

DISCUSSION PAPER

September 2019

von Clemens Holtmann

Die privatisierte Demokratie

Wie das Outsourcing von BürgerInnenbeteiligung unsere Demokratie gefährdet

Für gewöhnlich sind demokratische Prozesse fest und unverhandelbar in staatlicher Hand. Doch seit einigen Jahren steht die Demokratie von allen Seiten in der Kritik und unter hohem Anpassungsdruck. KritikerInnen werfen ihr mangelnde Teilhabe, fehlende BürgerInnennähe und Verflechtungen von Politik und Wirtschaft vor. Weltweit gibt es deshalb Rufe nach mehr Mitbestimmung und BürgerInnenbeteiligung.

Um dem Wunsch nach mehr Partizipation nachzukommen, haben Bund, Länder und Kommunen begonnen, das letzte Heiligtum der Demokratie zu privatisieren – die Demokratie selbst. Dieses Papier zeigt, wie neue demokratische Prozesse zunehmend durch private Unternehmen kontrolliert werden, warum das ein Problem ist und was alternative Wege sein könnten.

Aufstieg der Mitbestimmung

Auf der kommunalen Ebene ist BürgerInnenbeteiligung mittlerweile in vielen Staaten fester Bestandteil der Demokratie. So wurde beispielsweise in Frankreich mit dem “Code d’urbanisme” Beteiligung bei kommunalen Bauvorhaben fest verankert. Um die Auflagen zu erfüllen, müssen die Kommunen geeignete Beteiligungsformate (z.B. Konsultationen oder öffentliche Debatten) anbieten, seit 2019 auch digital. Auch in Deutschland ist im Rahmen der Bauleitplanung BürgerInnenbeteiligung vorgesehen. Einzelne Städte

gehen mit freiwilligen Angeboten wie “meinBerlin” deutlich über die gesetzlichen Vorgaben hinaus.

Doch längst ist BürgerInnenbeteiligung nicht mehr auf kommunale Belange beschränkt. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) beauftragte 2016 die Beratungsagentur IFOK, kommunale VertreterInnen, Sozialpartner und Interessenverbände bei der Erarbeitung eines Maßnahmenprogramms für Klimaschutz zu beteiligen.²

¹ Übersicht über Projekte der Berliner Verwaltung und Beteiligungsangebote. <https://mein.berlin.de>

² <https://www.ifok.de/projects/>

Das Land Rheinland-Pfalz ließ 2015 den Entwurf zum Transparenzgesetz online kommentieren.³ In Frankreich reagierte Präsident Emmanuel Macron auf die Proteste der Gelbwesten mit einer „großen nationalen Debatte“⁴, bei der BürgerInnen Vorschläge einreichen und diskutieren konnten, z.B. in den Bereichen Demokratie und Umweltschutz. Die EU befragte BürgerInnen aus ganz Europa zum Thema Zeitumstellung⁵ und zur Zukunft der EU.⁶ Partizipation ist Zeitgeist und hält Einzug in immer weitere Bereiche und Ebenen – von der Kommune bis zur EU.

„Partizipation ist Zeitgeist und hält Einzug in immer weitere Bereiche und Ebenen – von der Kommune bis zur EU.“

Auch Parteien folgen diesem Zeitgeist – aus Überzeugung, Opportunität (weil es gerade gut aussieht) oder auf Druck der Basis. Mitglieder und sogar Nicht-Mitglieder sollen beteiligt werden. So befragte Macrons Bewegung „En Marche!“ 25.000 französische BürgerInnen nach ihren politischen Wünschen.⁷ 2018 startete die SPD ihr Debattenportal, ein Online-Forum, von dem man sich mehr Beteiligungsmöglichkeiten für Mitglieder versprach.⁸

Eigentlich eine gute Sache, könnte man meinen. Schließlich können gut gestaltete Beteiligungsprozesse Gesetze, Vorhaben und Programme verbessern, Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen und Politik greifbarer machen. Aber häufig wird in der Debatte ein entscheidender Punkt vergessen: Der Aufbau eines Beteiligungsprozesses entscheidet mit über sein Ergebnis. Das bedeutet, dass die Privatisierung von BürgerInnenbeteiligung den beteiligten Unternehmen gefährlich viel Einfluss auf demokratische Entscheidungen gibt.

klimaschutz-und-klimaanpassung/klimaschutzplan-2050-2

3 <http://transparenzgesetz.typo3web03.rlp.de/transparenzrlp/de/home/beteiligen/draftbill/46686.html>

4 <https://granddebat.fr/>

5 https://ec.europa.eu/info/consultations/2018-summertime-arrangements_de

6 https://ec.europa.eu/commission/news/future-europe-commission-launches-online-citizens-consultation-2018-may-09_en

7 <https://www.liegeymullerpons.fr/en/en-marche-la-grande-marche-2/>

8 <https://www.vorwaerts.de/artikel/nur-mitglieder-spd-startet-debattenportal-erneuerung>

8 <https://www.vorwaerts.de/artikel/nur-mitglieder-spd-startet-debattenportal-erneuerung>

Neue Alliierte für die Demokratie?

Anders als z.B. in den Bereichen Steuererhebung oder Durchführung von Wahlen, hat der Staat im Bereich Partizipation bisher kaum Kompetenzen. Parteien geht es genauso: Sie können zwar Parteitage durchführen oder eine Antragskommission bilden, haben aber kaum Kompetenz im Bereich moderner, innovativer Prozesse (z.B. mit digitalen Beteiligungsplattformen oder lokalen, interaktiven Workshops). Zur Unterstützung von Behörden, Institutionen und Parteien hat sich daher eine kleine, aber lebhaft Community von überwiegend jungen Unternehmen gebildet.⁹ Ihr Versprechen: moderne Beteiligungsprozesse den Wünschen oder Auflagen entsprechend umzusetzen.

„Die Privatisierung von BürgerInnenbeteiligung gibt den beteiligten Unternehmen gefährlich viel Einfluss auf demokratische Entscheidungen.“

So wurde beispielsweise die oben genannte „Große nationale Debatte“ in Frankreich von dem französischen Start-Up-Unternehmen „Cap Collectif“ durchgeführt.¹⁰ Das Beratungsunternehmen IFOK berät deutsche Ministerien und Landesregierungen und führt Beteiligungsprozesse durch.¹¹ Das Unternehmen Liegey Muller Pons (LMP) aus Paris unterstützte bereits die Partei „La République en Marche“, die Grünen in Bayern und die spanischen Sozialisten (PSOE).¹² Auf kommunaler Ebene führt in Deutschland das Unternehmen „zebralog“ zahlreiche Beteiligungsprozesse durch.¹³

9 Z.B. Cap Collectif, make.org, D21, zebralog, citizenlab

10 <https://www.latribune.fr/technos-medias/internet/que-fait-cap-collectif-la-civic-tech-qui-va-rendre-possible-le-grand-debat-national-803919.html>

11 <https://www.ifok.de/projects>

12 https://www.liegeymullerpons.fr/index.php/en/#optimizer_front_posts-15

13 <https://www.zebralog.de/index.php/projects/archive>

Die Unternehmen der Beteiligungsindustrie konkurrieren miteinander, indem sie neue, innovative Verfahren der Mitbestimmung entwickeln: Mitgliedern oder BürgerInnen werden interaktive Workshops und Diskussionsformate oder die Beteiligung über Online-Plattformen angeboten. Alles, was die Behörden, Institutionen oder Parteien noch tun müssen, ist das Verfahren auszuschreiben und den Auftrag zu vergeben. Um den Rest kümmert sich ein Unternehmen. Democracy on demand. Nach und nach entwickeln die Unternehmen gegenüber staatlichen Stellen so einen uneinholbaren Wissensvorsprung.

Zur Zeit liegt darin kein Problem, da Beteiligung häufig bestenfalls ein "nettes Extra", schlechtenfalls eine lästige Verpflichtung ist. Doch weil BürgerInnen mehr direkte und verbindliche Mitbestimmungsmöglichkeiten fordern, gewinnen Beteiligungsprozesse an Gewicht. Und auch die Unternehmen selbst haben ein Eigeninteresse an verstärkter Partizipation, sowohl horizontal (in mehr Bereichen) als auch vertikal (mit mehr Macht). Weil größere, komplexere Beteiligungsverfahren mehr Umsatz und Einfluss für die Unternehmen bedeuten, werben sie gezielt für mehr Beteiligung. So haben beispielsweise verschiedene Partizipationsunternehmen in Frankreich die "Initiative für eine nachhaltige Demokratie"¹⁴ gestartet, in der sie für mehr Beteiligung werben und sich als die "natürlichen Alliierten von Demokratien" präsentieren. Durch die Lobby-Tätigkeiten der Unternehmen gewinnt BürgerInnen- bzw. Mitgliederbeteiligung an Relevanz und wird nach und nach zu einem integralen Element der Demokratie.

Nun könnte man sagen: Unternehmen sind nun einmal agiler und innovativer als Verwaltungen oder Geschäftsstellen von Parteien. Ohne sie erreichen wir niemals anständige Beteiligungsprozesse. Moderne, innovative Partizipation braucht wirtschaftlichen Druck, um sich zu entwickeln. Daher sollte BürgerInnenbeteiligung an private Unternehmen ausgelagert werden. Doch dieser Gedanke ist aus drei Gründen gefährlich für die Demokratie.

1. NEUE ABHÄNGIGKEITEN

Erstens führt der Gedanke in einen Teufelskreis bzw. wird zu einer selbsterfüllenden Prophezeiung. Nachdem sich der Staat in den letzten Jahrzehnten in einer Art andauernden "Mid Life Crisis" bereits aus zahlreichen, ehemals zentralen Bereichen zurückgezogen hat, droht er nun sogar das Selbstbewusstsein und die Fähigkeiten zu verlieren, demokratische Prozesse zu organisieren. Und auch Parteien laufen Gefahr, in ihrem Kernbereich, der demokratischen Willensbildung, den Anschluss zu verpassen. Staat und Parteien folgen damit der Logik von Konzernen, die immer mehr ihrer Kernaufgaben an Dritte auslagern, um Kosten zu sparen. Alles, was bleibt, ist der Wert der Marke.¹⁵

Je länger Behörden, Institutionen und Parteien warten, Kompetenzen über Beteiligungsprozesse aufzubauen, desto schwieriger wird es für sie, den Wissensvorsprung der Unternehmen einzuholen. Ab einem gewissen Punkt bleibt ihnen keine andere Wahl mehr, als privaten Unternehmen den Prozess zumindest in Teilen zu überlassen. Man stelle sich vor, der Bundeswahlleiter würde die Aufgabe, Wahlen zu organisieren, für zehn Jahre an eine Beratungsfirma abgeben. Nach Ablauf der zehn Jahre wäre das Wissen darüber, wie eine Wahl durchgeführt wird, zu großen Teilen verloren. Der Staat hätte daher keine andere Wahl, als die Durchführung von Wahlen auch künftig an die Beratungsfirma outzusourcen.

“Je länger Behörden, Institutionen und Parteien warten, Kompetenzen aufzubauen, desto schwieriger wird es für sie, den Wissensvorsprung der Unternehmen einzuholen.”

Im Bereich neuer, innovativer demokratischer Prozesse wiegt das Problem noch schwerer, denn hier gibt es kein vorhandenes Wissen, auf das zurückgegriffen werden könnte. Wissen entsteht und bleibt zur Zeit exklusiv in der Hand der Unternehmen. So entstehen Abhängigkeiten zu Unternehmen, die es in einer Demokratie nicht geben sollte.

¹⁴ <https://about.make.org/post/initiative-pour-une-democratie-durable-charte-dalliance-entre-les-etats-les-pouvoirs-locaux-et-les-civictech>

¹⁵ Colin Crouch nennt solche Unternehmen "Phantomunternehmen". Colin Crouch - Postdemokratie (2017), S. 50ff

Je fortgeschrittener die neuen Prozesse, desto schwieriger wird es für Behörden, Institutionen und Parteien, sich aus der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen wieder zu lösen. Ihnen bleibt nur die Wahl zwischen einer dauerhaften Zusammenarbeit (zu den Konditionen der Unternehmen) oder einem Rückfall in Prozesse aus vergangenen Zeiten.

2. BEGRENZTER MARKT UND INTERESSENKONFLIKTE

Der zweite Grund, warum Beteiligungsunternehmen zu einer Gefahr für die Demokratie werden können, sind mögliche Interessenkonflikte. Nach der derzeitigen Boom-Phase (eine Phase vieler Gründungen und Innovation) wird es voraussichtlich, wie in anderen Wirtschaftsfeldern, zu einer Konsolidierungs- und Selektionsphase kommen. Einzelne Unternehmen werden sich professionalisieren, sich zusammenschließen und wachsen, während andere Unternehmen vom Markt gedrängt werden. Wenn wir gleichzeitig von einer Bedeutungs- und Umsatzzunahme von Beteiligungsprozessen ausgehen (wie oben beschrieben), können wir annehmen, dass wenige große Unternehmen (die Teil transnationaler Konzerne sein könnten¹⁶) den Markt für Partizipation unter sich aufteilen werden.

“Die Demokratie droht ihr höchstes Gut zu verlieren – ihre Glaubwürdigkeit.”

Dadurch wird die Anzahl der AnbieterInnen für einen Beteiligungsprozess vermutlich stark sinken. Wegen des begrenzten Markts müssen AuftraggeberInnen (z.B. Verwaltungen oder Parteien) möglicherweise mit Unternehmen zusammenarbeiten, bei denen Interessenkonflikte vorliegen. Die Demokratie droht so, ihr höchstes Gut zu verlieren – ihre Glaubwürdigkeit. Denn die einen Beteiligungsprozess durchführende Organisation muss absolutes Vertrauen in ihre Unabhängigkeit genießen, so wie wir in die Unabhängigkeit der Bundeswahlleiterin vertrauen. Bei (internationalen) Unternehmen und Konzernen dagegen bestehen immer die Gefahr und der Verdacht von Interessenkonflikten, beispielsweise um einen weiteren Kunden oder ein eigenes Angebot zu bevorzugen.

¹⁶ 2017 wurde IFOK von der US-amerikanischen Cadmus-Group gekauft <https://www.ifok.de/news/3208>

3. VERLOCKENDE DATEN

Möglicher Datenmissbrauch ist ein dritter Grund, warum die Entwicklung zu einer privatisierten Demokratie gefährlich ist. Denn Beteiligung (besonders digitale) produziert private und höchst sensible Daten. Solche Daten sind bei privaten Unternehmen in den falschen Händen. Wir sehen schon heute, wie Unternehmen aus immer mehr Bereichen versuchen, selbst intime Daten zu erheben und unser Verhalten analysieren, um die Erkenntnisse, beispielsweise für personalisierte Werbung, zu verkaufen. Es gibt keinen Grund, warum Unternehmen das nicht auch im Bereich der Partizipation versuchen sollten. Schon jetzt werden Daten aus Beteiligungsprozessen üblicherweise nicht beim Staat oder der Partei gespeichert, sondern auf den Servern der Beteiligungsunternehmen. Die Verlockung, die anfallenden Daten aus demokratischen Prozessen kommerziell drittzunutzen, ist im Kontext eines außer Kontrolle geratenen Digitalkapitalismus riesig.

Die Nutzung solcher Daten würde in letzter Konsequenz erlauben, dass finanzstarke AkteurInnen bei künftigen Beteiligungsverfahren das Abstimmungsverhalten der BürgerInnen zu ihren Gunsten beeinflussen können. Wer sich den Zugang zu Demokratie-Daten leisten kann, kann BürgerInnen beeinflussen und manipulieren (beispielsweise durch personalisierte Werbeanzeigen) und so Abstimmungsergebnisse steuern. Je mehr Macht wir also in die Hände einer partizipativen, aber privatisierten Demokratie legen, desto schneller bewegen wir uns in die von Colin Crouch beschriebene Postdemokratie.¹⁷ Der ursprüngliche Ruf nach mehr Demokratie wird so ad absurdum geführt.

„Je mehr Macht wir in die Hände einer privatisierten Demokratie legen, desto schneller bewegen wir uns in die Postdemokratie.“

Zwar könnten am Anfang starke Datenschutz-Regelungen stehen. Diese können aber ignoriert oder aufgeweicht werden oder neue Innovationen gar nicht erst umfassen.

¹⁷ Der Begriff Postdemokratie beschreibt ein demokratisches System, das zwar dem Schein nach demokratisch ist, in dem politische Partizipation der BürgerInnen praktisch aber folgenlos bleibt.

Shoshana Zuboff beschreibt in ihrem Buch “Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus”, wie beispielsweise Google mit aggressiven Übergriffen auf die Privatsphäre die bisher dagewesenen Datenschutznormen völlig pulverisierte: *“In einer Mischung aus Einverständnis, Hilflosigkeit und Resignation gewöhnen sich die Leute an diese Übergriffe. [...] Und je mehr die Bevölkerung dieser Entwicklung gegenüber abstumpft, desto schwieriger wird es für Einzelne wie für Gruppen, ihre Rechte einzuklagen.”*¹⁸

Mögliche Interessenkonflikte sowie die Gefahr eines Datenmissbrauchs sollten also Anlass zu höchster Sorge sein. Denn bei nur wenigen in Frage kommenden AnbieterInnen und gleichzeitiger Abhängigkeit von ihren Dienstleistungen sitzen die Unternehmen am längeren Hebel. Es ist zu befürchten, dass sie ihre Machtpositionen gegenüber dem Staat ausnutzen werden – auf Kosten der Demokratie.

“Mögliche Interessenkonflikte sowie die Gefahr des Datenmissbrauchs sollten Anlass zu höchster Sorge sein.”

Die nachhaltige Demokratie

Sollte man Partizipation also lassen? Nein. Mehr gut organisierte und verbindliche Beteiligung ist wünschenswert, denn sie führt zu einer nachhaltigeren Demokratie – aber sie sollte nicht in den Händen privater Unternehmen liegen. Auch wenn einzelne Unternehmen wie das französische “make.org” sich z.B. mit Hilfe eines Ethik-Rates als unabhängig zu präsentieren versuchen – ökonomische Logiken werden die Beteiligungsindustrie früher oder später zwingen, eigene Interessen vor die der Allgemeinheit zu stellen. Steigende Investitionen in Beteiligungs-Start-ups in Millionenhöhe¹⁹ sind Vorboten dieser Entwicklung.

Besser wäre es, die Demokratie in staatlicher Hand zu lassen, denn der Staat ist allein dem Gemeinwohl verpflichtet. Kommunen und Kreise könnten gemeinsam

regionale Kompetenzzentren für Beteiligung gründen. Die Zentren würden staatlich finanziert, sind aber unabhängig und nicht weisungsgebunden innerhalb ihres Mandats. Sie unterliegen Transparenzpflichten und demokratischer Kontrolle, um Daten- und Machtmissbrauch sowie Interessenkonflikte zu verhindern. In ihnen könnten ModeratorInnen ausgebildet, Beteiligungsprozesse organisiert und Erfahrungen ausgetauscht werden.

In überregionalen Zentren könnten darüber hinaus neue Formate und offene Software entwickelt werden.²⁰ Dabei sollten zivilgesellschaftliche Projekte mit dem Gießkannenprinzip gefördert werden. Erfolgreiche und vielversprechende Konzepte der Zivilgesellschaft sollten übernommen, professionalisiert und skaliert werden – am besten, indem man dem Team des jeweiligen Projekts Verträge und ein attraktives, selbstbestimmtes Arbeitsumfeld anbietet.

Die britische Innovations-Stiftung NESTA²¹ zeigt, dass nicht nur private Unternehmen zeitgemäß arbeiten können. Die Stiftung wurde 1998 durch das Britische Parlament ins Leben gerufen und fördert Innovation in verschiedenen Sektoren, finanziert mit öffentlichen Mitteln. Eine ähnliche Stiftung, die Innovation in Demokratie und Beteiligung fördert, wäre auch für Deutschland und Europa wünschenswert.

Auch Parteien sollten neu denken: Weder sich auf den alten Prozessen auszuruhen noch die innerparteiliche Demokratie auszulagern sind zukunftsfähige Wege. Parteien müssen daher jetzt beginnen, intern Kompetenzen und Wissen aufzubauen. Ein erfolgversprechender Weg ist auch hier, junge Talente einzukaufen und ihnen ein attraktives und vor allem selbstbestimmtes Arbeitsumfeld zu bieten. Ebenso wichtig ist es, einen Kulturwechsel zu propagieren und vorzuleben. Parteien müssen sich als lernende und experimentierfreudige Organisationen verstehen.

Die Demokratie braucht dringend ein Update, um die Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft zu lösen. Doch auch wenn kapitalistische Ideen und Strukturen uns am nächstliegenden erscheinen: eine zunehmend privatisierte Demokratie ist nicht die Lösung.

18 Shoshana Zuboff - Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus (2018), S. 167

19 make.org verkündete 2017 eine Finanzierungsrunde über 2 Millionen Euro. <https://about.make.org/post/make-org-leve-2-millions-deuros-pour-accompagner-sa-croissance-en-france-et-en-europe-et-revele-lemergence-dun-nouveau-marche-les-civic-tech>

20 In Frankreich gibt es seit 1995 die Commission nationale du débat public (CNDP, Nationale Kommission für öffentliche Diskussionen), die jedoch dringend eine Aufwertung bräuchte. <https://www.debatpublic.fr/>

21 <https://www.nesta.org.uk/>

Der Autor



Foto: Andi Weiland

Clemens Holtmann beschäftigt sich intensiv mit Fragen zu Demokratie und Partizipation. Er ist Ko-Geschäftsführer der Generationen Stiftung. Davor war er aktiv für Demokratie in Bewegung und Demokratie in Europa.

Das Democracy Lab

Das Democracy Lab ist die Plattform für demokratische Innovationen von Das Progressive Zentrum. Das Lab vernetzt und fördert Projekte, die Herangehensweisen und praktische Lösungsansätze für die Innovation der liberalen Demokratie und die Stärkung politischer AkteurInnen und Institutionen entwickeln. Die Projekte im Lab sind interdisziplinär und international und werden in Kooperation mit einer Vielzahl von Partnerorganisationen realisiert.

**DEMO
CRACY LAB**

Das Progressive Zentrum

Das Progressive Zentrum ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Think-Tank mit dem Ziel, neue Netzwerke progressiver AkteurInnen unterschiedlicher Herkunft zu stiften und eine tatkräftige Politik für den ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt mehrheitsfähig zu machen. Dabei bezieht Das Progressive Zentrum besonders junge VordenkerInnen und EntscheidungsträgerInnen aus Deutschland und Europa in die Debatten ein. Die Themenschwerpunkte liegen entlang



der drei Programmbereiche „Zukunft der Demokratie“, „Strukturwandel“ sowie „Internationale Beziehungen“ mit einem besonderen Fokus auf die europäische Integration und transatlantische Partnerschaft. Die Organisation hat ihren Sitz in Berlin und wirkt darüber hinaus in vielen Ländern Europas (u. a. Frankreich, Polen, Großbritannien) sowie in den USA.

Impressum

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten von Das Progressive Zentrum auch in Auszügen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

ISBN: 978-3-96759-000-5

© Das Progressive Zentrum e.V., 2019

Ausgabe: September 2019

V.i.S.d.P.: Dominic Schwickert

c/o Das Progressive Zentrum e.V.

Werftstraße 3, 10577 Berlin

Vorstand: Dr. Tobias Dürr, Michael Miebach, Katarina Niewiedzial

Geschäftsführer: Dominic Schwickert

www.progressives-zentrum.org

mail@progressives-zentrum.org

www.facebook.com/dasprogressivezentrum

twitter: @DPZ_Berlin

Redaktion: Paulina Fröhlich, Tobias Gralke, Sophie Pornschlegel

Gestaltung: 4S und Collet Concepts

Layout: somethingcreative.agency