Köln, S. 140-141.

Rechtlich abgesichert werden die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland durch Artikel 28 des Grundgesetzes. Dort heißt es:

- 1) „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. [...]

- 2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. [...] Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“

Wichtig ist die Finanzausstattung im Rahmen dieses Beitrags vor allem deshalb, weil sie etwas über die Autonomie der Kommunen bzw. ihre Gestaltungsspielräume sowie ihre Handlungsfreiheiten aussagt. Den Kommunen in Deutschland wird traditionell ein vergleichsweise hoher Grad an lokaler Autonomie zugeschrieben (vgl. Hesse/Sharpe 1991). Sie sind wesentliche Akteure, wenn es um die Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen geht. Sie tätigen etwa zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen. Sie sind für Bürger und Wirtschaft zentrale Ansprechpartner bei Kontakten mit der öffentlichen Verwaltung. Und sie sind mit den Aufgaben, die sie erfüllen, der Lebenswelt der Bürger am nächsten. Zu den Aufgaben, die die Kommunen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland erfüllen, gehören a) freiwillige Selbstaufgaben, b) pflichtige Selbstaufgaben, c) Pflichtaufgaben nach Weisung und d) Angelegenheiten, die die Kommunen im Auftrag des Bundes ausführen müssen. Während die Kommunen im ersten Fall komplett darüber entscheiden können, ob sie diese Aufgaben überhaupt erfüllen wollen und wenn ja, wie, ist im letzteren Fall klar geregelt, dass und wie die Aufgaben zu erfüllen sind. In den letzten Jahren zeigen viele Kommunen eine angespannte Finanzsituation, wodurch ihr Entscheidungsspielraum geringer geworden ist (vgl. z.B. Vetter/Holtkamp 2008; Anton/Diemert 2011), was im Zusammenhang mit der Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung ein nachteiliger Faktor ist.

Die Gemeindeordnungen, die von den jeweiligen Landesgesetzgebern verabschiedet werden, definieren die institutionellen Rahmenbedingungen lokaler Politik. Grundsätzlich ist der gewählte Gemeinde- bzw. Stadtrat das oberste Organ der Kommune. Während in manchen Bundesländern die gewählten Vertreter fast ausnahmslos Parteien angehören, die auch in der Bundespolitik eine Rolle spielen (z.B. Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen; vgl. Vetter/Kuhn 2013), gehören in anderen Bundesländern viele kommunale Räte freien Bürgerlisten an. Dies hängt vor allem mit unterschiedlichen Wahlsystemen und politischen Traditionen und Kulturen zusammen. Dem Rat gegenüber steht auf lokaler Ebene als „Exekutive“ die Verwaltung mit dem Bürgermeister oder Oberbürgermeister an der Spitze.

Die Kommunen werden darüber hinaus vergleichsweise positiv durch die Bürgerinnen und Bürger bewertet. Verglichen mit der nationalen oder der europäischen Ebene ist das Vertrauen gegenüber lokalen politischen Institutionen durchweg am höchsten. Das gilt für die lokalen Politiker und Parteien ebenso wie für die lokalen Legislativinstitutionen (Räte) und die Bürgermeister, wobei das Vertrauen in die Parteien insgesamt am geringsten ausfällt (vgl. z.B. Vetter 2008a).

2. Die Vielfalt lokaler Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten

Die Begriffe „Bürgerbeteiligung“ bzw. „Partizipation“ stehen heute für ein vielfältiges Spektrum freiwilliger Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger, mit dem Ziel, Sach- oder Personalentscheidungen in der Kommunal-, Landes-, Bundes- oder der europäischen Politik zu beeinflussen (vgl. u.a. Van Deth 2009; Barnes/Kaase u.a. 1979). Die folgenden Abschnitte beschreiben die Vielfalt lokaler Beteiligungsformen von konventionellen, in den Gemeindeordnungen festgelegten Beteiligungsformen, über die Mitgliedschaft in Parteien bis hin zu unkonventionellen Beteiligungsformen und sozialem Engagement.

2.1 Konventionelle Beteiligung: Wahlen und andere institutionalisierte Formen lokaler Bürgerbeteiligung

Freie, allgemeine, gleiche und geheime Wahlen sind das zentrale Kennzeichen repräsentativer Demokratien. Durch sie wird die „Herrschaft des Volkes“ an deren Vertreter, die gewählten Repräsentanten, übertragen. Wahlen sind gleichzeitig ein Mechanismus, um die gewählten Vertreter zu kontrollieren und ihre Rückbindung an die Interessen der Wähler einzufordern. Wahlen haben gegenüber anderen Beteiligungsformen drei wesentliche Pluspunkte:

- Erstens ist ihr Ausgang für die politischen Entscheidungsträger bindend. Das heißt, die Beteiligung an Wahlen ist sehr wirkungsstark.
- Zweitens sind Wahlen transparent. Das Ergebnis der Beteiligung wird durch einen eindeutigen, institutionalisierten Mechanismus bestimmt (Wahlsystem). Das Zustandekommen des Ergebnisses ist damit für alle Beteiligten nachvollziehbar.
- Drittens ist die gleichwertige Berücksichtigung der einzelnen Interessen gesichert, da jede Stimme gleich zählt (*one person, one vote*).

Wählen ist die am häufigsten genutzte Form politischer Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland. In der bundesweit durchgeführten repräsentativen ALLBUS-Studie von 2008 gab der Großteil der Bürger an, in den beiden letzten Jahren an einer Wahl teilgenommen zu haben.⁴ Allerdings sinkt die Wahlbeteiligung mittlerweile auf allen politischen Ebenen. Diese Entwicklung ist bei den Bundestagswahlen bislang nur schwach erkennbar. Auf lokaler Ebene betrug der Rückgang in den letzten 20 Jahren jedoch nahezu 20 Prozentpunkte. Schon immer beteiligen sich deutlich weniger Bürger an kommunalen Wahlen (vgl. u.a. Vetter 2008b). Mittlerweile aber liegt die Beteiligung nur noch bei knapp über 50 Prozent, wobei deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern bestehen. Dieser geringe Wert ist erstaunlich angesichts des vergleichsweise hohen Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die lokalen politischen Institutionen. Er hängt vermutlich mit der geringeren Mobilisierungsleistung der Medien und der Parteien bei kommunalen

⁴ Vgl. <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/wahlen-in-deutschland/55587/wahlbeteiligung>, zugegriffen am 1.4.2013.

Wahlen zusammen (vgl. zur Beteiligung an *second-order elections* z.B. Reif/Schmitt 1980).

Neben den Wahlen der Räte werden heutzutage auch die Bürgermeister (Leitung der Verwaltung) in allen Bundesländern direkt von der Bürgerschaft gewählt, auch wenn diese Wahlen nicht immer parallel mit der Wahl der Räte stattfinden. Bei zeitgleichen Wahlen ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Mehrheit im Rat mit der politischen Couleure des Bürgermeisters übereinstimmt. Bei zeitversetzten Wahlen ist diese Wahrscheinlichkeit geringer. Dadurch sind die beiden Gewalten unabhängiger voneinander. Das Regieren kann aber gleichzeitig schwieriger werden.⁵

Neben den Wahlen sehen die Gemeindeordnungen noch weitere Beteiligungsmöglichkeiten vor, hier dargestellt am Beispiel der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg (GemO BW).⁶

- Unterrichtung der Einwohner (vgl. § 20 GemO BW): Der Gemeinderat hat die Pflicht, die Einwohner durch den Bürgermeister möglichst frühzeitig über wichtige Angelegenheiten der Gemeinde zu informieren.
- Bürgerversammlung (vgl. §20a GemO BW): Wichtige Gemeindeangelegenheiten sollen darüber hinaus mit den Einwohnern regelmäßig in Form einer Bürgerversammlung besprochen und erörtert werden. Die Versammlungen werden vom Bürgermeister einberufen und geleitet. Wenn die Bürgerschaft von sich aus eine Bürgerversammlung abhalten möchte, hat sie das Recht, mit einer bestimmten Zahl von Unterschriften eine solche Versammlung zu beantragen. Die Zahl der erforderlichen Unterschriften ist dabei umso geringer, je größer die Gemeinde bzw. Stadt ist.⁷
- Bürgerantrag (vgl. §20b GemO BW): Die Bürgerschaft hat das Recht, den Gemeinderat zur Behandlung eines bestimmten Punktes auf seiner Tagesordnung zu zwingen. Ein solcher Bürgerantrag bedarf ebenfalls einer bestimmten Zahl von Unterschriften, wobei einige Themen ausgeschlossen sind und zum Teil zeitliche Fristen für die Einreichung der Anträge bestehen.
- Bürgerentscheide und Bürgerbegehren (vgl. §21 GemO BW): Hierbei handelt es sich um unmittelbare Entscheidungsrechte durch die Bürger-

⁵ Die institutionellen Regelungen zu den lokalen Rats- und Bürgermeisterwahlen finden sich in allen Bundesländern in den jeweiligen Kommunalwahlgesetzen und Kommunalwahlordnungen (vgl. mit vielen Detailinformationen z.B. <http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm>, zugegriffen am 1.4.2013).

⁶ Vgl. <http://dejure.org/gesetze/GemO>, zugegriffen am 1.4.2013.

⁷ Normalerweise müssen 10 Prozent der Bürgerinnen und Bürger einen solchen Antrag unterschreiben. Hat eine Gemeinde jedoch weniger als 50.000 Einwohner, beträgt die Zahl der Unterschriften maximal 1.250, bei 50.000 bis 100.000 Einwohnern maximal 2.500 Unterschriften, bei 100.000 bis 200.000 Einwohnern maximal 5.000 Unterschriften und bei mehr als 200.000 Einwohnern maximal 10.000 Unterschriften.

schaft. Eine ausführliche Diskussion dieser Mitbestimmungsmöglichkeiten erfolgt unter Punkt 3.1, da die Diskussion über diese Verfahren momentan sehr intensiv geführt wird.

2.2 Mitgliedschaft in politischen Parteien

Um ein Vielfaches geringer als die Wahlbeteiligung ist die Mitgliedschaft und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in politischen Parteien. Während die Zahl der Parteimitglieder in der Bundesrepublik auf niedrigem Niveau von 1949 bis Anfang der 1980er Jahre zunahm, ist seither ein deutlicher Rückgang der Mitgliederzahlen zu verzeichnen. Er betrifft vor allem die SPD und die CDU.⁸ Prozentual gesehen war aber immer nur eine geringe Zahl von Bundesbürgern Mitglied einer Partei. Insofern sind die Entwicklungen seit Anfang der 1980er Jahre nicht als dramatisch zu bewerten. Der Anteil der Parteimitglieder liegt mittlerweile etwa bei zwei bis drei Prozent der Bundesbürger. Fragt man aber danach, ob eine Parteimitgliedschaft in Frage käme, um bei einem wichtigen Thema Einfluss ausüben zu können, bejahen dies etwa 20 Prozent der Befragten.⁹

2.3 Unkonventionelle Beteiligung (Demonstrationen, Bürgerinitiativen etc.)

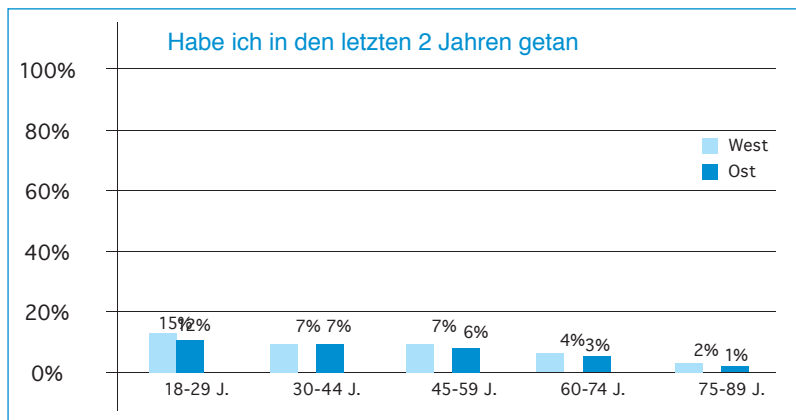
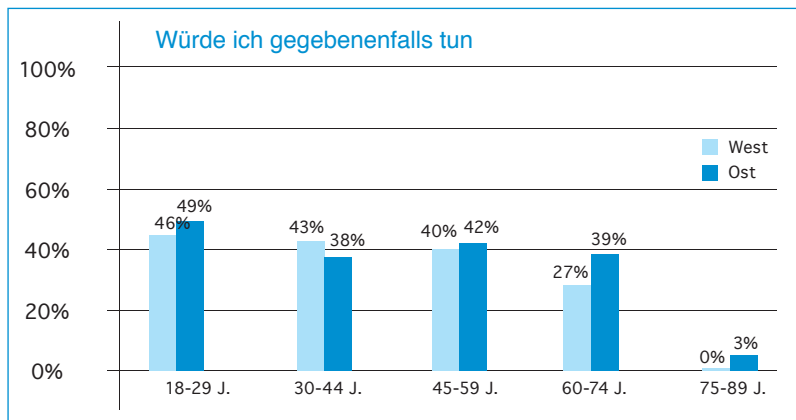
Zu den unkonventionellen Beteiligungsformen werden Proteste, die Mitarbeit in Bürgerinitiativen, Hausbesetzungen, Unterschriftenaktionen oder Boykotte gezählt. Über ihre Nutzung gibt es keine offiziellen Daten. Aufschlüsse dazu werden lediglich durch repräsentative Umfragen ermöglicht, bei denen die Bürger gefragt werden, ob sie z.B. schon einmal in einer Bürgerinitiative mitgearbeitet oder an einer Demonstration teilgenommen haben. Die Antworten aus den Umfragen der ALLBUS-Studie von 2008 zeigen ein recht einheitliches Bild: Am Beispiel der Beteiligung an genehmigten Demonstrationen wird deutlich, dass unkonventionelle politische Beteiligung nur ein Minderheitenphänomen ist (vgl. Abb. 1a). Sie wird aber von vielen als mögliche Beteiligungsform angesehen, wenn man in einer wichtigen Sache seinen Standpunkt zur Geltung bringen möchte (vgl. Abb. 1b): Im Durchschnitt halten etwa 40 Prozent der Befragten entsprechende Aktivitäten für sich für möglich. Dies entspricht einem recht großen Teil der Bevölkerung, wobei es nur geringfügige Unterschiede zwischen den Altersgruppen gibt. Auch zwischen Ost- und Westdeutschland sind die Zahlen ähnlich.¹⁰

⁸ Vgl. u.a. <http://www.bpb.de/themen/1YML48,0,Mitgliederentwicklung.html>, zugegriffen am 1.4.2013.

⁹ Die entsprechenden Daten stammen aus der bundesweit durchgeführten repräsentativen ALLBUS-Studie von 2008, die von der Verfasserin ausgewertet wurden und auf Nachfrage zugesandt werden können.

¹⁰ Vgl. mit ähnlichen Befunden auch zu anderen unkonventionellen Beteiligungsformen Gabriel/Völk 2005, S. 545ff.

Abb. 1a und 1b: Beteiligung an genehmigten Demonstrationen nach Altersgruppen



Fragestellung: „Wenn Sie politisch in einer Sache, die Ihnen wichtig ist, Einfluss nehmen, Ihren Standpunkt zur Geltung bringen wollten: Welche der Möglichkeiten auf diesen Karten würden Sie dann nutzen, was davon käme für Sie in Frage?“ (Teilnahme an einer genehmigten Demonstration) „Und haben Sie in den letzten beiden Jahren an einer genehmigten Demonstration teilgenommen?“

In der Graphik sind die Anteile derjenigen dargestellt, die an einer genehmigten Demonstration teilnehmen würden bzw. in den letzten 2 Jahren an einer genehmigten Demonstration teilgenommen haben.

Quelle: „Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS 2008); eigene Berechnungen.

2.4 Ehrenamtliches Engagement bzw. soziale Partizipation

Für Demokratien ist neben der politischen auch die soziale Beteiligung in Form von ehrenamtlichem Engagement wichtig. Es steht für die Stärke der Zivilgesellschaft, die unterhalb oder neben der politischen Ebene den Zusammenhalt der Gesellschaft stärkt und zur Integration der Gesellschaft beiträgt, ohne den Staat für diese Aufgaben in Anspruch zu nehmen. Ehrenamtliches Engagement tritt in unterschiedlichen Formen auf, z.B. in Vereinen, Kirchen oder anderen sozialen Gemeinschaften wie Eltern-Kind- oder Selbsthilfegruppen. Dabei geht es immer um freiwillige, unentgeltliche Aktivitäten, die einen sozialen Bezug haben und über das eigene Lebensumfeld hinausgehen. Ziel dieser Aktivitäten ist es nicht in erster Linie, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Trotzdem ist die Grenze zwischen politischer und sozialer Beteiligung häufig unscharf, da soziale Beteiligung schnell auch in politische Beteiligung übergehen kann. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ermittelt seit 1999 in repräsentativen Studien, wie viele Menschen sich in Deutschland in ihrem sozialen Umfeld engagieren. 2009 gab im dritten bundesweiten „Freiwilligensurvey“ etwa ein Drittel der Befragten an, freiwillig oder ehrenamtlich aktiv zu sein.¹¹ Daran hat sich in den letzten zehn Jahren kaum etwas geändert, obwohl deutliche Anstrengungen von Seiten der Politik unternommen wurden, das Ehrenamt öffentlich sichtbar zu machen und dafür zu werben.

3. Zwei aktuelle Ansätze in der Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung in Deutschland

Die aktuelle Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung in Deutschland geht in zwei Richtungen. Zum einen sollen direktdemokratische Mitentscheidungsmöglichkeiten stärker ausgebaut bzw. vereinfacht werden. Zum anderen wird versucht, stärker dialogorientierte Beteiligungsverfahren systematischer und verlässlicher zu gestalten. In beiden Fällen sind die Erwartungen an die entsprechenden Wirkungen vielfältig.

3.1 Direkte Demokratie (Bürger- und Volksentscheide): Erwartungen und Risiken

Bereits mit der Wiedervereinigung intensiviert sich in Deutschland die Diskussion über die stärkere Nutzung direktdemokratischer Beteiligungsformen. „Direkte Demokratie“ bedeutet in der Bundesrepublik Deutschland, dass die Bürgerinnen und Bürger über Sachfragen unmittelbar, d.h. selbst entscheiden können (vgl. u.a. Schiller/Mittendorf 2002; Kost 2005). Dabei wird zwischen Bürger- und Volksentscheiden unterschieden. Bürgerentscheide sind Sachentscheidungen auf kommunaler Ebene, Volksentscheide finden auf Länderebene statt. Beide Entscheide können entweder in Form von Bürger-

¹¹ Vgl. <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=165004.html>, zugegriffen am 1.4.2013.

oder Volksbegehren durch die Sammlung einer bestimmten Zahl von Unterschriften von den Bürgern initiiert werden. Oder aber eine bestimmte Anzahl von Rats- bzw. Landtagsmitgliedern regt die direkte Sachentscheidung durch die Bürger an. Die Regelungen unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland und sind in den Landesverfassungen bzw. in den jeweiligen Gemeindeordnungen festgelegt. Auf Bundesebene gibt es laut Grundgesetz nur die Möglichkeit, über die Neuregelung von Ländergrenzen direkt abzustimmen (vgl. Art. 29 GG).

Vor 1990 gab es kommunale direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten nur in Baden-Württemberg. Mittlerweile sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in allen Bundesländern zulässig. Allerdings unterscheiden sich die gesetzlichen „Hürden“ zur Initiierung eines solchen Entscheids von Bundesland zu Bundesland (vgl. Tab. 2). Bürgerentscheide können entweder vom Rat („von oben“) initiiert werden oder aber durch die Bürgerschaft beantragt werden („von unten“). Wollen die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen, müssen sie eine bestimmte Anzahl von Unterschriften sammeln. In Baden-Württemberg beträgt die Zahl der Unterschriften dabei je nach Ortsgröße fünf bis zehn Prozent der Wahlberechtigten (§21 GemO BW). Wird das Bürgerbegehren dann vom Rat als zulässig erklärt, kommt es zum Bürgerentscheid, in dem ein 25-prozentiges Zustimmungsquorum erforderlich ist. Das heißt, ein Vorschlag muss erstens die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhalten und diese Stimmen müssen zweitens mehr sein als 25 Prozent aller Wahlberechtigten. In der aktuellen Diskussion geht es vor allem um die Senkung der in Tabelle 2 aufgeführten Quoren bzw. Hürden, die unter anderem die Nutzungshäufigkeit der Bürgerentscheide beeinflussen.

Wie häufig direktdemokratische Entscheidungen heutzutage genutzt werden, ist schwer zu erfassen. Die Angaben dazu werden bundesweit von keiner offiziellen Stelle gesammelt. Viele Studien zur direkten Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland basieren deshalb auf Daten der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg sowie der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Bergischen Universität Wuppertal.¹² Dies gilt auch für den Bürgerbegehrensbericht von 2012. Demnach haben zwischen 1956 und 2011 etwa 6.000 Bürgerbegehren stattgefunden, von denen etwa 3.000 in einen Bürgerentscheid mündeten. Mehr als die Hälfte dieser Verfahren fand im Zeitraum zwischen 2002 und 2011 statt. Mittlerweile werden pro Jahr etwas mehr als 300 Verfahren eingeleitet. Angesichts der mehr als 11.000 Kommunen in den 16 Bundesländern heißt das, dass jährlich etwa nur in 0,03 Prozent aller Städte und Gemeinden ein Bürgerbegehren eingeleitet wird. Die Zahl der daraus resultierenden Bürgerentscheide ist noch geringer, wobei deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern bestehen (vgl. Mittendorf 2008). Außerdem finden sie eher in größeren Städten statt. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass Parteien in gro-

¹² Vgl. <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de>, zugegriffen am 1.4.2013.

Tab. 2: Regelungen zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nach Bundesländern

		1. Schritt			2. Schritt
		„von unten“ = Bürgerbegehren		„von oben“ = Ratsreferendum	Bürgerentscheid
Bundesland	Seit	Quorum für Begehren (in % Wahlber.)	Zulässigkeitsklärung durch	Einleitungsquorum	Zustimmungsquorum
BW	1956	10 bis ca. 5	Rat	2/3 Mehrheit Rat	25
BY	1995	10 bis 3	Rat	2/3 Mehrheit Rat	10-20
BB	1993	10	Rat	abs. Mehrheit Rat	25
HE	1993	10	Rat	---	25
NS	1996	10	Ausschuss	---	25
MV	1994	10 bis 4	Komm.aufs. + Verwaltung	abs. Mehrheit Rat	25
NW	1994	10 bis 3	Rat	---	20
RP	1994	15 bis 9	Rat	---	30
SL	1997	15 bis 12	Rat	---	25
SN	1993	15 (5)	Rat	2/3 Mehrheit Rat	25
SA	1993	15 bis 5	Rat	2/3 Mehrheit Rat	30
SH	1990	10	Komm.aufs.	2/3 Mehrheit Rat	20
TH	1993	17 bis 13	Rat	---	20-25

Quelle: vgl. Mittendorf (2008).

Ben Kommunen eine wichtigere Rolle spielen als in kleinen Gemeinden und sie für die Mobilisierung von Teilen der Bevölkerung wichtig sind.

In Deutschland ist die Meinung zu mehr Bürger- und Volksentscheiden zwiespältig. Vor allem die Anhänger der Parteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke sprechen sich für mehr direkte Demokratie aus. Dabei werden nachfolgende Annahmen formuliert (vgl. u.a. Schmidt 2010: 350ff.). Mehr direkte Demokratie stärke die Demokratie, weil:

- sie den Beteiligungsvorstellungen der Bürger in modernen Demokratien näher kommt und es über das Wählen hinaus mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten gibt,

- die Abgeordneten sich bereits im Vorfeld ihrer Entscheidungen stärker am Willen der Wähler orientieren (Damoklesschwert-Funktion),
- die Kommunikation zwischen Wählern und Gewählten intensiviert wird,
- Entscheidungen transparenter werden
- und das Interesse der Bürger an der Politik durch mehr Verantwortungsübernahme wächst.

Die konservativen Parteien sind diesbezüglich weniger euphorisch. Sie vertreten die Annahmen, dass direkte Demokratie:

- ein Mechanismus ist, der Konflikt eher verstärkt als Vertrauen aufbaut,
- keine Verhandlungslösungen bzw. Kompromisse zulässt, wie sie in komplexen demokratischen Entscheidungsprozessen häufig nötig sind,
- die Gefahr einer Tyrannei der Mehrheit in sich birgt und anfällig ist für Populismus,
- von ressourcenstarken Bevölkerungsgruppen (hohes Artikulations-, Bildungs-, Einkommensniveau) überproportional stark genutzt wird und so zu einer ungleichen Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen führt,
- Innovationen verhindert und in ihrem Ergebnis status-quo-orientiert ist,
- dazu beitragen kann, dass sich die gewählten Interessenvertreter in schwierigen Situationen „aus der Verantwortung stehlen“,
- ein Instrument der Opposition ist, um politische Mehrheiten zu umgehen und eigenen Interessen zur Durchsetzung zu verhelfen.

3.2 Mitgestaltende (kooperative) Bürgerbeteiligung: Erwartungen und Risiken

Ebenfalls seit der Wiedervereinigung verstärkte sich die Nutzung von dialog- und mitgestaltungsorientierten Beteiligungsformen. Sie finden im Vorfeld der eigentlichen politischen Entscheidungen statt und geben den Bürgern die Möglichkeit, ihre Interessen in administrative Planungs- und Vorbereitungsprozesse einzubringen. Die Verfahren sind darauf ausgerichtet, die Beteiligungslandschaft qualitativ und quantitativ zu erweitern. Die Palette dieser Beteiligungsformen ist breit und ihre Zielsetzungen reichen von Informationsaustausch über die Sammlung und Generierung von Ideen bis hin zur Ausarbeitung von Entscheidungsgrundlagen. Zu ihnen gehören Verfahren wie Zukunftswerkstätten, Stadtteilforen, runde Tische, Planungszellen oder Bürgerhaushalte. Adressaten dieser Beteiligungsformate sind einzelne Bürger, Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Verwaltungsfachleute und Vertreter der Gemeinderäte. Die Verfahren sind gesetzlich nicht vorgeschrieben sondern freiwillig. Sie führen im Idealfall zu einem dialogisch erarbeiteten Konsens unter allen Beteiligten.

Ähnlich wie bei den direktdemokratischen Mitentscheidungsmöglichkeiten sind die Erwartungen an mehr mitgestaltende Bürgerbeteiligung hoch. Es wird argumentiert, dass mitgestaltende Bürgerbeteiligung ...

- die Identifikation mit der jeweiligen Gemeinschaft stärkt und beim Einzelnen Verständnis für gemeinsame Probleme in Gesellschaft und Politik entwickelt.
- die Qualität von Entscheidungsprozessen durch die Aktivierung und Einbeziehung zusätzlichen Wissens erhöht.
- den Beschäftigten in den Verwaltungen mehr Informationen über die Interessen der Bürgerschaft gibt. Dies erleichtert die Planung und Umsetzung von Vorhaben, was zu Zeitersparnissen bei gleichzeitig höherer Zufriedenheit der Beteiligten mit den Planungsprozessen und -ergebnissen führt.
- den politischen Entscheidungsträgern mehr und intensivere Informationen über die Interessen in der Bevölkerung gibt. Damit haben sie eine bessere Entscheidungsgrundlage und können ihre Entscheidungen effektiver an die Interessen der Bürger rückbinden. Dies führt längerfristig zu einer höheren Anerkennung, Wertschätzung und Legitimität der gewählten Repräsentanten.
- folglich die Akzeptanz gemeinsamer Entscheidungen und gleichzeitig das Vertrauen in die jeweiligen Prozesse erhöht.

Diese an Dialog und Mitgestaltung orientierten, freiwilligen Beteiligungsformate werden in der lokalen Politik bereits häufig genutzt (vgl. z.B. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006). Wie verbreitet sie jedoch tatsächlich sind, ist unklar. Es gibt keine Meldepflicht für die Organisation und Durchführung entsprechender Beteiligungsmöglichkeiten an überörtliche Sammelstellen und damit keine Übersicht über die Anwendungshäufigkeit. Die zunehmende Diskussion über diese Verfahren, vor allem in Folge der Proteste um „Stuttgart 21“, lassen jedoch den Schluss zu, dass die Kenntnisse über diese Verfahren steigen und damit auch ihre Anwendung.

Problematisch bei diesen Verfahren ist, dass die Durchführung in der Regel sporadisch erfolgt und es keine Verlässlichkeit darüber gibt, wann eine solche Beteiligung stattfindet. Damit können die Vorteile – besonders hinsichtlich des Vertrauensaufbaus – kaum wirksam werden. Aus diesem Grund gehen aktuelle Ansätze der Bürgerbeteiligung dazu über, Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung zu definieren, die eine Verbindlichkeit und Verlässlichkeit für die Nutzung dieser Bürgerbeteiligungsformen festschreiben. Zentral dabei ist die explizite Formulierung von verbindlichen Regeln im Hinblick auf die Prozesse und den Umgang mit den Beteiligungsergebnissen. Entsprechende Regeln sind ein notwendiger Bestandteil für den Vertrauensaufbau zwischen den lokalen Akteuren (Verwaltung, Bürger, Politik, Wirtschaft, Investoren). Sie legen klar, wann und wie mitgestaltende Bürgerbeteiligung stattfinden kann bzw. muss. Darüber hinaus ist wichtig, dass ...

- erstens die Regeln eine möglichst frühzeitige Bürgerbeteiligung vorsehen, um mit der nötigen Ergebnisoffenheit in die gemeinsamen Gespräche zu gehen,
- zweitens Beteiligung innerhalb größerer Vorhaben prozessbegleitend wiederholt stattfindet,
- drittens wesentliche Entscheidungen gemeinsam und nachvollziehbar getroffen werden und
- viertens explizit auf die Integration „schwacher“ Interessen geachtet wird.

Bislang sind solche umfassenden Konzepte auf lokaler Ebene noch rar. Ein Protagonist auf diesem Weg ist die Stadt Heidelberg, deren Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung über das Internet einsehbar sind.¹³

Inwieweit die mit entsprechenden Leitlinien verbundenen Ziele erreicht werden können, ist schwierig zu beurteilen. Bislang gibt es keine systematischen und umfassenden Studien zu den Folgen neuer Beteiligungsformen, die längerfristig über die eigentlichen Beteiligungsprozesse hinaus reichen und generalisierbare Schlussfolgerungen zulassen. Das Problem ist, dass die Verfahren selbst unterschiedlich sind, sie in unterschiedlichen Kontexten vor dem Hintergrund anderer Voraussetzungen, Problemlagen und Akteurskonstellationen stattfinden.

Festzustellen ist allerdings, dass auch die Anwendung mitgestaltender, dialogorientierter Beteiligungsformen Schwierigkeiten überwinden muss, um die in sie gesteckten Erwartungen erfüllen zu können. Zu diesen Schwierigkeiten zählen die folgenden wesentlichen Aspekte.

Überwindung von Widerständen – Unterstützung von vielen Seiten

Mehr Bürgerbeteiligung bedeutet, dass Entscheidungskompetenzen verschoben werden. Dabei kommt es zwangsläufig zu Widerständen von Seiten der Politik, der Verwaltung, möglicherweise auch von Seiten der Bürger oder von Investoren. Um diese Widerstände zu überwinden, müssen die beteiligten Akteure vom Nutzen der Bürgerbeteiligung überzeugt sein. Die Verwaltung kann durch Bürgerbeteiligung Planungssicherheit und Bürgerzufriedenheit gewinnen. Allerdings bedeutet dies auch mehr Einsatz für sie. Deshalb müssen vor allem die Bürgermeister die Wichtigkeit des Themas und die Ernsthaftigkeit des Vorhabens in der Verwaltung glaubwürdig vertreten und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstützen, um Bürgerbeteiligung voranzubringen.

Die Politik muss Bürgerbeteiligung als Informationsgewinn verstehen im Hinblick auf die Entscheidungen, die sie zu treffen hat. Mehr Bürgerbeteiligung

¹³ Vgl. http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1211760_11/index.html, zugegriffen am 1.4.2013.

kann die Legitimität und Akzeptanz ihres Handelns stärken und dadurch die Verbindung zwischen Bürgern und Politik festigen.

Bürger müssen erkennen, dass sie durch mehr Bürgerbeteiligung ernst genommen werden und ihre Interessen in die Planungs- und Entscheidungsprozesse einfließen. Allerdings müssen sie sich auch aus der Beobachterrolle herausbegeben und sich aktiver an den Fragen der politischen Gemeinschaft beteiligen. Dies bedeutet gegebenenfalls auch lernen zu müssen, dass die eigene Meinung sich nicht durchsetzt.

Die Investoren können von mehr Bürgerbeteiligung durch eine größere Akzeptanz und Unterstützung ihrer Projekte profitieren, was letztlich zu einer effizienteren Realisierung der Projekte beiträgt. Mitunter können Planungen durch die Anregungen aus der Bürgerschaft verbessert werden. Diese erwartet im Gegenzug aber eine frühzeitige Information über neue Planungen und eine entsprechende Offenheit gegenüber den Interessen der Gemeinschaft.

Vorabklärung des Gestaltungsspielraums – Wahl des Verfahrens in Abhängigkeit von der Zielsetzung

Bei mitgestaltenden Bürgerbeteiligungsprozessen muss von Beginn an geklärt sein, worin der Entscheidungsspielraum besteht und wie groß der jeweilige Gestaltungsspielraum ist. Selbst wenn kein Gestaltungsspielraum vorhanden ist und der gemeinsame Dialog lediglich der Information dient, ist das kein Problem, insofern das Ziel von vornherein klar ist und das der jeweiligen Zielsetzung angemessene Beteiligungsverfahren gewählt wird (vgl. Tab. 3).

Ernsthaftigkeit und Professionalität bei der Durchführung von mitgestaltender Bürgerbeteiligung

Unüberlegt oder inkompetent durchgeführte Beteiligungsprozesse können negative Erfahrungen auf vielen Seiten nach sich ziehen, die sich auf weitere Projekte auswirken oder aber das Thema „Bürgerbeteiligung“ insgesamt diskreditieren. Dies gilt besonders dann, wenn Beteiligungsprozesse als „pro Forma“-Verfahren angewandt werden, wichtige Akteure aber nicht ernsthaft hinter dem Verfahren stehen. Deshalb sollte im Zusammenhang mit der Frage nach mehr Bürgerbeteiligung Besonnenheit vor operativer Hektik walten: Es sollte keine Energie vergeudet werden, wenn kein ernsthaftes Interesse an Bürgerbeteiligung vorliegt. Gleichzeitig ist professionelle Beratung wichtig, um handwerkliche Fehler zu vermeiden.

Bürgerbeteiligung löst keine Konflikte – keine falschen Erwartungen wecken

Ein grundlegendes Wesensmerkmal moderner Demokratien ist, dass es in einer Gesellschaft eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen gibt und diese Vielfalt als solche anerkannt wird. Interessenkonflikte sind deshalb „Normalität“. Aus diesem Grund ist die Erwartung unangemessen, substanzielle Kon-

Tab. 3: Ziele von Bürgerbeteiligung und dafür geeignete Verfahren nach dem Grad der Mitwirkung

Grad der Mitwirkung	Ziele der Bürgerbeteiligung	Mögliche Verfahren zur Zielerreichung
keine	Information der Bürger	Flyer Amtsblatt Lokale Medien Verfolgen von Gemeinderatssitzungen
Gering bis Mittel	Anhörung der Bürger und gemeinsamer Austausch von Grundlageninformationen, konkretem Wissen, Absichten, Erfahrungen, Sichtweisen und Interessen	Bürgerversammlung Ausschussbeteiligung von Bürgern Jugendgemeinderäte Bürgerbefragung / -panel Runde Tische / Foren Zukunftswerkstätten Planungszellen / Bürgerräte
Mittel bis Hoch	Beteiligung an der Mitgestaltung und Entscheidungsvorbereitung	Planungszellen Zukunftswerkstätten Runde Tische
Mittel bis Hoch	Konfliktbearbeitung / -lösung	Mediation Schlichtung Runde Tische
Hoch	Wahl von Repräsentanten oder unmittelbare Entscheidung über Sachfragen	Wahlen Bürgerentscheide Volksentscheide
Hoch	Von Verwaltung und Politik unabhängige Aktivitäten der Bürger zur Lösung konkreter Probleme und Fragen vor Ort	Bürgerschaftliches Engagement Selbsthilfegruppen

Quelle: vgl. ähnlich Städtetag Baden-Württemberg (2012).

flkte könnten durch „mehr“ Bürgerbeteiligung „wegdiskutiert“ oder „wegentschieden“ werden. Entsprechend kann Bürgerbeteiligung nie zur Akzeptanz einer Entscheidung bei allen Beteiligten führen. Noch immer ist das Mehrheitsprinzip am Ende eines ausführlichen und transparenten Diskussionsprozesses der Weg, über den Konflikte gelöst werden müssen. Bürgerbeteiligung ist kein Konsensbeschaffer. Sie kann aber die Breite der jeweiligen Mehrheiten vergrößern.

Vorsicht vor mehr Ungleichheit – Integration ressourcenschwacher Interessen

In der Regel hängt die Beteiligung von Bürgern besonders von deren Ressourcen- und Artikulationsstärke ab. Die entsprechenden Gruppen sind durchsetzungsfähiger in der Vermeidung von Nachteilen bzw. im Erreichen eigener Vorteile. Dieses Phänomen ist schon lange bekannt und darf im Rahmen der Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung nicht aus dem Auge verloren werden. Vielmehr sollte bewusst versucht werden, auch ressourcenschwache Interessen in die Beteiligungsprozesse zu integrieren.

Zu geringe Beteiligung der Bürger

Zahlreiche Umfragedaten belegen ein verstärktes Beteiligungsbedürfnis der Bürger.¹⁴ Andere Befunde zeigen aber, dass die Bereitschaft, sich politisch zu beteiligen, gering ist, sobald Beteiligung mit mehr Kosten verbunden ist (z.B. Informationsaufwand, Freizeiteinbußen, u.a.). Dann geben deutlich weniger Befragte an, sich beteiligen zu wollen. Realistische Erwartungen sollten angesichts der geringen Wichtigkeit von Politik in der Bevölkerung nicht von einer großen Zahl aktiver Bürgerinnen und Bürger ausgehen, die sich zukünftig in die Stadtpolitik einmischen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Verwaltungen aktiv die Beteiligung der Bürger anregen müssen.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Die Intensivierung von Bürgerbeteiligung ist momentan ein breit diskutiertes Thema in der deutschen Politik-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaft, aber auch in der Praxis. Zahlreiche unterschiedliche Beteiligungsverfahren werden erprobt oder sind in einigen Kommunen bereits zur Selbstverständlichkeit im Zusammenspiel zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung geworden. Dabei sind die Erwartungen hoch gesteckt. Inwieweit sie erfüllt werden können, und welche Bedingungen dabei gegeben sein müssen, ist aber noch eine offene Frage. Klar ist allerdings auch, dass trotz aller Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung die repräsentative Demokratie weiterhin das dominierende Entscheidungsmodell unserer Gesellschaft bleibt. Dies ist schon aus Gründen der Arbeitsteilung und Spezialisierung in einer hochentwickelten Gesellschaft notwendig. Aus diesem Grund muss mit der Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung auch reflektiert werden, wie die repräsentative Demokratie und mit ihr die politischen Parteien und deren Vertreter wieder positiver in das Sichtfeld der Bürgerinnen und Bürgern gerückt werden können. Insofern sollte die Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung gleichzeitig als Chance genutzt werden, um die Vorteile der repräsentativen Demokratien im Bewusstsein der Bürger zu stärken.

¹⁴ Vgl. z.B. http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm, zugegriffen am 1.4.2013.

Literatur

- Anton, Stefan / Diemert, Dörte (2011): „Weniger Defizite – aber die Strukturkrise bleibt“, in: *Gemeindefinanzbericht 2011*, Der Städtetag 5/2011.
- Barnes, Samuel H. / Kaase, Max u.a. (1979): *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills u.a.: Sage.
- Bürgerbegehrensbericht (2012), hgg. von Mehr Demokratie e.V. in Kooperation mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg (<http://www.planungszelle.uni-wuppertal.de/uploads/BBB%202012%20Finale%20Fassung.pdf>, zugegriffen am 26.1.2013).
- Dahl, Robert A. (1994): „A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation“, in: *Political Science Quarterly* 1, S. 23-34.
- Gabriel, Oscar W. / Völkl, Kerstin (2005): „Politische und soziale Partizipation“, in: Gabriel, Oscar W. / Holtmann, Everhard (Hrsg.): *Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., München: Oldenbourg, S. 523-573.
- Hauptbericht des Freiwilligensurveys (2009): Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement, vorgelegt vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2010 (http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/3_20Freiwilligensurvey-Hauptbericht.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf, zugegriffen am 26.1.2013).
- Hesse, Joachim Jens / Sharpe, Laurence J. (1991): „Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations“, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden: Nomos, S. 603-621.
- Holtkamp, Lars / Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (2006): *Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt: Campus.
- Kost, Andreas (2005): *Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mittendorf, Volker (2008): „Auswirkungen von Quoren und Themenrestriktionen bei kommunalen Bürgerbegehren im Ländervergleich“, in: Vetter, Angelika (Hrsg.): *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 73-101.
- Reif, Karlheinz / Schmitt, Hermann (1980): „Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Results“, in: *European Journal of Political Research*, Jg. 8, S. 3-44.
- Schiller, Theo / Mittendorf, Volker (Hrsg.) (2002): *Direkte Demokratie – Forschungsgegenstand und Perspektiven*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (2010): *Demokratiethorie. Eine Einführung*, 5. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Städtetag Baden-Württemberg (2012): *Hinweise und Empfehlungen für Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik*.
- Van Deth, Jan (2009): „Politische Partizipation“, in: Kaina, Viktoria / Römmele, Andrea, (Hrsg.): *Politische Soziologie*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 141-161.

- Vetter, Angelika (2008a): „Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (EKC) und ihre politische Bedeutung“, in: Gabriel, Oscar / Müller-Graf, Peter-Christian / Steger, Christian O. (Hrsg.): *Kommunale Aufgaben im Europäischen Binnenmarkt*, Baden-Baden: Nomos, S. 119-142.
- Vetter, Angelika (2008b): „Kommunale Wahlbeteiligung im Bundesländervergleich – Politische Institutionen und ihre Folgen“, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Jg. 61 (21), S. 885-894.
- Vetter, Angelika / Holtkamp, Lars (2008): „Veränderungen lokaler Handlungsspielräume 1985-2005“, in: Heinelt, Hubert / Vetter, Angelika (Hrsg.): *Lokale Politikforschung heute*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19-50.
- Vetter, Angelika / Kuhn, Sebastian (2013): „(Nationale) Parteien in der lokalen Politik: Wandel oder Krise?“, in: Haus, Michael / Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: Springer VS, S. 27-48.

德国的公民参与

安格莉卡·范特副教授(女)

在德国,至少在斯图加特火车站改建项目“斯图加特21”遭遇强烈抗议以来,公民参与重又成为热门的政治议题。巴登-符腾堡州的新一届政府明确将公民参与这一议题列入政府声明之中。即便是在联邦层面,该议题也颇受关注:2012年11月德国交通部部长彼得·拉姆绍尔(Peter Ramsauer)公布了一份“公民参与手册”,目的是在大型交通项目上协调政治界、企业界和公民之间的利益。¹德国总理默克尔也通过她推行的“关于德国未来的对话”活动,为德国公民更多、更直接地参与到政府决策的讨论提供了一个新的途径。²

关于扩大公民参与的讨论并非新鲜事物。因为社会在不断变化,所以在民主的基本共识基础上必须反复思考民主的具体表现方式是否需要改变和如何改变,这也实属正常,特别是当强烈的抗议活动导致社会上至少有部分人对政府决策和/或者政府权威产生了质疑的时候。鉴于上述情况,最近几个月以来关于这些问题的争论又趋激烈,其背后的演变却有着相当长的过程:

- 冷战结束以后,在意识形态领域与民主相对抗的模式就不存在了。因而,各种类型的民主制度就不断会被放在一起进行相互比较,并探讨各自实现形式孰优孰劣。
- 西方民主国家价值观的变化导致了价值观的多元化。这就意味着,对于出现的各种问题和采取的各种行动的看法就会不同,而且最近几十年以来观点也越来越多元化,这从政党制度的碎片化趋势中亦可窥见一斑。
- 即便是专家内部也存有不同的见解,所以还是很难树立人们对于能够拿出正确解决问题的方案的信心。
- 当今的社会问题通常较之以往更加复杂,因而解决问题也就更加不易,这就导致人们对于政府决策及其后果的不确定感。
- 政治决策是个复杂的过程,并且往往距离人们的日常生活较远,因而更不容易被公民所理解。

¹ 参见<http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2012/249-ramsauer-handbuch-buergerbeteiligung.html>,访问时间为2012年12月28日。

² 参见https://www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/00-Homepage/homepage_node.html,访问时间为2013年4月1日。

以上这些都使得政府与公民之间在感觉上距离越来越远,包括涉及能源转型和大型基础设施项目在内的各种抗议活动都是这种距离的表现。很多人都以为,政党和政治家们没有认真对待甚至已不足以代表公民利益,因而对政党和政治家的信任度很低。最终结果就是公民要求扩大参与权,这正是目前德国引起热议的话题,也是地方政府正在准备做的事情。在此背景之下,本文首先将阐述德国地方层面上公民参与的框架条件以及迄今为止公民参与的各种方式,然后介绍在当前的公共讨论中颇为重要的两种公民参与方式:一是加强直接民主式的公民参与,二是加强共同决策式(合作式)的公民参与。文章最后部分将探讨与这两种公民参与方式以及公众和政府所抱有的期待相关的先决条件和问题。

一、德国公民参与地方事务的框架性条件

只有当地方行政机构拥有基本的管辖权和决定权且公民能够通过参与对此施加影响时,公民参与才有意义(参见Dahl 1994)。³ 欧洲理事会制定的并由42个国家通过的《欧洲地方自治宪章》的意义也在于此,只有地方团体法人满足了以下条件,行政管理才会有效和亲民:

- 地方团体法人的决策机构经过民主授权;
- 地方团体法人在其职能范围内以及履行职能的方式上都具备较高的独立性;
- 地方团体法人拥有为履行职责所需的经费。

在下文的阐述中,将要根据以上这三个方面来说明德国地方行政机构所发挥的重要作用,并在此范围内探讨地方公民参与的问题。

在德国这样一个联邦制国家,各联邦州由若干地方行政区(县、乡镇和县级市)构成。目前德国有11,000到12,000个地方行政区。自1990年以来地方行政区的数量急剧减少,因为两德统一之后,新联邦州进行了大量的行政区域改革。2011年一个地方行政区的平均人口在7,100人左右。不过,这个平均值既不能代表各联邦州地方行政区的实际人口规模,也不能反映出单个联邦州内的地方行政区的人口规模,大到柏林有350万人口,小到莱茵兰-普法尔茨州大一点的乡镇平均人口只有1,700人左右(也可参见表一)。

³ 参见<http://conventions.coe.int/treaty/ger/Treaties/Html/122.htm>,访问时间为2013年4月1日。

表一：德国地方行政区的数量及其人口规模

	<1,000 人	1,000- 10,000 人	10,000- 20,000 人	20,000- 50,000 人	50,000- 100,000 人	100,000- 500,000 人	>500,000 人
地方行政区数量	4,220	5,651	882	502	107	66	14
其人口占全国人口的比例	2.5%	23.9%	15.0%	18.5%	8.9%	15.0%	16.2%

资料来源：德国乡镇统计年鉴（98年版），科隆，2011年，第140-141页。

德国《基本法》第28条为地方自治提供了法律保障：

- (1) 各联邦州的法律法规需符合宪法，且必须符合本《基本法》规定的共和、民主、社会福利的法制国家原则。在州、县和乡镇中，须通过普遍、直接、自由、平等和无记名方式选举产生人民代表机构。……
- (2) 对于乡镇须保障其在法律范围内自行负责处理地方事务的权利。……保障自治权利亦包括保障财政自主权。

本文关注财政权限的原因在于，它能够反映出地方自治权力，即决策制定和执行的自由度。相较其他国家而言，德国的地方行政机构一直享有高度的自治权（参见Hesse/Sharpe 1991）。它们是联邦法律和联邦州法律的主要执行者，所有公共投资的三分之二左右由它们来完成，也是公民与企业 and 行政管理部门联系时的主要联系人，而且在履行职能过程中最贴近公民的实际生活。在联邦德国的政治体制中，地方行政机构应完成的任务包括：（1）自愿承担的自治事务；（2）法定的自治事务；（3）按行政指令必须履行的法定事务；（4）联邦政府委托地方执行的事务。在第一种情况下，地方行政机构完全可以自行决定是否想要或者如何完成这些工作任务，对于后几种情况则详细规定了该如何完成这些任务（参见Vetter/Holtkamp 2008；Anton/Diemert 2011）。近年来，许多地方的财政状况吃紧，导致决策的自由度变小（参见Vetter/Holtkamp 2008；Anton/Diemert 2011），这对于探讨扩大公民参与是个不利因素。

各州立法机构所颁布的《乡镇法》规定了地方自治的制度性框架。原则上来说，经选举产生的乡镇和市代表大会是地方的最高决策机构。在有些联邦州（例如北莱茵-威斯特法伦州、下萨克森州；参见Vetter/Kuhn 2013），



被选举出来的代表几乎无一例外均来自在联邦政府中也举足轻重的政党。而在另外一些联邦州,许多地方代表大会的代表由无党派人士担任。这主要与各州不同的选举制度、政治传统及文化有关。在地方层面,作为代表大会决策的“执行者”是行政机构和乡镇长或市长。

总的来说,公民对地方的评价相对来说是正面的。与国家层面或者欧洲层面相比,公民对地方政治机构的信任度绝对是最高的,包括对地方的政治家和政党以及地方立法机构(代表大会)和行政首长。不过其中对政党的信任度总体而言是最低的(参见Vetter 2008a)。

二、“公民参与”的多样性

“公民参与”的概念在当下是指公民以多种方式方法自觉自愿地参加各类活动,对地方、州、联邦或欧洲的政治和政策中关于人、事的决策施加影响(参见Van Deth 2009; Barnes/Kaase u.a. 1979)。下文将要具体阐述公民参与的各种形式,包括各地《乡镇法》中规定的常规形式、加入政党、非常规形式以及公益性的社会活动。

(一)公民参与的常规形式:选举和公民参与地方事务的其他制度化形式

自由、普遍、平等和无记名投票选举是代议民主制的核心特征,由通过这样的选举产生的代表来代表人民行使“当家作主”的权力。选举同时也是一种监督机制,不仅要监督被选出来的代表,还要保障他们维护选民的利益。与其他公民参与方式相比,选举具有以下三个优点:

- 首先,选举结果对政治决策者具有约束力。也就是说,参加选举是非常有效果的。
- 其次,选举具有透明度。参选结果是通过明确的、制度化的机制(选举制度)得出的,因此,实现这种结果能够为所有参选者所接受。
- 其三,各方的利益会得到公平保障,因为每张选票都是平等的(一人一票)。

在德国,选举是最常用的公民进行政治参与的方式。2008年在全德范围内抽样进行社会问卷调查(ALLBUS)表明,大部分公民在最近两年中参加过选举。⁴ 不过,各个政治层面的参选率都在下降。到目前为止,这一发展趋势在联邦议院的选举中并不明显。但在过去的二十年中,地方层面的参选率却下降了近二十个百分点。一直以来参加地方性选举的公民数

⁴ 参见<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/wahlen-in-deutschland/55587/wahlbeteiligung>,访问时间为2013年4月1日。

量明显比较少(参见Vetter 2008b), 现在参选率只是略高于50%, 这个比例在各联邦州之间也存在明显的差异。与公民对地方行政机构的高信任度相比, 参选率之低让人觉得有些不可思议。这也许与地方选举过程中媒体和党派对于公众的动员不足有关(关于 second-order elections, 此处指参与地方选举, 参见Reif/Schmitt 1980等)。

除了选举乡镇和市代表大会之外, 现今所有联邦州内的地方行政首长也都由公民直接选举产生, 但后者并不总是与代表大会的选举同时进行。如果是在两类选举同时进行的情况下, 代表大会中的大多数代表很可能与地方行政首长属于同一政党或者同一政治倾向。反之, 在两类选举错时进行的情况下, 这个可能性就会偏低。这样, 两个机构之间相互更加独立, 不同时也增加了执政的难度。⁵

除了选举之外, 各地方的《乡镇法》还规定了进行公民参与的其他方式。现以巴登-符腾堡州的《乡镇法》(简称《巴符州乡镇法》)为例进行说明。⁶

- 居民有知情权(见《巴符州乡镇法》第20条): 乡镇代表大会有义务通过地方行政首长尽早向本地居民告知有关本乡镇的重要事务。
- 公民大会(见《巴符州乡镇法》第20a条): 涉及本乡镇的重要事务还应当以公民大会的形式定期与居民进行协商和解释。公民大会由地方行政首长召集和领导。如果公民要求召开公民大会, 公民有权在集齐一定数量的公民签字后提出召开大会的申请。乡镇或市越大, 所需的签字数量相对越少。⁷
- 公民诉求(见《巴符州乡镇法》第20b条): 公民有权强制乡镇代表大会将某项事务的处理纳入其议事日程。此类诉求也需集齐一定数量的公民签字。但有些事务不属于公民诉求的请求范围, 并且对于部分事务的公民诉求设定了提交申请的时间限制。
- 公民裁决与公民提案(见《巴符州乡镇法》第21条): 本条规定的是公民的直接决策权。关于这两种公民直接参与决策的方式将在本文第三部分第一项进行详尽的探讨, 因为相关机制正是当前的热门话题。

⁵ 每一个联邦州的《地方选举法》和《地方选举条例》中都有关于地方公民代表大会和地方行政长官选举的制度性规定(更多详细信息可参见<http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm>, 访问时间为2013年4月1日)。

⁶ 参见<http://dejure.org/gesetze/GemO>, 访问时间为2013年4月1日。

⁷ 通常在人口较少的乡镇必须有10%的公民签字才能提出申请。但是, 如果乡镇的人口不足5万人, 至多需要1,250个人签字, 乡镇人口在5万至10万人的, 至多需达到2,500个人签字, 10万到20万人口, 至多需要5,000个人签字, 人口在20万人以上的, 至多需要1万个人签字。

(二)加入政治党派

与参选率相比,加入各政党的公民比例更是低了数倍。从1949年到二十世纪八十年代初期德国各类党员数量保持着低增长的水平,此后便呈现出明显下降的态势,首当其冲的是社民党和基民盟。⁸但从人口比例上来看,德国公民入党的人数素来偏低,因此从这个角度上来说,1980年代初期以来的发展态势也并不算太糟糕。目前德国的党员数量约占总人口的2-3%。但当问及是否愿意加入某个政党以便能够对某一重要事务施加影响时,有大约20%的受访者给予了肯定的回答。⁹

(三)公民参与的非常规形式(游行示威、公民倡议等)

公民参与的非常规形式包括抗议、参加公民倡议、占领房屋、签名活动或者抵制等。对于这些方式使用情况并没有官方的统计数据,只能通过一些抽样调查来分析相关情况,例如,询问公民是否曾经参加过公民倡议或者游行示威活动。2008年在全德范围内抽样进行社会问卷调查(ALLBUS)显示,以参加过经审批的游行示威为例,明显可见以非常规方式进行政治参与只是一个少数现象(参见图1a)。但是,每当需要在重要事务上表明自己的立场时,很多人仍然将其视为一种可能采取的参与方式(参见图1b):平均有40%左右的受访者认为自己有可能会参加此类活动。这占了相当一部分比例的人口,并且各年龄段之间的情况只存在比较小的差异,德国东西部之间的统计数字也都类似。¹⁰

(四)志愿者活动即社会活动

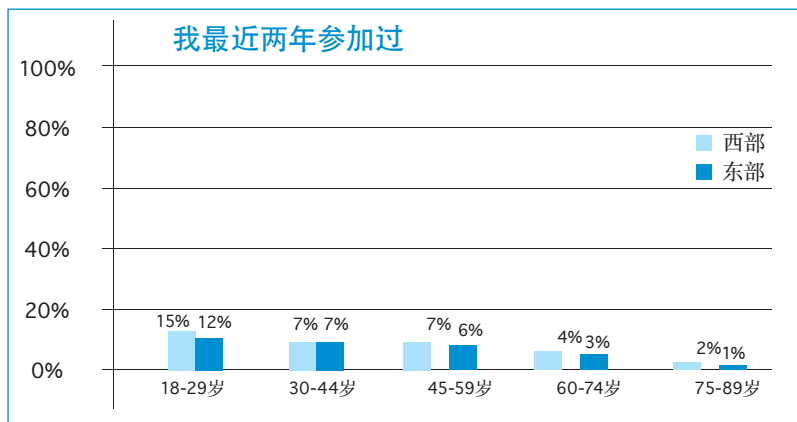
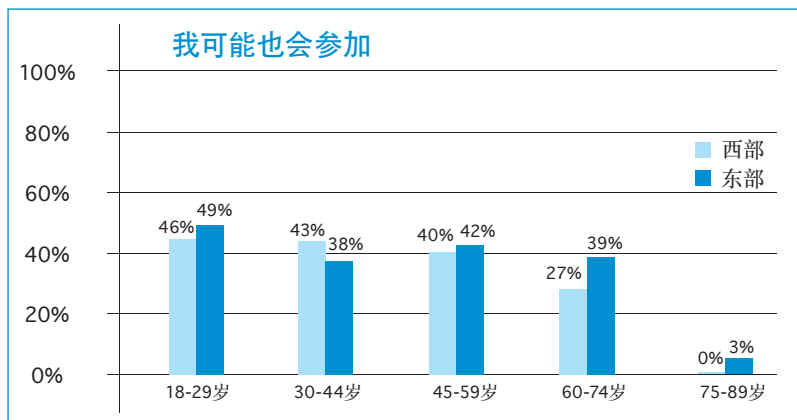
对于民主制度而言,除了政治参与之外,以志愿者活动的形式进行的社会参与也至关重要。它有助于促进公民社会的发展,这种发展又有利于增强政治层面内外社会的凝聚力并促进社会融合,从而使国家无需来承担这些任务。志愿活动有各种不同的形式,例如,参加协会、教会或者其他诸如亲子小组或自助小组等社会团体。这些活动都是公民自愿参加的,没有任何报酬,体现着“民间”属性,且是在个人生活以外进行的。此类活动的首要目的不是对政府决策施加影响。尽管如此,政治参与和社会参与之间的界限通常是模糊不清的,因为社会参与也很容易演变成政治参与。德国联邦家庭、老人、妇女和青年部从1999年开始进行抽样调查,以了解有多少德国人志愿投身于社会领域工作。在2009年进行的第三次全德“志愿者

⁸ 主要参见<http://www.bpb.de/themen/1YML48,0,Mitgliederentwicklung.html>,访问日期为2013年4月1日。

⁹ 相关原始数据来源于2008年在全德范围内进行抽样社会调查(ALLBUS),作者据此进行分析并根据需要使用。

¹⁰ 其他非常规参与方式的类似结果可参见Gabriel/Völkl 2005: 第545页及后几页。

图1a和1b: 不同年龄段参加经批准的示威游行活动



调查问题：“如果您想对某件对您来说非常重要的政治性事务施加影响，表达您的立场时，您会采取问卷上列举的哪种方式？其中哪种对您来说比较合适？”

如果答案为“参加经批准的示威游行”，那么请回答下列问题：

“您在最近两年内有没有参加过经批准的示威游行？”

本图中列举出了以后可能会参加以及过去两年内参加过经批准的示威游行的公民人数百分比情况。

资料来源：社会问卷调查，ALLBUS 2008；经作者计算。

调查”表明,有三分之一的受访者正在从事着志愿者活动。¹¹但是,这个数字在最近十年中几乎没有发生过变化,尽管政府方面做了很多努力使公众了解志愿者活动并加以宣传。

三、德国当前热议的关于加强公民参与的两种方式

当前德国关于如何扩大公民参与的讨论包含两种方式:一是增加直接民主式的参与机会并降低参与门槛;二是努力构建更加制度化、更加可靠的对话式参与机制。对于这两点能够发挥的作用,整个社会抱着很高的期待。

(一)直接民主(公民裁决与全民公决):期望与风险

自两德统一以来,德国就在激烈地讨论如何更好地应用直接民主式的参与方式。在德国,“直接民主”意味着公民能够直接即自己决定事务(参见Schiller/Mittendorf 2002; Kost 2005等),表现为两种形式:公民裁决和全民公决。公民裁决是在地方层面对事务做出决定,而全民公决是在联邦州层面进行的。这两种决策方式既可以通过收集到一定数量的公民签字以公民提案或全民提案的形式发起,也可以通过一定数量的乡镇代表大会成员或州议会成员提议由公民直接就具体事务做出决定。各州对此的规定不尽相同,具体由各州的宪法或各地的《乡镇法》规定。在联邦层面,根据《基本法》规定,只有针对重新调整州与州之间的边界问题才可以由公民进行直接表决(参见《基本法》第29条)。

在1990年之前,只有巴登-符腾堡州才在地方上采取直接民主式的决策方式,现在所有联邦州都可以进行公民提案和公民裁决。不过,各联邦州对此类决策倡议所设的法律“门槛”各不相同(参见表二)。公民裁决可以由乡镇代表大会(“自上而下”)倡议,也可由公民提出申请(“自下而上”)。如果公民提出申请要求进行公民裁决,则必须集齐一定数量的公民签字。在巴登-符腾堡州签字数量根据地方的规模大小不同,介于选民人数的5-10%(《巴符州乡镇法》第21条)。一旦公民提案被乡镇代表大会批准,就进入了公民裁决程序,此时需要达到25%以上的赞成票才能使需要进行公民裁决事务获得通过。也就是说,提案首先必须取得多数票的支持,其次这些票数必须达到所有选民数的25%以上。当前的讨论主要是关于降低表二中所列的比例或门槛,因为它们影响着公民裁决的使用频率。

¹¹ 参见<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=165004.html>, 访问日期为2013年4月1日。

表二：各联邦州对公民提案和公民裁决的规定

		第一步			第二步
		"自下而上" = 公民提案		"自上而下" = 乡镇代表大会投票	公民裁决
联邦州	起始年	参加提案的选民比例	审批部门	支持提案的比例	赞成比例
巴符州	1956	10-5 (左右)	乡镇代表大会	大会2/3多数	25
巴伐利亚	1995	10-3	乡镇代表大会	大会2/3多数	10-20
布兰登堡	1993	10	乡镇代表大会	大会绝对多数	25
黑森州	1993	10	乡镇代表大会	---	25
下萨克森	1996	10	委员会	---	25
梅前州	1994	10-4	地方监督机构和行政机构	大会绝对多数	25
北威州	1994	10-3	乡镇代表大会	---	20
莱法州	1994	15-9	乡镇代表大会	---	30
萨尔州	1997	15-12	乡镇代表大会	---	25
萨克森州	1993	15 (5)	乡镇代表大会	大会2/3多数	25
萨安州	1993	15-5	乡镇代表大会	大会2/3多数	30
石荷州	1990	10	地方监督机构	大会2/3多数	20
图林根州	1993	17-13	乡镇代表大会	---	20-25

资料来源：参见Mittendorf (2008)。

目前直接民主式决策方式的使用频率还很难统计。在全德范围内还没有一个官方机构采集过相关的数据。因此，德国关于直接民主的很多研究的基础数据都来源于马尔堡大学公民参与和直接民主研究中心以及乌波塔尔大学公民参与研究中心¹²，2012年关于公民提案的报告也是如此。根据该报告，1956年到2011年期间大约发起了6,000个公民提案，其中有3,000个左右的提案进入了公民裁决程序，有一半以上进入公民裁决程序的提案发生在2002到2011年期间。现在每年启动的公民裁决程序大约有300多个。鉴于德国16个联邦州共有11,000多个地方行政区，这就意味着每年大概只有0.03%的市和乡镇发起公民提案。由此而产生的公民裁决数量就更低了，其中各联邦州之间存在着明显的差异（参见Mittendorf 2008）。不过，公民提案大多更易发生在较大一些的城市。这主要是因为政党在大一些的地方比在小乡镇发挥的作用更大，而且很能够动员部分人民参与进来。

在德国，对于加强公民裁决和全民公决有着两种截然不同的意见。主要是联盟90/绿党和左翼党的追随者赞成扩大直接民主，他们认为这能够加强民主制建设（参见Schmidt 2010：第350页及后几页），原因如下：

- 在现代民主制中，直接民主更接近公民对参与的理解，使除了选举之外公民有了更多参与决策的方式；
- 议员们在做出决策前就会更多地考虑选民的意愿（达摩克利斯之剑的作用）；
- 选民和当选者之间有了更多的沟通；
- 决策变得更加透明；
- 公民因为承担了更多的责任而对政治产生兴趣。

保守党对此并没有这么热衷，他们认为直接民主的不足在于：

- 它是一种增加矛盾可能更甚于建立信任的机制；
- 它难以允许通过协商或妥协来解决问题，而在复杂的民主决策过程中往往需要协商和妥协；
- 它潜藏着被多数人专制的危险，并容易出现平民主义倾向；
- 它会被掌握资源的强势群体（表达能力强、高素质、高收入）过度利用而不能平衡不同社会群体的利益；
- 它阻碍创新，其结果是满足于现状；
- 它容易导致被选举出来的利益代表们在遇到困难时“偷逃责任”；

¹² 参见<http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de>，访问时间为2013年4月1日。

- 它成为反对派绕过议会多数决策机制而争取实现自己利益的手段。

(二)共同决策式(合作式)的公民参与:期望与风险

自从两德统一以来,对话式和共同决策式的参与方式也同样得到了越来越多的采用,主要应用在真正的政治决策之前,使公民有机会在行政规划和筹备过程中表达自己的利益诉求。这类参与机制的主要目的在于,在质和量两个方面扩大公民参与。其形式是多种多样的,包括未来工作坊、分城区论坛、圆桌会议、规划小组或者公民预算等等,既为了交流信息、收集并形成意见和建议,也是为了形成决策依据。参与主体可以是公民个人、公民倡议者、社团、协会、行政专员或者乡镇代表大会的代表。对于这类参与机制法律上并没有进行规定,而是一种自愿行为。在理想的情况下,能够使所有参与者通过对话达成共识。

与直接民主式的共同决策方式相类似,人们对于扩大共同决策式的公民参与也抱有很高的期望。理由是,共同决策式的公民参与具有如下优点:

- 增强对各团体的认同感,使个体增加对社会和政治中共同问题的理解;
- 通过激活和吸收其他知识提高决策过程的质量;
- 为行政机关的工作人员提供更多关于公民利益诉求的信息,这样就能减轻项目规划和实施的难度,既可以节约时间又能够提高参与者对规划过程和结果的满意度;
- 为政治决策机构提供更多和更深入的关于公民利益诉求的信息,以便籍此获得更好的决策基础,并且能够将其决策更有效地与公民利益诉求相结合。这样从长远来看能够使获选的代表得到更多的认可、赏识和合法性。
- 最终可以使共同的决策更易被接受,同时又能够提高人们对各决策过程的信任度。

此种对话和共同决策式的、自愿性的参与方式在地方决策中经常得到使用(可参见Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006中的例子)。但是,其实际普及程度如何尚不得而知。因为对于这种参与方式的组织和实施并没有设定向跨地域的统计机构报告的义务,因而也就无从了解其使用频率。但是关于这种参与机制的讨论越来越热烈,特别是针对“斯图加特21”项目的抗议活动发生之后。这也说明,对这种参与机制的认识在提高,从而将提高其应用度。

不过问题是,这类参与方式通常是偶尔才实施,而且究竟何时会启动并没有准确性。因而,其优点几乎难以发挥作用,尤其是在建立信任度方

面。正因如此，当前关于扩大公民参与的方案试图为共同决策式的公民参与制定指导方针，以保障这种参与方式实施的约束力和可靠性。其中最重要的是针对参与的过程和如何对待参与结果方面制定详尽的约束性规则。这是建立起地方主体（行政机关、公民、政府、企业、投资人）之间相互信任的必要因素，而且借此能够明确，可以甚至必须在何时以何种方式实施共同决策式的公民参与。除此之外，以下几点也至关重要：

- 首先，规则要规定尽早开展公民参与，以便对会出现的各种决策结果进行共同商讨；
- 第二，涉及大型项目时，需要在实施过程中不断开展公民参与；
- 第三，共同做出重要决策并获得各方的理解；
- 第四，要充分注意融入弱势群体的利益。

迄今为止，此种全面的方案在地方层面尚属凤毛麟角。海德堡市是这方面的开路先锋，已经在互联网上公布了该市制定的关于共同决策式的公民参与的指导方针。¹³

指导方针想要达到的目标究竟能够实现几许实难判断，因为目前还没有关于新型公民参与方式（即上文提到过的直接民主式和共同决策式的参与方式）成效的系统性和全面性的研究。这种研究要从长期上进行分析，在研究现行具体参与机制基础之上归纳出结论。不过问题是，这些参与机制本身就有所不同，并且都是在不同情况下根据各种条件、问题和当事者格局开展的。

但是可以肯定的是，即便是采取了共同决策式和对话式的参与方式，也必须克服重重困难方能满足其肩负的期望。这些有待克服的困难主要包括如下几个方面：

消除对抗——赢得多方支持

扩大公民参与意味着决策职能的转移。在此过程中势必会遭遇到来自政府、行政机构、抑或公民、投资人的反对。为了消除对抗，必须使参与主体相信公民参与会带来好处。例如，行政机构可以通过公民参与使规划的实施获得保障，让公民满意。不过，这也意味着行政机构需要对公民参与方面投入更多。所以，地方行政首长首先要在行政方面强调这个问题的重要性和措施的严肃性，支持其工作人员推动公民参与。

政府必须将公民参与作为制定决策时获取信息的途径。扩大公民参与与有利于提高政府行为的合法性和认可度，从而巩固公民和政府的联系。

¹³ 参见http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1211760_11/index.html，访问时间为2013年4月1日。

公民必须认识到，通过扩大公民参与才会使自己得到重视，使自己的利益在政府规划和决策过程中得到考虑。但是，他们也必须从观察员的角色中走出来，更加积极主动地参与到政治共同体的问题之中。不过，这也意味着有时必须学会承受自己的意见并不一定能够胜出。

投资人通过扩大公民参与得到的好处的在于，自己的项目会受到更广泛的认可和支持，最终有助于项目更加有效的实施。期间也有可能受到公民的启发而使项目规划更加完善。不过，这也需要尽早公布新的项目规划，并且在面对政治共同体的利益时保持坦诚的态度。

事先明确决策的自由度——根据不同目的选择相应的参与方式

在共同决策式的公民参与过程中，必须从一开始就明确决策的自由度何在以及有多大的自由度。即便目前并不存在决策自由度，相互之间的对话也只是为了交换信息，那也无伤大雅，只是要从一开始就明确这个目的，并且根据各个目标设定选择相应的参与方式（参见表三）。

确保共同决策式的公民参与在实施过程中的严肃性和专业性

未经深思熟虑或组织得不得力的参与方式可能会在许多方面为自己带来负面影响，继而对其他参与方式造成影响，甚至从整体上损害到“公民参与”这个议题，特别是当公民参与过程只是被当作一个“走过场”的形式性程序，主要的参与主体也并不严肃认真地加以对待时。所以，在谈到扩大公民参与问题时应当深思熟虑而非仓促上阵：如果不想认真关注公民参与，也就无需浪费精力。与此同时，专业的咨询很重要，能够避免操作上的失误。

公民参与并不能消除矛盾——避免给人以错误的希望

现代的民主制度的一个本质特征就是，社会上存在很多不同的利益群体，他们多样性的利益要得到社会的认可，利益冲突也就因此而“顺理成章”。所以，如果希望通过扩大公民参与来“谈走”或者“择走”实质性的矛盾，是不恰当的。同样道理，公民参与永远不可能使某个决策被所有的参与者认可。通过详尽且透明的讨论过程以后，解决矛盾的最终方法依然只能是采用少数服从多数原则。公民参与并不能创造共识，但它能扩大多数派的群体。

当心产生更多的不平等——融入没有资源的弱势群体的利益

通常来说公民的参与情况主要取决于其拥有的资源和表达能力。既有资源表达能力又强的群体更有能力避免吃亏甚至得到好处。这一现象早已司空见惯，因此在讨论如何加强公民参与时不可对此视而不见，而是更应该有意识地尝试着将没有资源的弱势群体也纳入到参与过程之中，考虑到他们的利益。



表三：公民参与的目的以及根据不同的参与程度采用相应的方式

参与程度	公民参与的目的	为达目的而可能采取的参与方式
无	公民的知情权	传单 官方公报 地方媒体 跟踪乡镇代表大会的各类会议情况
低到中	听取公民意见和建议, 共同交流基础信息、具体认识、意图、经验、观点和关注点	公民大会 公民参与到相关的委员会 青年代表大会 民意调查/民意测验 圆桌会议/论坛 未来工作坊 规划小组/公民代表大会
中到高	参与决策的过程和决策前的工作	规划小组 未来工作坊 圆桌会议
中到高	处理和解决矛盾	调解 仲裁 圆桌会议
高	选举代表或者直接对具体问题做出决定	选举 公民裁决 全民公决
高	公民为解决当地的具体问题和事项而开展独立于行政机关及政府之外的活动	公民的自发活动 自助组织

来源：参见2012年巴登-符腾堡州城市代表会议。

公民的参与程度过低

大量的调查数据表明公民有着越来越强烈的参与需求。¹⁴但也有另外一些调查结果显示,只要参与涉及到更多的付出时(例如花时间收集信息、挤占业余时间等),公民的政治参与意愿就降低了。在这种情况下,表示愿意进行参与的受访者人数明显减少。鉴于政治在人们心目中的重要程度较低,实际上不可能期望有非常多的公民在今后积极主动参与城市政治事务,而是应更多地立足于行政机关主动地激发公民的参与的积极性。

四、总结与展望

如何扩大公民参与已是当今德国政治学、行政学和法学领域也包括实践其中的一个热门话题。各种参与方式正在受到检验或者在有些地方已经成为公民、政府和行政机构之间相互协作的自然常态,受到了很高的期待。究竟能够在多大程度上满足人们的期望,以及需要为此给予何种条件,却还是一个未知数。但是有一点是明确无疑的:不管对于加强公民参与有着怎样的争论,代议民主制仍将是我们这个社会主导型的决策模式。在一个高度发达的社会,由于劳动分工和专业化的不同需要采用代议民主制。因此,在讨论如何加强公民参与时也必须思考,代议民主制以及利用这种民主制的各政党及其代表们怎样才能再次更加受到公民的关注。因此,应当将关于扩大公民参与的讨论同时也视为一种机遇,加强公民对代议民主制优点的认识。

¹⁴ 参见http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm,访问时间为2013年4月1日。

参考文献

- Anton, Stefan / Diemert, Dörte (2011): „Weniger Defizite – aber die Strukturkrise bleibt“, in: *Gemeindefinanzbericht 2011*, Der Städtetag 5/2011.
- Barnes, Samuel H. / Kaase, Max u.a. (1979): *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills u.a.: Sage.
- Bürgerbegehrensbericht (2012), hgg. von Mehr Demokratie e.V. in Kooperation mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg (<http://www.planungszelle.uni-wuppertal.de/uploads/BBB%202012%20Finale%20Fassung.pdf>, zugegriffen am 26.1.2013).
- Dahl, Robert A. (1994): „A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation“, in: *Political Science Quarterly* 1, S. 23-34.
- Gabriel, Oscar W. / Völkl, Kerstin (2005): „Politische und soziale Partizipation“, in: Gabriel, Oscar W. / Holtmann, Everhard (Hrsg.): *Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., München: Oldenbourg, S. 523-573.

- Hauptbericht des Freiwilligensurveys (2009): Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement, vorgelegt vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2010 (http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/3_20Freiwillegensurvey-Hauptbericht.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf, zugegriffen am 26.1.2013).
- Hesse, Joachim Jens / Sharpe, Laurence J. (1991): „Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations“, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden: Nomos, S. 603-621.
- Holtkamp, Lars / Bogumil, Jörg / Kibler, Leo (2006): *Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt: Campus.
- Kost, Andreas (2005): *Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mittendorf, Volker (2008): „Auswirkungen von Quoren und Themenrestriktionen bei kommunalen Bürgerbegehren im Ländervergleich“, in: Vetter, Angelika (Hrsg.): *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 73-101.
- Reif, Karlheinz / Schmitt, Hermann (1980): „Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Results“, in: *European Journal of Political Research*, Jg. 8, S. 3-44.
- Schiller, Theo / Mittendorf, Volker (Hrsg.) (2002): *Direkte Demokratie – Forschungsgegenstand und Perspektiven*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (2010): *Demokratiethorie. Eine Einführung*, 5. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Städtetag Baden-Württemberg (2012): *Hinweise und Empfehlungen für Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik*.
- Van Deth, Jan (2009): „Politische Partizipation“, in: Kaina, Viktoria / Römmele, Andrea, (Hrsg.): *Politische Soziologie*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 141-161.
- Vetter, Angelika (2008a): „Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (EKC) und ihre politische Bedeutung“, in: Gabriel, Oscar / Müller-Graf, Peter-Christian / Steger, Christian O. (Hrsg.): *Kommunale Aufgaben im Europäischen Binnenmarkt*, Baden-Baden: Nomos, S. 119-142.
- Vetter, Angelika (2008b): „Kommunale Wahlbeteiligung im Bundesländervergleich – Politische Institutionen und ihre Folgen“, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Jg. 61 (21), S. 885-894.
- Vetter, Angelika / Holtkamp, Lars (2008): „Veränderungen lokaler Handlungsspielräume 1985-2005“, in: Heinelt, Hubert / Vetter, Angelika (Hrsg.): *Lokale Politikforschung heute*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19-50.
- Vetter, Angelika / Kuhn, Sebastian (2013): „(Nationale) Parteien in der lokalen Politik: Wandel oder Krise?“, in: Haus, Michael / Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: Springer VS, S. 27-48.

Transparenz und Partizipation als Mittel einer stabilen gesellschaftlichen Entwicklung

Frau Ass. Prof. Dr. Liu Suhua

Das internationale Umfeld ist geprägt von Unwägbarkeiten. Gesellschaftliche Konflikte bis hin zur politischen Destabilisierung sind eine globale Erscheinung. In einer Reihe von Staaten – vorwiegend in Afrika, im Mittleren Osten und Südostasien – sind aufgrund politischer Fraktionierungen und Machtkämpfe Unruhen ausgebrochen. Doch auch andernorts kommt es zu sozialen Konflikten und Ausschreitungen: In Großbritannien war es das Fehlverhalten der Polizei bei ihrer Amtsausübung, in Griechenland die Wirtschaftskrise, in den USA Lohnstreitigkeiten und Anti-Globalisierungsbewegungen, die dazu führten, dass mancherorts Chaos ausbrach und es zu einer Störung der öffentlichen Ordnung kam. Vor diesem Hintergrund bleibt die Wahrung geordneter Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die Sicherung eines stabilen Entwicklungsumfeldes auch im heutigen Informationszeitalter eine zentrale Herausforderung für jede Nation.

1. Soziale Stabilität als zentrales gesellschaftliches Anliegen und Ursachen von Konflikten

Derzeit wird dem Thema soziale Stabilität in der chinesischen Gesellschaft große Aufmerksamkeit beigemessen. Dem „Blaubuch zur gesellschaftlichen Entwicklung 2013“ der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften (CASS) zufolge steht „soziale Stabilität“ an fünfter Stelle der zehn von der städtischen Bevölkerung als am wichtigsten erachteten gesellschaftlichen Anliegen, direkt nach den Verbraucherpreisen, Immobilienpreisen, der Gesundheitsversorgung und der Einkommensdisparität. 22,2 Prozent der Befragten maßen diesem Thema große Bedeutung bei.¹ 2011 rangierte die soziale Stabilität dagegen noch an neunter Stelle. Dass diese Problematik zunehmend ins Blickfeld der Öffentlichkeit rückt, ist darin begründet, dass die Auslöser für Fälle sozialer Instabilität wie Proteste, gewaltsame Auseinandersetzungen oder Ausschreitungen meist in engem Zusammenhang mit grundlegenden Rechten und Interessen der Bevölkerung stehen. In diesem Sinne ist die hohe Aufmerksamkeit, die dieser Thematik geschenkt wird, als Indikator einer zunehmenden Sensibilisierung der Menschen hinsichtlich ihrer Rechte und Interessen zu sehen. Fälle sozialer Instabilität lassen sich im Kern auf folgende Ursachen zurückführen.

¹ Chen Guangjin: „Analysen und Prognosen zur Lage der chinesischen Gesellschaft in 2012-2013“ [2012-2013 Nian Zhongguo Shehui Xingshi Fenxi yu Yuce], URL: <http://cn.ibtimes.com/articles/18068/20121219/group-events.htm>.

1. Neuausrichtung der gesellschaftlichen Interessenstrukturen seit Beginn der Ära der Reform und Öffnung

Mit dem Aufbau einer sozialistischen Marktwirtschaft im Zuge der Reform- und Öffnungspolitik hat sich das gesellschaftliche Gefüge der VR China grundlegend verändert. Zu Zeiten der Planwirtschaft hatte die Arbeiterklasse die Führungsrolle inne, auf Grundlage eines Bündnisses zwischen Arbeitern und Bauern, in welches es die höher Gebildeten und Intellektuellen einzugliedern galt. In diesem Aufbau waren die Interessen der drei sozialen Schichten weitestgehend deckungsgleich, es gab weder grundlegende Unstimmigkeiten noch direkte Interessenkonflikte. Doch seit Beginn der Ära der Reform und Öffnung haben sich die Gesellschaftsschichten neu formiert und eine Reihe neuer sozialer und beruflicher Gruppen sind auf den Plan getreten. Dazu gehören beispielsweise Privatunternehmer und hochrangige Manager, aber auch gut qualifizierte Fachleute sowie Angestellte im gehobenen Dienstleistungssektor wie Mitarbeiter in Consultingunternehmen oder Immobilienmakler. Hinzu kommen Aktionäre und andere Investoren sowie Angestellte ausländischer Unternehmen, um nur einige zu nennen. Infolgedessen sind nicht nur zwischen den neuen gesellschaftlichen Formierungen Interessenkonflikte aufgetreten, sondern es kommt auch zu Spannungen mit den traditionellen Gesellschaftsschichten. Denn die Pluralisierung der Gesellschaft hat auch eine Pluralisierung der Interessen mit sich gebracht.

So hat die Neuausrichtung und zunehmende Fragmentierung der Interessenstrukturen sowie die verstärkte Fokussierung der Menschen auf die Verfolgung von Eigeninteressen zu einer Intensivierung der Interessenkonflikte und Widersprüche geführt, mit teils gravierenden Implikationen für die soziale Stabilität. Das Auseinanderdriften von Interessen sowie die steigende Disparität zwischen Arm und Reich infolge der wirtschaftlichen und politischen Reformen haben Spannungen hervorgerufen, die sich teils in Protesten, Ausschreitungen und anderen Vorfällen öffentlicher Natur äußern, in denen die Bevölkerung ihrem Ärger über soziale Ungerechtigkeit sowie ihrer Animosität gegenüber Kadern, Staatsbeamten und Reichen Luft macht. Die Zahl der Massenvorfälle steigt stetig an: Wurden 1993 nur rund 8.700 solcher Vorfälle verzeichnet, so betrug deren Zahl 2005 bereits rund 87.000. Zwischen 2006 und 2009 waren es mehr als 90.000 Massenvorfälle und 2010 bereits über 100.000. Dabei nehmen rund 80 Prozent der Massenvorfälle ihren Ausgang in Ereignissen, bei denen es um die Verteidigung von Rechten und Ansprüchen geht.² Festzustellen ist ein deutlicher Zusammenhang zwischen Massenvorfällen und dem Eintreten der Menschen für ihre Interessen: Aufgrund der Unzufriedenheit ob der sozialen Ungleichheit kommt es zu Spannungen und Konflikten, die mancherorts in soziale Instabilität umschlagen.

² Die Daten stammen von der Online-Plattform der Nachrichtenagentur Xinhua.

2. Mangelnde Transparenz in öffentlichen Entscheidungen – mangelndes Vertrauen der Bürger in die Regierung

In China wurde es bislang versäumt, angemessene Mechanismen der Partizipation einzurichten, die die Teilhabe der breiten Bevölkerung und insbesondere betroffener Personen an der Entscheidungsfindung in öffentlichen Angelegenheiten erlauben. Oftmals berücksichtigt die Regierung in ihrer politischen Gestaltungsarbeit nicht ausreichend die Meinungen und Einwände der Betroffenen. Darüber hinaus ist die Informationslage in öffentlichen Entscheidungsprozessen oft intransparent. Dies löst bei den Betroffenen Misstrauen und Ablehnung gegenüber der Politik und deren Entscheidungen aus. Wenn Bürger ihre legitimen Ansprüche und Interessen verletzt sehen, da diese von der Regierung in der Entscheidungsfindung und Umsetzung nicht ausreichend berücksichtigt wurden, greifen sie teils zu extremen Mitteln, um ihre Rechte zu verteidigen – auf Kosten der sozialen Stabilität. Dies ist eine Problematik, die sich bei vielen Massenvorfällen zeigt.

So zum Beispiel bei den Vorfällen im Zusammenhang mit dem geplanten Bau einer Chemieanlage zur Herstellung von Paraxylol (PX) in Südchina. Da derartige Chemiefabriken zur Umweltverschmutzung beitragen und chemische Substanzen wie Paraxylol auch direkt die Gesundheit der Menschen beeinträchtigen können, forderten die Bürger der Stadt Xiamen von der lokalen Regierung die Veröffentlichung der im Vorfeld des Projektes erstellten Umweltverträglichkeitsprüfung. Denn die direkt und indirekt von den Auswirkungen des Projektes betroffenen Menschen haben das Recht, ihre Meinungen und Einwände geltend zu machen. Doch die Forderungen der Bevölkerung nach Partizipation blieben unerfüllt. Die lokale Regierung unterließ es, die betreffenden Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Aufgrund fehlender Möglichkeiten der Beteiligung gingen die Menschen stattdessen auf die Straße, um ihren Interessen Gehör zu verschaffen und ihrem Unmut gegenüber der Entscheidung Ausdruck zu verleihen. So wuchs sich der Konflikt zu einem Massenvorfall aus, mit entsprechenden Folgen für den sozialen Frieden vor Ort.

Ein weiteres Beispiel sind die Ereignisse 2011 im Dorf Wukan im Einzugsgebiet der Stadt Lufeng, Provinz Guangdong. Hier handelte es sich um ein Problem im demokratischen Repräsentationssystem auf der politischen Grasswurzelebene. Der Konflikt nahm seinen Ausgang, als die Mitglieder des Dorfkomitees sowie dessen Vorsitzender, die im Rahmen der dörflichen Selbstverwaltung von den Bürgern gewählt worden waren, einen Teil des kollektiven Landbesitzes des Dorfes verkauften und damit die Rechte der Bürger verletzen. Die Bürger forderten daraufhin die Absetzung des Vorsitzenden des Dorfkomitees und den Schutz der legitimen Ansprüche der Dorfbewohner. Als jedoch diese Forderungen kein Gehör fanden und die im Rahmen der lokalen Selbstverwaltung garantierten Rechte der Bevölkerung auf Wahlen, eine demokratische Entscheidungsfindung und öffentliche Verwaltung sowie die Aufsicht und Kontrolle des Verwaltungshandelns derart verletzt worden

waren, griffen die Bürger zu radikaleren Methoden wie Straßenblockaden und Protestmärschen, um ihre Rechte zu verteidigen.

Wie sich hier zeigt, hatten beide Begebenheiten ihren Ursprung in Situationen, in denen es um konkrete Anliegen ging, die Betroffenen aber keine Möglichkeit der Meinungsäußerung hatten, sich nicht am Entscheidungsprozess beteiligen konnten und ihre Rechte und Interessen verletzt sahen, so dass zu guter Letzt das Eintreten für die eigenen Rechte zum Ausbruch des Konfliktes führte.

II. Massenvorfälle und ihr Bedingungs Umfeld

Zwar gibt es in China eine Vielzahl von Situationen, die zum Auslöser von Massenvorfällen werden können, doch eine zentrale Rolle spielen dabei auch nachfolgende Faktoren.

1. Das erwachende Rechtsbewusstsein der Bürger

Mit der zunehmenden Rechtssicherheit infolge des Ausbaus des sozialistischen Rechtssystems in China geht auch ein gesteigertes Rechtsbewusstsein der Bürger einher. Immer mehr Menschen sind sich der Rechte bewusst, die sich aus ihrer rechtlich festgeschriebenen Rolle als Souverän des Landes ableiten und äußern den Wunsch, diese Rolle auch auszufüllen und sich in öffentlichen Angelegenheiten so einzubringen, wie es Artikel 2 der chinesischen Verfassung vorsieht: „Alle Macht in der Volksrepublik China geht vom Volk aus. [...] Gemäß den gesetzlichen Bestimmungen verwaltet das Volk die Staatsangelegenheiten sowie die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Angelegenheiten durch verschiedene Kanäle und auf verschiedene Arten.“ Wenn es bei Entscheidungen in öffentlichen Angelegenheiten keinen probaten Mechanismus der Partizipation gibt und Informationen nicht rechtzeitig öffentlich gemacht werden, dann sehen Bürger dies als Missachtung ihrer Position als Souverän. Zugleich löst die mangelnde Transparenz und der Mangel an Möglichkeiten, sich in der Verwaltung gesellschaftlicher Angelegenheiten zu beteiligen, Zweifel und Unmut gegenüber dem Regierungshandeln aus. Dies kann wiederum dazu führen, dass unzutreffende Informationen – bis hin zu Gerüchten – in Umlauf gebracht werden, die dann die Unzufriedenheit der Bürger noch weiter anfachen und Verunsicherung in der Gesellschaft auslösen.

2. Das Internet als Faktor sozialer Instabilität

Die Geschwindigkeit und leichte Nutzbarkeit des Internet heutzutage wirkt sich auch auf den Umgang mit gesellschaftlichen Problemstellungen aus, wobei positive und negative Aspekte ausgemacht werden können. Positiv ist, dass das Internet den Bürgern eine Plattform bietet, über die sie ihr Recht auf demokratische Teilhabe realisieren können. Zudem hat es auch einen enormen wirtschaftlichen Mehrwert geschaffen. Die Kehrseite ist allerdings, dass das Internet als Ventil für negative Stimmungen und Gefühlslagen in der Gesellschaft dient, was zur Verschärfung von Spannungen führen kann. Wenn

Klagen, Unmut und antagonistische Haltungen über das Internet Verbreitung finden, werden leicht Teile der Bevölkerung, die sich der Faktenlage nicht bewusst sind, zur Gewalt angestachelt. Dies stellt eine Gefahr für die soziale Stabilität dar. Das Internet bietet Menschen, die ähnliche Vorstellungen vertreten oder Interessen verfolgen, eine einfache Möglichkeit, sich zusammenzufinden. So kommt es, dass sich viele Konflikte öffentlicher Natur erst im Internet zusammenbrauen, bevor sie sich in der Realität entladen. Erhebungen zufolge werden 80 Prozent der Konflikt- und Krisensituationen, bei denen eine größere Anzahl an Personen involviert ist, über Onlinemedien angestoßen. Zudem werden bei fast allen Vorfällen in Unternehmen Internetmedien zur Mobilisierung genutzt. Die Geschwindigkeit, mit der sich Informationen im Internet verbreiteten, hat den Weg geebnet für das Aufeinandertreffen einer Fülle von Meinungen und Ansichten. Doch gleichzeitig hat es damit auch der Verbreitung von – teils bewusst fingierten – Fehlinformationen den Boden bereitet. Über Festnetzanschlüsse können in einer Stunde rund 100.000 Menschen erreicht werden, per Email sind es schon rund eine Million Menschen und per SMS können in einer Stunde bereits rund 100 Mio. Menschen benachrichtigt werden.³ Durch die schnelle Verbreitung von Informationen in einem kurzen Zeitabstand können sich im Internet starke Meinungs- und Stimmungsbilder formen, die auch in der breiten Gesellschaft Wellen schlagen. So hat das Internet neue gesellschaftliche Kräfte freigesetzt.

Die Zahl der Internetnutzer in China steigt rasant an. Damit nimmt allerdings auch der Anteil an Personen zu, die die im Internet zugänglichen Informationen für vertrauenswürdig halten. Erhebungen zufolge misst die städtische Bevölkerung den folgenden Medien, in absteigender Reihenfolge, die höchste Glaubwürdigkeit bei: Fernsehen, Printmedien und Internet. Zwar halten auch die jüngeren Bevölkerungsgruppen (Personen unter 30) das öffentliche Fernsehen für das vertrauenswürdigste Medium, doch gleichzeitig setzen sie ihr Vertrauen verstärkt ins Internet, das mit 21,6 Prozent höhere Zustimmungswerte als die Printmedien erhält, die auf Platz drei zurückfallen. Unter den Personen, die selbst Mikroblogs eröffnet haben, sehen 44,4 Prozent die Informationen, die sie durch dieses Medium erhalten, als glaubwürdig an. Dagegen vertrauen nur 38,7 Prozent davon den offiziellen Nachrichtensendungen. Zum Ende des Jahres 2012 hatte China 564 Mio. Internetnutzer. Davon waren 316 Mio. unter 30 Jahren, also 56,1 Prozent. Die Zahl der Mikroblogger beläuft sich auf 309 Mio.⁴ Angesichts dieser Datenlage sollten die gravierenden Implikationen einer weiten Verbreitung von Fehlinformationen im Internet nicht unterschätzt werden. Das Krisenpotenzial ist beträchtlich, wenn große Teile der

³ Xu Zhibin: „Studie: Per SMS können innerhalb von einer Stunde 100 Mio. Menschen erreicht werden – mehr als per Email“ [*Diaocha: Duanxin Yi Xiaoshi Nei Zhuanbo Yi Yi Ren Chao eMail*], URL: <http://www.enet.com.cn/article/2003/1016/A20031016267268.shtml>.

⁴ „31. Statistischer Bericht zur Entwicklung des Internet in China“ [*Di Sanshiyi Ci Zhongguo Hulan Wangluo Fazhan Zhuangkuang Tongji Baogao*], URL: <http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201301>.

Bevölkerung durch Fehlinformationen zur Teilnahme an bestimmten Aktionen oder Ereignissen verleitet werden. Vor diesem Hintergrund ist die chinesische Regierung bemüht, die öffentliche Zurverfügungstellung von Regierungsinformationen zu verbessern, um die Rechte der Bürger auf Information und Partizipation zu stärken. So soll verhindert werden, dass das Regierung- und Verwaltungshandeln aufgrund mangelnder Transparenz die Zustimmung der Bürger verliert und sich dies zu Konflikten oder Krisen auswächst.

III. Wahrung der Informationsrechte durch ordnungsgemäße Veröffentlichung von Regierungsinformationen

Der chinesische Staat strebt nach einer zunehmenden Verrechtlichung des Regierungshandelns. Im diesem Kontext ist die Neuausrichtung der Kompetenzen und Aufgaben der Regierung unter dem Gesichtspunkt einer verbesserten Bereitstellung von Dienstleistungen für den Bürger als erklärtes Ziel in den Fokus der chinesischen Regierung gerückt. Durch Gesetzgebungsinitiativen und die Veröffentlichung von Regulierungen und Programmen in Form von Partei- und Staatsdokumenten fördert die chinesische Regierung den Aufbau institutionalisierter Mechanismen und stellt so sicher, dass Regierungsinformationen ordnungsgemäß der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und dem Recht der Bürger auf Information Rechnung getragen wird.

1. Aufbau eines gesetzlichen Rahmenwerks für Transparenz durch die „Regulierungen zur Offenlegung von Regierungsinformationen“

Am 5. April 2007 wurden die „Regulierungen der VR China zur Offenlegung von Regierungsinformationen“ veröffentlicht, die am 1. Mai 2008 in Kraft traten und die Basis legten für die Errichtung eines gesetzlichen Rahmenwerks für Transparenz. Laut Paragraph 5 müssen „Behörden Regierungsinformationen grundsätzlich gerecht, fair und so offenlegen, dass sie für das Volk leicht zugänglich sind.“ So soll sichergestellt werden, dass die Bürger gleiche Chancen haben, an Informationen zu gelangen – ein wichtiger Schritt zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit. Gleichzeitig fordern die Regulierungen mit Blick auf die Informationsrechte der Bürger die Regierung auf, zeitnah korrekte Informationen zur Verfügung zu stellen, wie in Paragraph 6 festgehalten ist: „Die Behörden müssen Regierungsinformationen inhaltlich korrekt und innerhalb eines angemessenen Zeitraums offenlegen. Wenn eine Behörde falsche oder unvollständige Informationen entdeckt, welche die soziale Stabilität gefährden oder das Verwaltungshandeln und die gesellschaftliche Ordnung beeinträchtigen, muss sie zur Klärung beitragen, indem sie im Rahmen ihres Amtes korrekte Regierungsinformationen herausgibt.“ Die rechtzeitige Veröffentlichung von Informationen wird damit in die Verantwortung der Regierung gegeben. Gleichzeitig ist die Regierung gehalten, umgehend auf Informationen zu reagieren, die sich negativ auf die soziale Stabilität auswirken können, indem

sie korrekte Informationen in der Öffentlichkeit verbreitet. Auf diese Weise soll sie die Meinungsführerschaft übernehmen, um darauf hinzuwirken, dass die Bürger sich im Umgang mit öffentlichen Angelegenheiten für das richtige Verhalten entscheiden und die soziale Stabilität gewahrt bleibt.

2. Die Veröffentlichung von Regierungsinformationen als öffentliche Dienstleistung

Mitte 2011 gaben die Zentralbüros der KPCh und des Staatsrats gemeinsam das Dokument Nr. 22 heraus, die sogenannten „Empfehlungen zur Förderung einer transparenten Regierungsführung und Stärkung öffentlicher Dienstleistungen“. Im Mittelpunkt dieses Leitfadens stehen der Ausbau einer transparenten und auf die Zurverfügungstellung von Dienstleistungen ausgerichteten Regierung sowie die Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten der Bürger, auch mit Blick auf die Förderung der sozialen Gerechtigkeit. In dem Dokument wird einmal mehr die Notwendigkeit von mehr Transparenz hervorgehoben und die Veröffentlichung von Informationen wird als wichtige Dienstleistung der Regierung für den Bürger ausgemacht. Dabei wurden u.a. folgende Ziele formuliert:

- 1.) Der transparenten Regierungsführung und der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen muss ein höherer Stellenwert beigemessen werden.
- 2.) Der Fokus soll auf innovativen Methoden und Instrumenten zur Erhöhung der Transparenz in der Regierungsarbeit liegen. Die Rechte der Bürger auf Information sowie auf Beaufsichtigung und Kontrolle der Regierungsarbeit müssen gewährleistet werden.
- 3.) Die Offenheit staatlicher Entscheidungsprozesse muss gesteigert werden. Die Entscheidungsfindung in politischen und administrativen Angelegenheiten sollte transparenter gestaltet und die Bürger stärker einbezogen werden.
- 4.) Es muss Sorge getragen werden, dass die exekutiven Organe ihre Macht offen und transparent ausüben.
- 5.) Die Transparenz administrativer Verfahren zur Bewilligung öffentlicher Projekte muss erhöht werden.

So soll sichergestellt werden, dass die Bürger gleiche und faire Chancen bei der Realisierung ihrer Rechte, Interessen und Ansprüche haben. Der Fokus des Dokuments liegt auf der Bekanntmachung von Informationen, sowohl im Hinblick auf das Regierungshandeln der KPCh wie auch des Staates, womit ein sichtbarer Beitrag geleistet wird zur Förderung von Transparenz und Rechtsstaatlichkeit.

IV. Bedeutung der Offenlegung von Regierungs- informationen

Derzeit wird in China das Recht der Bürger auf Information nur bedingt realisiert. Regierungsinformationen werden immer noch nicht in ausreichendem Maße offengelegt. Im Ergebnis führt dies dazu, dass auch das Partizipationsrecht sowie das Recht der Bürger auf Aufsicht und Kontrolle in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse nur mit Abstrichen umgesetzt werden können. Die Folge sind Misstrauen und mangelnde Akzeptanz gegenüber administrativen Entscheidungen. Wenn Menschen ihre Interessen verletzt sehen, löst dies Unzufriedenheit aus, was zum Nährboden für soziale Spannungen und Konflikte werden kann.

1. Verbesserter Schutz der Interessen aller Bürger durch mehr Transparenz

Wie zuvor beschrieben, sind Interessen- und Verteilungskonflikte zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Schichten und Gruppen eine zentrale Ursache gesellschaftlicher Spannungen, bis hin zu gewaltsamen Auseinandersetzungen. Nach Beginn der Reformära drifteten die Interessen der traditionellen Schichten der Arbeiter, Bauern und Intellektuellen auseinander, begleitet von der Bildung neuer gesellschaftlicher Formationen und Gruppierungen, deren Entstehung die vormals dominante Rolle der Arbeiter und Bauern beendete und zu einem Wandel der Interessenlagen führte. Doch die heutigen Interessenstrukturen sind von Ungleichheit zwischen den verschiedenen Gesellschaftsschichten und -gruppen geprägt, insbesondere in Hinblick auf deren Rechte und Ansprüche sowie den Zugang zu sozialen Ressourcen. Infolgedessen haben die Bevölkerungsgruppen in sehr unterschiedlichem Maße von der gesellschaftlichen Entwicklung profitiert, wobei keine der Gruppen mit ihrem Anteil zufrieden ist, sondern vielmehr darauf bedacht, diesen zu vergrößern. So haben sich verschiedene gesellschaftliche Kräfte ausgebildet, die jeweils bemüht sind, die eigenen Interessen zu schützen und zu verteidigen. In der Folge kommt es zwischen diesen zu Konfrontationen und Auseinandersetzungen. Im Gegensatz hierzu ist das Verhältnis zwischen der Regierung und den einzelnen Gruppen nicht von Unfrieden gekennzeichnet. Die Regierung erhält ihre Handlungsvollmacht von der Gesamtheit der gesellschaftlichen Gruppen, um an deren Stelle die gesellschaftlichen Angelegenheiten zu verwalten. In diesem Sinne verkörpert sie den öffentlichen Willen und vertritt die Interessen aller Mitglieder einer Gesellschaft. Von allen gesellschaftlichen Kräften ist die Regierung die stärkste. Wenn es daher zwischen einzelnen gesellschaftlichen Interessengruppen zu Verteilungskonflikten kommt, kann die Regierung mit der ihr vom Volke verliehenen Autorität diese Konflikte entschärfen, indem sie die legitimen Interessen aller Akteure schützt und so die soziale Ordnung aufrechterhält.

Ein offener und leichter Zugang zu Informationen trägt dazu bei, dass alle gesellschaftlichen Schichten nachvollziehen können, ob die Regierung ihren

Handlungsauftrag erfüllt und im Sinne der Gesamtheit der Bürger agiert. So kommt der Transparenz eine Kontrollfunktion in Hinblick auf die Regierungsarbeit zu. Gleichzeitig bereitet Transparenz den Boden dafür, dass alle Gesellschaftsschichten und -gruppen gleiche Chancen haben, sich an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen, ihren Interessen und Forderungen Gehör zu verschaffen und dafür zu sorgen, dass diese Berücksichtigung finden. Die Kontrolle der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung der Regierung dient dem Schutz der Rechte und Interessen der Bürger. Durch die Veröffentlichung von Regierungsinformationen kann die Beteiligung der Bürger sichergestellt werden. Somit ist Transparenz der beste Weg zur Wahrung der Interessen aller Bevölkerungsgruppen.

2. Veröffentlichung von Regierungsinformationen zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit

In erster Linie ist der verbesserte Zugang zu Regierungsinformationen ein Mittel zur Wahrung der Rechte der Bürger auf Information, Partizipation, Meinungsäußerung sowie auf Aufsicht und Kontrolle der Staatsgewalt. Doch im Kern zielt Transparenz auch auf soziale Gerechtigkeit ab. Denn die zuvor genannten Rechte der Bürger dienen letztlich dem Schutz konkreter Interessen. Der Umfang, in dem die Bürger ihre Interessen verfolgen und realisieren können, wirkt sich unmittelbar auf die soziale Gerechtigkeit aus. Transparenz kann dazu beitragen, dass alle gesellschaftlichen Schichten und Gruppen die gleiche Chance haben, sich an Entscheidungen von öffentlichem Interesse zu beteiligen und ihre Meinungen und Einwände zu äußern. So können alle gesellschaftlichen Akteure im Rahmen eines anhaltenden Interessenausgleichs zu einem Konsens gelangen und gemeinsam einen sozialen Standard setzen, der der Erwartungshaltung des Großteils der Gesellschaft in ihrer heutigen Form gerecht wird.

Im Prozess der Interessenartikulation bilden die gesellschaftlichen Schichten und Gruppen unterschiedliche Kräfte, wobei die schwächeren Bevölkerungsgruppen bei der Durchsetzung ihrer Interessen auf die Hilfe des Staates bzw. der Regierung als stärkstem Akteur hoffen. In der Ausbalancierung der verschiedenen innergesellschaftlichen Interessen nutzt die Regierung ihre eigene Macht und stärkt, mit Blick auf die Förderung der sozialen Gerechtigkeit, den schwächer Gestellten den Rücken, um so einen Ausgleich zu bewirken. Transparenz bildet die Grundlage der Bürgerpartizipation und stärkt zugleich das Vertrauen der Bevölkerung in politische Entscheidungen und staatliches Verwaltungshandeln. So kann verhindert werden, dass bei den schwächer gestellten Schichten und Gruppen Unmut gegenüber der Regierung aufkommt. Durch einen verbesserten Zugang zu Informationen können die Bürger ihre verfassungsrechtlich garantierte Rolle als Souverän des Staates realisieren. Transparenz hilft zudem, in der Gesellschaft das Bewusstsein zu verankern, dass die Regierung in allen Bereichen des Interessenausgleichs die öffentliche Gewalt innehat und daher am besten geeignet ist, die Interessen aller zu

wahren. Dies stärkt die Vertrauenswürdigkeit und Autorität der Regierungs- und Staatsgewalt – und damit auch die soziale Ordnung.

Die Veröffentlichung von Regierungsinformationen trägt dazu bei, dass die Regierung von der Öffentlichkeit als offen, fair und gerecht wahrgenommen wird. So kann auf allen Ebenen der Gesellschaft Unzufriedenheit zerstreut und das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung wieder gestärkt werden. Durch den Aufbau eines transparenten und auf Beteiligung der Bevölkerung ausgerichteten Regierungsmodells kann China in Zukunft darauf hinwirken, dass alle gesellschaftlichen Akteure ihre Interessen vernunftgeleitet und auf legitime Art und Weise verfolgen und alle Interessen angemessene Berücksichtigung finden, zur Sicherung einer stabilen gesellschaftlichen Entwicklung.

透明度与公民参与是社会稳定发展的途径

刘素华副教授(女)

当今国际社会环境中的不稳定、不确定因素十分突出,不稳定现象是全球性的,非洲、西亚、东南亚等多个国家因政治派别斗争导致国内动荡,英国因警察执法不当、希腊因经济危机、美国因劳资纠纷和反全球化行为等导致国家局部地区的骚乱、无序等。维护社会正常的生产、生活秩序,保证国家有一个稳定发展环境,是信息化时代各国政府面临的巨大挑战。

一、社会稳定关注度和引发社会不稳定的原因

当前中国社会稳定问题,受到社会高度重视。从2013年初中国社科院发布的《2013社会蓝皮书》可以看出,在2012年中国城市居民关注的十大社会问题中,“社会稳定”排列第五位,仅次于物价、房价、医疗、贫富分化,22.2%的居民关注这个问题,而在2011年社会稳定问题排在第九位。¹中国社会稳定问题之所以受到社会高度关注,因为在中国引发社会不稳定的原因往往和公众的切身利益密切相关,对社会稳定的高度关注,实际是对自身利益的关注。对于引发中国社会不稳定的主要原因可以归纳为两点:

1、改革开放后,中国处于社会利益格局调整期。

中国改革开放后,建立社会主义市场经济,改变了原来单一的社会阶层“工人阶级为领导,工农联盟为基础,以知识分子、小知识分子为团结对象的”社会结构。中国在计划经济时期,工人阶级、农民阶级和知识分子之间的利益是高度趋同的,不仅没有根本性的冲突,甚至直接的冲突都几乎没有。但改革开放后,各种新兴社会阶层和利益团体,如非公经济的所有人、高级管理人员、技术人员、中介组织(如咨询服务、房屋中介等)的从业人员、股权的拥有者、红利的享有者以及外资企业的从业人员等出现,形成新的社会阶层和利益团体,他们彼此之间有利益冲突,同时他们与原来的社会阶层也有利益冲突。这样多元化的社会阶层,带来利益的多元化。在利益调整过程中,利益的分化和对利益的追求,使不同社会阶层和利益集团之间的利益冲突、矛盾集中出现。利益和矛盾冲突,导致社会不稳定现象出现。在现阶段的中国,随着改革的深入,利益分化和贫富分化加剧,社会不稳定的显性表现以群体性事件和公共事件为代表。群体性事件和公共事件成了公众对社会利益分配不公、发泄不满和仇官仇富情绪的直接表现。中国群体性事件也一直呈现上升趋势:1993年群体性事件0.87万起;2005年

¹ 陈光金《2012-2013年中国社会形势分析与预测》, <http://cn.ibtimes.com/articles/18068/20121219/group-events.htm>



群体性事件为8.7万起；2006年群体性事件超过9万起；2009年群体性事件9万多起；2010年群体性事件10万多起；.....这些群体性事件80%是维权的。²可以看出在影响中国社会稳定的群体性事件中，利益诉求是主要原因，因对社会利益分配的不满意，酿成公共危机，引发社会局部的不稳定。

2、政府公共决策不透明，公众对政府缺乏信任

政府公共决策过程中，没有设计合适的路径，保证公众和相关利害关系人参与政府决策过程。政府决策没有充分听取相关利害关系人的意见，政府公共决策信息不透明，导致利害关系人在心理上对政府决策和政府治理行为产生抵触和不信任情绪。当利害关系人认为政府的公共决策和政策执行没有充分考虑其权益，认为自己的合法权益没有得到保障时，就会采取一些极端手段维护权益，引发社会不稳定。在一些典型的群体性事件中，很好的说明了这样问题。

案例一，2007年的厦门PX化工项目事件。因为该化工项目对环境会造成污染，并且PX这种化学制剂对人类健康也有直接影响，厦门民众要求政府公开该项目的环评报告，直接和间接将受到该项目环境影响的利害关系人有权表达对该项目的意见。但当政府信息不公开、不透明，公众要求参与该项目的要求不能得到满足，公众权益表达渠道不畅时，公众就采取了上街“走一走”的形式，表达利益诉求，反对政府决策，从而在客观上成为影响正常社会秩序的群体性事件。

案例二，2011年发生在中国广东省陆丰市的乌坎事件是中国农村基层民主自治出现的代表性问题。村民选举的自治组织——村民委员会和村民委员会主任背离村民委托，在代表村民行使自治管理权时，出卖村集体土地，损害村民权益。当村民要求撤换村委会主任，保护村民合法利益的自治主张不能落实，村民民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的自治权利没能实现时，遂采取堵路、游行等激烈行为维护权利。

这两起事件，都是因为涉及具体利益时，相关利害关系人没有发言权，不能参与决策，权益受损，最终因维权导致冲突爆发。

二、群体性事件的重要原因

在中国群体性事件发生的原因有很多，但其中最重要的原因两点。

1、公民法律意识和权利意识的苏醒

随着中国法治建设的进步和中国社会主义法律体系的建立，中国公民的法律意识不断苏醒，公民作为国家主人的权利意识不断加强，要求参

² 数据来源于新华网。

与国家事务管理，实现国家主人的愿望越来越突出。我国宪法第2条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”当政府公共决策时，如果没有畅通的渠道保障公民参与，没有及时公开相关信息，公民就会觉得自己的主人地位没有实现。在公共治理中，政府信息不公开、不透明，公民参与管理社会事物的愿望没有合理途径实现时，公民就会有不满情绪和各种各样的猜测。不满情绪和猜测易导致一些不实信息的传播，甚至出现各种谣言的传播，谣言又会煽动公众不满和引发各种社会不安情绪。

2、信息时代，网络成为社会不稳定的直接诱因

在今天的互联网时代，互联网的快捷便利，对现实问题形成积极和消极两方面的影响。积极功能是提供了公民民主政治权利实现的空间平台，创造了巨大的经济利益等。消极功能就是社会上的各种负面情绪都会利用网络推波助澜，当消极、抱怨、愤怒等情绪的在网络上传播时，不明真相的民众易被煽动起来，实施社会暴力，威胁社会稳定。在网络上，有相同利益诉求、意见相近的人，很容易聚集在一起。很多公共危机都是先在网上发酵，然后转化为现实社会危机。据统计，中国80%的危机从网络媒体爆发，100%的企业危机有网络媒体的参与。互联网的快速传播速度，提供了各种民意汇集的便捷路径，也为虚假、混淆是非的信息提供了传播条件。手机短信1小时能传播到1亿人，电子邮件1小时能传播到1百万人，固定电话1小时能传播到10万人。³这样的信息传播速度，在非常短的时间，就能形成强大的网络舆情，并且会网上网下呼应，孕育强大的社会力量。当今中国网民增速很快，信任网络信息的网民比例在增长。有数据表明，中国城市居民最信任的媒体依次是电视、报纸、网络。但30岁以下青年群体最信任网络的比例占21.6%，超过报纸排第二位。在开通了微博的人中，44.4%的人更相信微博上的信息，高于信任新闻联播的38.7%。截止2012年12月底：中国网民5.64亿，其中30岁以下的3.16亿，占56.1%。微博的用户约3.09亿。⁴这样庞大的网民群体，一旦接受网络上传播的虚假信息，产生的社会负面力量不可低估，一旦被错误信息诱导，参与某一事件，就可能会导致社会危机。对此，中国政府强调公开政府信息，保证公众知情权、参与权，避免因信息不公开，导致公众对政府治理行为的不认同而引发的社会危机。

³ 徐志斌《调查：短信1小时内传播1亿人超eMail》，<http://www.enet.com.cn/article/2003/1016/A20031016267268.shtml>

⁴ 《第31次中国互联网络发展状况统计报告》，<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201301>



三、依法公开政府信息，保障公民知情权

随着中国政府依法行政的推进，转变政府职能，建立服务型政府成为中国政府发展的方向。在政府信息公开方面，中国政府通过立法和党政文件建立制度机制，保证依法依规公开政府信息，保证公民知情权。

1、颁布《政府信息公开条例》，建立信息公开法律制度

2007年4月5日中国政府公布《中华人民共和国政府信息公开条例》，2008年5月1日中国《政府信息公开条例》开始实施，标志着中国政府信息公开法律制度的建立。该条例第五条规定：“行政机关公开政府信息，应当遵循公正、公平、便民的原则。”保证公民获取政府信息的机会相等，促进社会公正的实现。同时该条例还要求，政府要及时准确公开信息，保证公民知情权的实现。该条例第六条规定：“行政机关应当及时、准确地公开政府信息。行政机关发现影响或者可能影响社会稳定、扰乱社会管理秩序的虚假或者不完整信息的，应当在其职责范围内发布准确的政府信息予以澄清。”从政府责任角度，要求政府及时公开信息，保障公民知情权，对可能影响社会稳定的信息，要及时给予准确信息进行引导，促进公民在公共治理中，做出正确选择，维护社会稳定。

2、中共中央和国务院联合发布意见，强调公开政府信息的服务功能

为了加强服务型政府和透明政府的建设，保证公民对政府决策的参与和促进社会公正，2011年中共中央办公厅、国务院办公厅以中办发〔2011〕22号文印发《关于深化政务公开加强政务服务的意见》，再次强调信息公开，强调政府公开信息加强对社会的服务功能。其中要求：1、深化政务公开、加强政务服务的重要性。2、强调创新政务公开方式方法。保障公民知情权、监督权。3、推行行政决策公开。增强公共政策制定透明度和公众参与度。4、推进行政权力公开透明运行。5、加大行政审批公开力度。保证公众在获得受益性权利方面拥有公平、公正的机会。该意见的公布，从政党执政角度和政府治理两方面都强调政府信息公开的必要性。客观上，促进了政府信息公开和法治政府的建设。

四、政府信息公开的意义

现阶段的中国，因为政府信息公开不充分，公民知情权不能充分实现，导致公民对社会事务的参与权和监督权也不能充分实现，在一定程度上导致公众对政府决策的不信任和不接受，引发利益受损者对政府的不满，甚至产生社会矛盾和冲突。



1、政府信息公开,有利于保护各社会阶层的利益

当前中国社会不稳定的主要原因,就是利益分配不均衡引发的不同利益团体之间的冲突。中国改革开放,社会利益格局重新调整。改革开放前,中国社会的主要社会阶层是工人阶级、农民阶级和知识分子。这三大社会阶层根本利益一致,没有冲突。改革开放后,建立了社会主义市场经济,原来的社会结构和社会阶层被打破,各种新型利益团体涌现。这些新兴社会阶层的出现,打破了原来工人阶级、农民阶级这两大社会阶层的社会主体地位,新兴社会阶层与原来社会阶层之间出现了矛盾,甚至出现冲突性的矛盾。在社会利益的重新分配中,不同的社会阶层和利益团体,在公共资源的占用、分配、利用等方面享有的机会和权利不均等,导致获取的利益差距较大,各利益团体都不满足自己获得的利益份额,各利益团体都希望在社会利益的分配中获取最大化的利益,这样各利益团体就形成不同的社会力量,寻求对自己利益的保护。各社会力量之间有对抗、有纷争,但他们与政府之间并不是对抗性的关系。政府是接受社会全体成员的委托,代替全体社会成员行使管理社会事务的公共意志体,其代表全体社会成员的利益。政府在所有的社会力量中是最强大的,在各种社会利益团体之间因利益分配产生冲突时,政府凭借全体公民的授权,能够消除冲突,保护各社会利益阶层的合理利益,维护正常社会秩序。

政府信息公开、透明,有利于各社会阶层了解政府在公共管理中是否履行了公民授权的目的,同时监督政府履行被授权职能。同时,政府信息公开保证了各社会阶层有平等的机会参与到社会事务的管理和公共政策的制定中,公民在参与的过程中,都可以充分表达自己的利益诉求,将自己的利益最大化的体现到公共决策中,同时监督政府履行被授权职责,保护自己的合法正当权益。所以,政府信息公开透明,保证公众对公共事务的参与度,是保证各社会阶层利益的最好途径。

2、政府信息公开,目的是实现社会公正

政府信息公开,从形式看是保证了公民知情权、参与权、表达权和监督权的实现,但实质是保证了社会公正的实现。因为在公民知情权、参与权、表达权和监督权的背后,是公民各项具体利益。具体利益的占有和实现程度,直接决定社会公正。政府信息公开,保证了各社会利益阶层能够获得参与管理社会事务和政府决策的机会,在参与过程中,获得充分表达意见的机会。各利益阶层在表达意见和利益诉求的过程中,通过不断的博弈形成共识,达成符合当时社会主流价值观念认同的社会公正标准。

各社会阶层在表达诉求争取利益的过程中,形成不同的社会力量,处于弱势的社会力量,就希望能够得到政府的支持。而在所有的社会力量中,政府是拥有最强大力量的社会主体。对于在利益博弈中,处于弱势的社会利益阶层,政府通过自己的力量,给予适当支持,能够平衡各方利益,维护



社会公正。政府信息公开,保证了公民参与公共事务和公共决策,增进了公民对政府公共治理和公共决策的信任和认同,避免了在利益博弈中处于弱势的社会利益阶层对政府产生不满情绪的问题,实现了公民国家主人的宪法地位。政府信息公开,使社会和公众认识到,在社会各方利益的博弈中,政府运行公共权力,能够最合理的保证各方权益,并增强政府的公信力和权威性,达到维护社会稳定。

政府信息公开有助于树立政府公开、公平、公正的形象,有利于消除社会各方的不满情绪,重树社会对政府的信任。未来的中国通过建立一个透明和保证公众参与的社会治理模式,能够促使社会各方理性争取利益和维护权利,实现社会稳定。

Bereits erschienen in der Reihe

已出版的系列丛书

Im Dialog mit China 对话中国

Band 1, 2007

China im Wandel: Herausforderungen und Perspektiven

变革中的中国：挑战与远景（第一册，2007年）

Band 2, 2008

Bildungspolitik und Arbeitsmarkt in der Volksrepublik China

中国教育政策与劳动力市场（第二册，2008年）

Band 3, 2009

Gesellschaften im Umbruch: Konflikte, Konfliktlösungen und Strategien

变革中的社会：矛盾、解决方法与策略（第三册，2009年）

Band 4, 2009

Wirtschaft und Gesellschaft im Zeichen der Krise

金融危机背景下的经济与社会政策（第四册，2009年）

Band 5, 2010

Globalisierung und soziale Wohlfahrt

全球化与社会福利（第五册，2010年）

Band 6, 2011

Historical Reflection and Reconciliation after World War II

二战后历史反思与和解（第六册，2011年）

Band 7, 2011

Gesellschaftlicher Wandel und neue Anforderungen an die Politik

社会的变化及其对于政治的新要求（第七册，2011年）

Band 8, 2012

Demografischer Wandel in China und Deutschland

中国与德国的人口变化（第八册，2012年）

Die Publikationen stehen zum Download bereit unter:

<http://www.hss.de/china/de/publikationen/schriftenreihe-im-dialog-mit-china.html>

该系列丛书下载地址为:

<http://www.hss.de/china/ch/publications/koord-series.html>





**Hanns
Seidel
Stiftung**

汉斯·赛德尔基金会

KOORD-Schriftenreihe Bd.9
协调中心系列丛书 第九册
Herausgeber 出版者:

Koordinierungs- und
Informationszentrum Beijing

汉斯·赛德尔基金会
北京项目协调和信息中心

1 Xindonglu
Tayuan Diplomatic Compound
P.O. Box 5-2-122
100600 Beijing, VR China

北京市朝阳区新东路1号
塔园外交公寓5-2-122信箱

邮编: 100600

电话: 0086 (10) 6532 6180 Tel
0086 (10) 6532 6181

传真: 0086 (10) 6532 6155 Fax

beijing@hss-china.com
www.hss.de/china

Layout 版面设计:
Image at Work Ltd.
北京意美吉广告有限公司

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht
unbedingt die Meinung der Hanns-
Seidel-Stiftung wieder, die Autoren
tragen für ihre Texte die Verantwortung.

本丛书文章中的观点只代表作者
个人,不一定代表汉斯·赛德尔基
金会。

September 2013
©2013 Hanns-Seidel-Stiftung

民主、和平与发展

是汉斯·赛德尔基金会的主旋律。它创立于1967年,作为德国一个独立的政治性基金会,亲基社盟(CSU)及其姊妹党基民盟(CDU)。

汉斯·赛德尔基金会活跃在世界50多个国家,自1980年开始就与中国建立了联系。中国作为汉斯·赛德尔基金会开展国际合作的重点国家起到了特殊作用。汉斯·赛德尔基金会主要通过教育、咨询和对话项目支持国家和地方层面的制度变迁。中国区域项目的最终目标是支持社会政策改革,建立公民社会和法制国家。工作重点放在社会政策、教育和农村发展领域。

除了与主要合作伙伴中国教育部,汉斯·赛德尔基金会还与中国人民对外友好协会、中共中央党校、中华全国妇女联合会、中国国土资源部土地整理中心与中国建设教育协会合作开展工作。汉斯·赛德尔基金会中国区域项目的所有工作都依靠长期合作建立起来的网络关系。





汉斯·赛德尔基金会

Koordinierungs- und
Informationszentrum
Beijing

汉斯·赛德尔基金会
北京项目协调和信息中心

1 Xindonglu
Tayuan Diplomatic Compound
P.O. Box 5-2-122
100600 Beijing, VR China

www.hss.de/china

北京市朝阳区新东路1号
塔园外交公寓5-2-122信箱
邮编：100600

电话：0086 (10) 6532 6180 Tel
0086 (10) 6532 6181

传真：0086 (10) 6532 6155 Fax
beijing@hss-china.com

©2013 Hanns-Seidel-Stiftung