



Common Ground

Länderbericht: Frankreich

Die Bedeutung von Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft

Von Lionel Cordier, Yves Sintomer

Inhaltsverzeichnis

1. Verständnis des Konzepts der Bürgerbeteiligung und ihrer Formen in Frankreich	3
2. Rechtliche Rahmenbedingungen und institutionelle Strukturen	5
3. Wichtige Projekte zur Bürgerbeteiligung	7
4. Ansätze zur Bürgerbeteiligung bei Mandatsträgern und repräsentativen Institutionen	7
5. Ansätze an die Bürgerbeteiligung in der Zivilgesellschaft und bei den Bürger:innen	9
6. Wichtigste Herausforderungen und Hürden	10
7. Autoren	11
Impressum	13

Das Verfassen dieses Berichts wurde durch die Durchführung von drei Interviews initiiert. Das erste wurde mit Ilaria Casillo, Geografin und Vizepräsidentin der Nationalen Kommission für öffentliche Debatten (CNDP), das zweite mit Loïc Blondiaux, Professor für Politikwissenschaft in Paris I Panthéon-Sorbonne, und schließlich das dritte mit Sandrine Rui, Dozentin an der Universität Bordeaux, erarbeitet.

Die Zusammenfassung dieser drei Interviews wurde dann nach dem Lektorat durch die Analysen von Yves Sintomer, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Paris 8, ergänzt.

Der Bericht ist wie folgt strukturiert: Zunächst werden die Konzeption der Bürgerbeteiligung, ihre französischen Besonderheiten und Errungenschaften sowie der rechtliche Rahmen, in dem sie sich entwickelt haben, untersucht, bevor die Wahrnehmung der gewählten Vertreter:innen und der Zivilgesellschaft sowie die wichtigsten Herausforderungen der Zukunft weiter hinterfragt werden.

1. Verständnis des Konzepts der Bürgerbeteiligung und ihrer Formen in Frankreich

Alle befragten Experten neigen dazu, die Bürgerbeteiligung als die Möglichkeit für die Bürger:innen zu definieren, Entscheidungen zu beeinflussen, sei es, indem sie über sie informiert werden und/oder direkt auf sie einwirken. Diese Definition ist

insofern weit gefasst, als dass sie es ermöglicht, eine Vielzahl von Vorkehrungen und Möglichkeiten der Beteiligung an der Entscheidungsfindung einzubeziehen. Loïc Blondiaux unterscheidet auch zwischen Bürgerbeteiligung, die alle Bürgeraktionen umfasst, um die Entscheidung zu beeinflussen, auch außerhalb des institutionellen Rahmens (Bürgerkollektive, Demonstrationen usw.), und partizipativer Demokratie, die institutionelle Einrichtungen ernannt, die darauf abzielen, die Bürger:innen in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Die partizipative Demokratie bezieht sich daher eher auf ein „Angebot zur Beteiligung“ lokaler und nationaler institutioneller Akteure, das häufig auf eine „Nachfrage“ nach Beteiligung von Bürgergruppen reagiert, die versprechen, diese mehr oder weniger direkt einzubeziehen. Der Begriff der partizipativen Demokratie ist daher enger gefasst und bezieht sich auf alle Vorkehrungen und Verfahren, die darauf abzielen, gewöhnliche Bürger:innen in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Es sei darauf hingewiesen, fügt Yves Sintomer hinzu, dass bis in die 2000er-Jahre die partizipative Demokratie der „bürgernahen Demokratie“ gegenüberstand. Diese war im Wesentlichen beratend und beinhaltete ein „selektives Anhören“ der Bürger:innen durch politische Entscheidungsträger:innen, die Nachbarschaftsräte oder ähnliche Einrichtungen organisierten. Sie wählten dieses oder jenes Argument, das in den Sitzungen gehört wurde, und entschieden, diesen oder jenen Vorschlag zu übernehmen, wenn die betreffenden Einrichtungen Empfehlungen verabschieden sollten, ohne dabei eine verbindliche Verfahrensregel befolgen zu müssen. Heute wird der Begriff der partizipativen Demokratie globaler verwendet, um die Gesamtheit der institutionellen Beteiligungsmechanismen zu beschreiben – die im Übrigen mehr Prozesse umfassen, die eng mit der tatsächlichen Entscheidungsfindung verbunden sind als früher.

Sandrine Rui bemerkt in den gebräuchlichsten französischen Sprachgewohnheiten das Auftreten einer nennenswerten Verschiebung: Während früher mehr von partizipativer Demokratie und partizipativen Mechanismen gesprochen wurde, wird auch der Begriff „Bürgerbeteiligung“ zunehmend eingesetzt. Es ist möglich, dass das Aufkommen von Bürgerinitiativen und Formen von Experimenten von der Basis ausgehend seit den 2010er-Jahren eine generischere und umfassendere Formel durchgesetzt hat, die sowohl Initiativen von Institutionen als auch von Bürger:innen selbst umfasst.

In Bezug auf die häufigsten Formen der Bürgerbeteiligung in Frankreich ist Ilaria Casillo der Ansicht, dass sich Frankreich zudem durch folgendes auszeichnet:

- durch das Vorhandensein zusätzlicher institutionalisierter Einrichtungen zur repräsentativen Demokratie, wie Nachbarschaftsräte oder Bürgerräte. So handelt es sich bei den Bürgerräten um ein seit 2014 im Gesetz verankertes Beratungsinstrument, bei dem freiwillige und zufällig ausgewählte Einwohner:innen sowie Verbandsleiter:innen einbezogen werden und mit den Verantwortlichen der Gemeinde und den Delegierten des Präfekten diskutieren können. Ihre Zahl wurde im Jahr 2023 auf 1034 geschätzt.

- durch gesetzlich geregelte Verfahren mit „One-Shot“-Vorrichtungen wie öffentlichen Debatten und öffentlichen Erhebungen, die obligatorisch durchgeführt werden müssen. Ein Beispiel für die jüngste öffentliche Debatte, die von der Commission Nationale du Débat Public (CNDP) organisiert wurde, ist das 2019 auf nationaler Ebene organisierte Management radioaktiver Abfälle, die sich sowohl durch die Konsultation von Experten als auch durch öffentliche Kommunikations- und Informationskampagnen und die Organisation von Dutzenden öffentlicher Versammlungen in ganz Frankreich auszeichnete.
- und durch Instrumente, die nicht unter einen regulatorischen Rahmen fallen, wie Bürgerkonventionen und partizipative Budgets, die aus politischen Initiativen stammen.

Um die historischen und kulturellen französischen Faktoren in Bezug auf die Bürgerbeteiligung in Frankreich zu verstehen, erinnern Loïc Blondiaux und Sandrine Rui daran, dass es notwendig sei zuerst zu verstehen, dass die Verbreitung dieser partizipativen Praktiken eine Geschichte hat, die sich auf die 1960er-Jahre. Sie bezieht sich auf eine ganze Reihe von Initiativen und politischen Vorschlägen, die mit dem im Zusammenhang standen, was damals als kommunale Aktion bezeichnet wurde. Die kommunalen Aktionsgruppen waren Kollektive von Bürger:innenn, die an die politische Macht appellieren wollten und eine Form der Kontrolle über den Entscheidungsprozess forderten, indem sie sich dann der Welt der städtischen Kämpfe anschlossen. In den 1970er-Jahren griffen die Umweltbewegungen auch diese Idee der Bürgerbeteiligung auf, in der die Bürger als Träger einer Vision der Ökologie betrachtet werden, die von der des Staates abweicht. Zu diesen Forderungen gesellt sich eine ganze Bewegung, die sich um die Idee der Selbstverwaltung mit der CFDT (Confédération Française Démocratique du Travail, einer der wichtigsten französischen Gewerkschaften) und den kritischen Bewegungen der Wissenschaft usw. gebildet hat. Eine nebulöse Protestbewegung formuliert daraufhin Forderungen im Einklang mit der partizipativen Demokratie, ohne dass dieser Begriff damals jedoch verwendet wurde. In den 1980er-Jahren schwächen sich diese Bewegungen deutlich ab, wie Helene Hatzfeld in „Faire de la politique autrement“ (Politik anders machen) zeigt: Diese Thematik wird verdrängt und wandelt sich im französischen Kontext zu einer Reihe von Dezentalisierungsreformen, die letztlich wenig mit Bürgerbeteiligung zu tun haben. In den neunziger Jahren ist eine sporadische Rückkehr in einer Reihe von Städten und seltener auf nationaler Ebene zu beobachten, wo die Idee einer verstärkten Beteiligung den Ursprung zu Initiativen zur Beteiligung der Bürger:innen an Entscheidungsprozessen gibt, diesmal eher von gewählten Vertreter:innen und Institutionen. Yves Sintomer betont, dass die Krise der Wahlvertretung die politische Klasse zunehmend zu Experimenten drängt. Cécile Blatrix zeigt, dass wir in diesem Fall die Konvergenz mehrerer Dynamiken beobachten: lokale Politik, soziale Bewegungen und eine stärker administrative Dynamik. All dies wird Anfang der 2000er-Jahre die Entwicklung einer Reihe von regulatorischen Bestimmungen eröffnen. Die Bewegung hat sich seitdem verstärkt, aber der Erfolg stellte sich bei weitem nicht immer bei den durchgeführten Experimenten ein.

Die befragten Experten betonen alle häufig, dass in Frankreich, wenn der Gesetzgeber beginnt, das Recht auf partizipative Demokratie zu vertiefen oder wenn die Exekutive partizipative Schritte unternimmt, dies fast immer als Folge von sozialen und ökologischen Konflikten geschieht. Der Wille der institutionellen Akteure entsteht nicht aus einem demokratischen Aufschwung, sondern aus der Notwendigkeit, ihr Handeln weiter zu sichern. Das jüngste Beispiel für die Organisation der Großen Nationalen Debatte und der Bürgerkonvention für das Klima nach den Mobilisierungen der Gelbwesten ist typisch.

In Bezug auf die Gründung der CNDP (Commission Nationale du Débat Public, Nationale Kommission für öffentliche Debatten) erwähnt Ilaria Casillo zwei wichtige soziale Konflikte: der erste um den TGV Méditerranée in den neunziger Jahren, der wirklich die Verpflichtung zu einer öffentlichen Debatte klarmachte und zur Gründung der CNDP führte.

Dann die Proteste über den Staudamm von Sirvens und der Tod eines Umweltaktivisten im Jahr 2014, was zur Erweiterung der Zuständigkeiten der CNDP und zu einer wichtigen Reform der partizipativen und ökologischen Demokratie im Jahr 2016 führte.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen und institutionelle Strukturen

In Bezug auf den allgemeinen rechtlichen Rahmen und die Institutionen, die die Bürgerbeteiligung in Frankreich fördern, sind Casillo und Rui der Ansicht, dass Frankreich in den Bereichen Stadtplanung und Umwelt eventuell eine fortgeschrittene Institutionalisierung der partizipativen Demokratie aufweist. Im Umweltbereich äußert sich dies insbesondere durch die Existenz einer entwickelten Gesetzgebung mit Verfahren und einer unabhängigen Stelle, um sie durchzusetzen: Artikel 7 der Umweltcharta mit Verfassungsrang verankert ein Recht auf Beteiligung und Information, das den Bürger:innen für alle Gesetze, die sich auf die Umwelt auswirken, offen steht. Diese Gesetzgebung bringt eine originelle Institution hervor, die Nationale Kommission für öffentliche Debatten (CNDP), eine unabhängige Verwaltungsbehörde auf nationaler Ebene, die die Beteiligung an Großprojekten mit Auswirkungen auf die Umwelt organisieren soll. Diese Art von nationaler Institution ist spezifisch für Frankreich und kennt kein wirkliches Äquivalent in anderen Ländern, mit Ausnahme des Bureau d'Audiences Publiques pour l' Environnement (BAPE) in Quebec.

Es gibt eine Reihe von Aspekten, die die Entwicklung der Bürgerbeteiligung in Frankreich behindern oder bedrohen. Ilaria Casillo ist der Ansicht, dass das gesetzliche Dispositiv im Bereich der Bürgerbeteiligung in Bezug auf die Rechenschaftspflicht bei öffentlichen Debatten oder Konzertierungen immer noch zu schwach ist. Wenn die Beteiligung im Gesetz verankert ist, steht es den Entscheidungsträger:innen frei, unvollständig oder falsch zu antworten, ohne dass die Teilnehmer:innen oder die CNDP Rechtsmittel einlegen können.

Loïc Blondiaux ist sogar der Ansicht, dass das Recht auf Beteiligung in Umweltangelegenheiten rückläufig ist. Dies wird durch die jüngsten ASAP-Gesetze (Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung des öffentlichen Handelns) oder die Gesetze für den ökologischen Wandel beobachtet, die den Umfang der öffentlichen Debatte begrenzen, indem sie ihr eine wachsende Anzahl von Projekten entziehen. Loïc Blondiaux ist daher der Ansicht, dass dies eine Form des Doppeldiskurses ist: mit einem öffentlichen Regierungsdiskurs, der der Notwendigkeit der Beteiligung Tribut zollt, und einem Recht, das sich in die entgegengesetzte Richtung entwickelt. Ilaria Casillo stellt fest, dass wir einen echten legislativen Rückschritt in Bezug auf die Zuständigkeiten der CNDP sehen, durch genau diese ganzen Ausnahmeregelungen und Dringlichkeitsgesetze, die immer mehr zunehmen. So erhöht beispielsweise das ASAP-Gesetz von 2018 die Schwelle für Projekte von nationalem Interesse, die Gegenstand einer öffentlichen Debatte sein müssen, von 350 auf 600 Millionen Euro und reduziert de facto die Projekte, für die die CNDP tätig werden muss. Dabei legt das Gesetz für den ökologischen Wandel fest, dass auf demselben Gebiet und für einen Zeitraum von 8 Jahren nur eine einzige öffentliche Debatte organisiert werden kann, obwohl in einigen Gebieten (Fos-sur-Mer, Dünkirchen usw.)

eine Zunahme von Industrieprojekten zu verzeichnen ist. Die Durchführung der Olympischen Spiele oder der Wiederaufbau von Notre Dame de Paris waren auch Anlässe für den Gesetzgeber, sich auf Ausnahmen zu berufen, um den Anwendungsbereich der CNDP einzuschränken: insbesondere durch die Schaffung eines Ad-hoc-Stadtplanungsrechts, das den Umfang und die Form öffentlicher Untersuchungen einschränkt. Diese Art von Bestimmungen trägt somit zur Idee einer nur scheinbaren Beteiligung bei.

Es gibt auch Hindernisse auf lokaler Ebene, wie Loïc Blondiaux in Erinnerung ruft: Es gibt zum Beispiel sehr wenige lokale Referenden in Frankreich, obwohl seit 2003 die Möglichkeit besteht, Entscheidungsreferenden in dieser Größenordnung abzuhalten. Jedes Mal, wenn eine lokale Gebietskörperschaft weit genug gehen und Macht umverteilen will, stößt sie auf das Veto des Präfekten. Dies war zum Beispiel der Fall in Poitiers oder Grenoble, wo diese Städte versuchten, Vorkehrungen zu treffen, die den Handlungsspielraum ihres Stadtrats begrenzen sollten. So wollte die Stadt im Fall von Grenoble ein Dispositiv für Interpellation und Bürgerabstimmung einrichten: Es sollte die Aufnahme eines Themas auf die Tagesordnung des Stadtrats ermöglichen, das von einer Petition von mehr als 2000 Bürger:innen getragen wurde. Nach der Debatte im Rat konnte der Bürgermeister entweder den Vorschlag für seine Umsetzung annehmen oder ihn den Bewohner:innen von Grenoble im Rahmen einer Abstimmung bei einer Zustimmung von mehr als 20.000 Stimmen zur Stellungnahme vorlegen. Der Präfekt blockierte die Annahme dieses Dispositivs, da er der Ansicht war, dass die lokalen gewählten Vertreter:innen nicht befugt seien, die lokale Demokratie nach den von ihnen gewünschten Mechanismen zu organisieren.

Ganz allgemein betont Yves Sintomer, dass die französische politische Kultur traditionell von einer paternalistischen Variante des Republikanismus geprägt sei, die in einem Staat, der gegenüber dem Druck bestimmter Gruppen (einschließlich Vereinigungen und Bürgerinitiativen) abgeschirmt ist, die Garantie des Allgemeininteresses sieht. Auch die Vorstellung von der Irrationalität der Masse ist in den herrschenden Klassen des Landes besonders ausgeprägt.

Alle befragten Experten sind sich einig, dass es in Frankreich keine allgemeine und kohärente Reflexion der Institutionen über die partizipative Demokratie gibt. Ilaria Casillo erwähnt Elemente sofortiger Antworten, eine Form der „Responsiveness“ im öffentlichen Handeln gegenüber der Partizipation, zu Ungunsten einer Reflexion über „Responsibility“ oder einer Bereitwilligkeit und eines mit Verantwortung getragenen politischen Projekts. Sie erwartet deshalb, dass wir durch das Ausbleiben klarer Richtlinien einer Zunahme der Instrumente zur Bürgerbeteiligung und einer Vielzahl von Instanzen beiwohnen, die mit der Bürgerbeteiligung betraut werden (DITP, CESE, CNDP, Ministerium für die demokratische Erneuerung usw.). Gleichmaßen ist die wachsende Rolle des CESE gegenüber der CNDP sowie die komplementäre Rolle, die diese beiden Institutionen spielen könnten, nicht wirklich kodifiziert worden.

Darüber hinaus stellt Sandrine Rui, die seit den 1990er-Jahren an diesem Thema arbeitet, fest, dass die Politik seit 30 Jahren von „Experimenten“ für Partizipationssysteme spricht. Wenn wir bestimmte Dynamiken der Institutionalisierung beobachten, wird diese Art von Politik immer noch als Experiment wahrgenommen, und das Maß ihrer langfristigen Auswirkungen auf die französische Öffentlichkeit ist letztendlich ziemlich schwer zu bewerten.

3. Wichtige Projekte zur Bürgerbeteiligung

Die befragten Experten stellen fest, dass die Abhaltung nationaler Bürgerkonventionen einen wichtigen Impulseeffekt hatte, mit vielen aktuellen Konventionsentwürfen auf lokaler und kommunaler Ebene: Nantes, Poitiers, Bordeaux, Grenoble, Paris, Gironde, Bretagne usw. Diese Welle von Bürgerkonventionen folgt auf die früheren Wellen von Anfragen nach partizipativen Budgets und digitalen Plattformen, die Ilaria Casillo bemerkte.

Loïc Blondiaux erwähnt auch die Existenz einer interessanten assoziativen französisch-schweizerischen Initiative: die Einrichtung einer Rhone-Volkversammlung, die aus einer Form des Bürgerrates besteht, der ausgelost wird, um sich auszudenken, wie ein Governance-System für die Rhone aussehen würde. Dieses ursprünglich grenzüberschreitende Dispositiv befindet sich noch im Anfangsstadium, hat aber den Verdienst, interessante Überlegungen darüber anzustellen, wie umweltpolitische Governance-Systeme eingerichtet werden könnten.

Bei der Befragung zu emblematischen Partizipationsmechanismen in Frankreich außerhalb der Bürgerkonventionen

zeigt Ilaria Casillo vor allem ihr Interesse an der zunehmenden Entstehung von Partizipationsformen, die derzeit außerhalb des institutionellen Rahmens liegen (Selbstverwaltung, Besetzung von Räumlichkeiten) und dazu neigen, klare Verbindungen zwischen den Anforderungen des ökologischen und demokratischen Wandels zu knüpfen. Sie erwähnt zum Beispiel die Besetzung einer Seilbahnbaustelle des Girose-Gletschers durch das Kollektiv Soulèvements de la Terre, die wahrscheinlich auf allen Ebenen mehr Einfluss auf die öffentliche Debatte hatte als viele institutionelle Einrichtungen. Yves Sintomer fügt hinzu, dass diese selbstverwalteten Formen der Bürgerbeteiligung unter den militanten Schichten der Jugend mehr Energie wecken und die Vorstellungskraft viel mehr ansprechen als institutionelle Einrichtungen. Bis dahin hat die Entwicklung Letzterer das wachsende Misstrauen der Bürger:innen gegenüber dem politischen System kaum begrenzt. Die Forderung nach institutioneller Beteiligung, die in Frankreich bei weitem am beliebtesten ist, ist die Bürgerinitiative, die in Frankreich als „Referendum auf Bürgerinitiative“ bezeichnet wird.

4. Ansätze zur Bürgerbeteiligung bei Mandatsträgern und repräsentativen Institutionen

Die befragten Experten sind sich einig, dass die große Mehrheit der gewählten Vertreter:innen den Schritten der Bürgerbeteiligung sehr misstrauisch oder sogar feindlich gegenübersteht. Ein großer Teil der gewählten Vertreter:innen beansprucht weiterhin das Monopol für die Definition des öffentlichen Interesses und glaubt, dass sie die einzigen legitimen Akteure in der Demokratie sind, um Entscheidungen zu treffen. Sie befürchten eine Form des Wettbewerbs vor dem Hintergrund einer allgemeinen Schwächung der demokratischen Institutionen.

Sandrine Rui, Ilaria Casillo und Yves Sintomer schwächen dieses Urteil jedoch ab, indem sie beobachten, dass sich die Wahrnehmungen und Normen in den letzten 30 Jahren dennoch verändert haben: Es ist nicht mehr vorstellbar, dass ein gewählter Vertreter/eine gewählte Vertreterin sagt, dass man den Bürger:innen nicht zuhören sollte. Ebenso wäre eine partizipative Veranstaltung in der Größenordnung der Bürgerkonvention für das Klima vor 20 Jahren

undenkbar gewesen. Darüber hinaus bedauert Ilaria Casillo, dass es zwar eine Minderheit von gewählten Vertreter:innen gibt, die diese Dispositive fördern, dass diese Akzeptanz aber nur in einer Rede erfolgt, in der die Hauptidee darin besteht, die Verbindung wiederherzustellen. Sie spricht daher von einer „medizinischen“ Vision der partizipativen Demokratie, die auf eine Reihe von Werkzeugen reduziert ist und nur als heilend für das Übel der Enthaltung und des Misstrauens gegenüber gewählten Amtsträger:innen wahrgenommen wird.

Loïc Blondiaux bedauert auch, dass es kein tieferes Bewusstsein dafür gibt, dass die Bürgerbeteiligung die Legitimität der Vertretung stärken könnte, nach dem Vorbild, das die am EWSA beteiligten zwischengeschalteten Körperschaften (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, NGOs) intuitiv entwickelt haben, indem sie auf Bürgerkonventionen drängten und so ihr Überleben sicherten. Der Legitimitätskonflikt zwischen gewählten Vertreter:innen und Bürger:innen wird von beiden Seiten stark wahrgenommen, wobei das Problem darin besteht, dass eine Vervielfachung der Partizipationserfahrungen ohne Ergebnisse oder Einfluss die Idee der Partizipation in Frankreich in Frage stellen könnte. In der Tat fühlte sich die Regierung selbst bei besonders innovativen Maßnahmen wie der Bürgerkonvention für das Klima berechtigt, ihre Empfehlungen trotz der Werbung für dieses Ereignis nicht zu berücksichtigen. Die Enttäuschung, die durch diese Weigerung hervorgerufen wurde, war zum Beispiel bei den Bürger:innen spürbar, die sich bereit erklärt hatten, am Bürgerkonvent zum Thema Lebensende teilzunehmen, der 202–2023 stattfand und die diesem Dispositiv bereits viel kritischer gegenüberstanden. Casillo erinnert daran, dass die Bürger:innen seitdem nicht so sehr fordern, sich zu beteiligen, sondern mehr Einfluss auf die Entscheidungsfindung selbst zu nehmen.

Yves Sintomer fügt hinzu, dass die Regierungen des derzeitigen Präsidenten der Republik in dieser Hinsicht eine widersprüchliche Politik betreiben. Das beste Beispiel ist der Kontrast zwischen den Erfahrungen des Anfang 2023 organisierten Bürgerkonvents zum Thema Lebensende, einem Prozess mit Grenzen, aber auch unbestreitbarer Ernsthaftigkeit, zu einem Zeitpunkt, als die Rentenreform gegen alle Arbeitnehmergewerkschaften, die Mehrheit der öffentlichen Meinung, die immensen Straßendemonstrationen der Gegner und sogar die Mehrheit des Parlaments gerichtet war. Ebenso hatte Macron die Bürgerkonvention für das Klima organisiert, aber die Institutionalisierung des auch von den Gelbwesten geforderten „Referendums auf Bürgerinitiative“ abgelehnt.

Loïc Blondiaux weist mit dem Finger auf die Hypertrophie der Exekutiv- und Präsidialgewalt, mit einer institutionellen Mimikry, die eine Reproduktion dieser Funktionsweise auf lokaler Ebene zur Folge hat, sei es in den Departements, Regionen oder Städten, mit einem Präsidenten und seiner allmächtigen Exekutive und äußerst begrenzten Spielräumen für Beratung. Das Paradoxe dabei ist, dass es nur mit Zustimmung der Exekutiven eine Bürgerbeteiligung geben kann. Die Existenz einer ehrgeizigen partizipativen Politik beginnt auch mit dem politischen Willen eines Anführers. Auf nationaler Ebene wurde dies durch den Bürgerkonvent deutlich, der nur durch das Wort von Emmanuel Macron und sein Engagement für „Diskussionen ohne Filter“ zustande kam, aber das gleiche gilt auch für die Städte: Die Gemeinden, die ein hohes Maß an Beteiligung an ihren Entscheidungsprozessen haben, verdanken dies den Bürgermeistern, die sich stark engagieren (Kingersheim, Grenoble, Poitiers, Paris usw.). Yves Sintomer fügt hinzu, dass die Dienste, die sich mit der Bürgerbeteiligung befassen, in der Verwaltungsstruktur der lokalen Behörden noch allzu oft marginal bleiben. Das ist jedoch nicht immer der Fall. Zum Beispiel hat das Departement Seine Saint-Denis gerade die Beteiligung an einer größeren Delegation zum Thema Gleichstellung und Staatsbürgerschaft im Allgemeinen integriert, die wiederum dem Bereich Human-

ressourcen und Modernisierung angehört. Auf ehrgeizigere Weise hat die Metropolstadt Nantes einen Pakt für die Bürgerschaft des Stadtgebiets angenommen, der den verschiedenen Verwaltungen eine systematische und transversale partizipative Dynamik verleihen soll.

5. Ansätze an die Bürgerbeteiligung in der Zivilgesellschaft und bei den Bürger:innen

Wie wird Bürgerbeteiligung heute von zivilgesellschaftlichen Stakeholder:innen und Bürger:innen wahrgenommen? Wenn man feststellt, dass es ein wichtiges und dynamisches aktivistisches Milieu gibt - *Démocratie Ouverte* (Offene Demokratie), *Décider Ensemble* (Gemeinsam Entscheiden), *Institut de la Concertation* (Institut für Konzertierung) usw. -, und wenn Umfragen zeigen, dass eine große Mehrheit der Bevölkerung die Entwicklung der partizipativen Demokratie befürwortet, wird das Vorhandensein einer gewissen Desillusionierung und einer zunehmenden Erschöpfung bei Verbänden und Bürgern auch von den befragten Experten festgestellt. Sandrine Rui stellt fest, dass ab Mitte der 2010er-Jahre ein erheblicher Teil der Bürger:innen dazu neigt, sich allmählich von den Partizipationsmechanismen abzuwenden, um direkt zur Tat zu schreiten. Die partizipative Demokratie wird selbst zum Gegenstand des Protests. Diese Experimente außerhalb des Rahmens geben nicht nur vor, zu diskutieren, sondern reagieren auch auf einen immer akuterem Handlungsbedarf. Nach Selma Tilikete fügt Yves Sintomer hinzu, dass der Bereich der Wissenschaften und Techniken in Gesellschaften (STS auf Französisch) und die Praktiker:innen, die sich für die Beteiligung auf dem Gebiet der Wissenschaften und Techniken mobilisierten, sich ebenfalls weitgehend von der institutionellen Beteiligung losgesagt haben, da die öffentliche Politik im Umgang mit der Klimakrise weit zurückliegt.

Auch die großen Verbände, insbesondere im Umweltbereich, zeigen sich zunehmend demotiviert von institutionellen Partizipationsmechanismen, während sie gleichzeitig zunehmend von neuen Formen des Protests überfordert werden. Ilaria Casillo weist darauf hin, dass sie beginnen, diesen Maßnahmen keine Achtung mehr zu schenken, und dass es zum Beispiel schwierig war, NGOs in der letzten öffentlichen Debatte zu haben, die von der CNDP zum Thema Kernenergie organisiert wurde. Ein solches Misstrauen entsteht, obwohl diese Verbände selbst eine Form der Vermittlungskrise erleben, wie Sandrine Rui bemerkt. Diese Strukturen stehen zwischen zwei Fronten, einerseits von Bürger:innen und Aktivisten, die schnell handeln wollen, und andererseits von Institutionen, die solche partizipativen Maßnahmen ebenfalls in Erwägung gezogen haben, um die Positionen dieser Verbände gegenüber anderen Standpunkten zu modulieren und zu differenzieren. Yves Sintomer weist jedoch darauf hin, dass radikale Verbände wie OXFAM Frankreich und Attac Frankreich in ihren Forderungen die Schaffung von Bürgerversammlungen einschließen, die ausgelöst werden, und dass auf lokaler Ebene ein bedeutender Teil des Vereinsgefüges in institutionellen partizipativen Schritten mobilisiert wird, wenn diese ernst genommen werden. Was jedoch fehlt, ist eine Dynamik von *Community Organizing*, wie sie in den USA oder in vielen Ländern des globalen Südens praktiziert wird: eine Dynamik, die darin besteht, den untergeordneten Schichten zu helfen, durch autonome Organisation an Handlungsfähigkeit (*Empowerment*) zu gewinnen. In Frankreich stellen die Angst vor Gegenmächten auf der einen Seite und die eher paternalistische Logik vieler Verbände und NGOs auf der anderen Seite starke Hindernisse dar, die von Forschern wie Julien Talpin und Marie-Hélène Bacqué hervorgehoben wurden.

Allgemeiner erinnert Loïc Blondiaux daran, dass die quantitativen Umfragen, die an der französischen Bevölkerung durchgeführt wurden, ein echtes Streben nach mehr Beteiligung widerspiegeln, während gleichzeitig die Entstehung einer zunehmend kritischen Sicht der bereits umgesetzten Maßnahmen beobachtet wird, mit der Überzeugung, dass sowieso alles im Voraus entschieden werde. Er stimmt mit Yves Sintomer darin überein, dass vor allem das Referendum der Bürgerinitiative weiterhin breite Zustimmung findet, und nicht die Dispositive, die auf einer Auslosung beruhen. Dieses Instrument der direkten Demokratie, das der Möglichkeit der Bürger entspricht, ein Referendum ohne Umweg über den Präsidenten der Republik oder das Parlament zu beantragen, ist als eine wichtige Forderung der Gelbwesten-Bewegung entstanden.

Yves Sintomer hebt außerdem die Entwicklung von Planungsbüros hervor, die sich aus Fachleuten der Bürgerbeteiligung zusammensetzen und eine echte Expertise zu diesem Thema sowie eine starke politische Ethik entwickeln. ResPublica oder Missions Publiques gehören somit zu den angesehensten Studienbüros zu diesem Thema auf europäischer Ebene. Viele andere Strukturen sind jedoch vor allem durch geschäftliche Erfordernisse motiviert und verfügen vor allem nicht über eine so fundierte Expertise im Bereich der Bürgerbeteiligung.

6. Wichtigste Herausforderungen und Hürden

Für die befragten Experten erscheint die Zukunft der Bürgerbeteiligung in Frankreich entweder düster oder ungewiss. Für Loïc Blondiaux, der von Yves Sintomer unterstützt wurde, ist zwar ein ziemlich dynamisches Ganzes mit einer zunehmenden Anzahl von Fachleuten und der Entstehung eines echten Beteiligungsmarktes zu beobachten, die allgemeinen politischen Dynamiken gehen dabei in Frankreich aber in die entgegengesetzte Richtung. So untergraben der Rückgang der Grundfreiheiten, die Ausweitung der Repressionsmechanismen und die Entstehung einer zunehmend von der extremen Rechten geprägten Weltanschauung die Möglichkeiten eines politischen Umfelds, das der Bürgerbeteiligung förderlich ist. Politische Parteien erscheinen nicht mehr als verlässliche Überbringer von Beteiligungsanträgen, und die wenigen Verfassungsreformprojekte rücken diese Frage nicht in den Mittelpunkt. Darüber hinaus bleibt die Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung in Frankreich schwach und hängt immer noch stark von den kurzfristigen Strategien der politischen Entscheidungsträger:innen ab, wobei die Gefahr besteht, dass diese im Laufe der Zeit gestürzt werden.

Ilaria Casillo erinnert daran, dass die partizipative Demokratie die Krise der repräsentativen Demokratie nicht lösen und ihr nicht als „Medizin“ dienen kann, da dieses Problem des Vertrauens in die Repräsentation nur ein Eingreifen in die repräsentativen Gremien selbst erfordern kann. Für sie ist die partizipative Demokratie eine Entwicklung der zeitgenössischen Demokratie. Wenn es aber darum geht, das Problem der Vertretung und des Vertrauens anzugehen, müssen wir uns vor allem mit den Parteien und Gewerkschaften befassen, um politisch zu überdenken, was es bedeutet, zu repräsentieren, d.h. das Feld der partizipativen Demokratie zu verlassen und mehr über repräsentative Institutionen nachzudenken.

Sandrine Rui ist jedoch der Ansicht, dass die wachsende Rolle des EWSA eine erste Möglichkeit wäre, partizipative Ansätze mit einer Kammer der Republik und insbesondere mit der Sozialdemokratie zu verbinden. Sie sieht einen möglichen Weg darin, wie die Formen der Bürgerbeteiligung in Bezug auf die Formen der sozialen Beteiligung der Gewerkschaften, der

zwischengeschalteten Körperschaften, der organisierten Zivilgesellschaft erdacht werden können. Auch wenn die erste Bürgerklimakonvention nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt hat, hat sie doch gezeigt, dass es möglich ist, komplexe Fragen in relativ kurzer Zeit zu diskutieren. Eine freiwillige Übernahme dieser Instrumente durch die Politik ist nach wie vor wünschenswert und steht den Anforderungen an Effizienz und Schnelligkeit nicht grundsätzlich entgegen.

Yves Sintomer seinerseits widerspricht stark der Argumentation von Ilaria Casillo, die zu sehr von der Logik der von ihr geleiteten Institution, der CNDP, geprägt zu sein scheint, die nur beratend tätig ist und keine repräsentative Berufung hat. Die Dichotomie Repräsentation/Partizipation wird in der Literatur, aber auch in der Praxis zunehmend relativiert, wie das Beispiel der Klimabürgerkonvention zeigt, die sich wie eine neue repräsentative Versammlung verhalten hat, mit allen Grenzen dieser Erfahrung. Ganz allgemein stellen die ausgelosten Versammlungen und Jurys eine neue Form der politischen Vertretung dar und können nicht einfach auf die Seite von einer Beteiligung gestellt werden.

Schließlich bleibt die Kopplung von Beteiligung und Entscheidung ein großes und komplexes Hindernis, das von allen Experten häufig in Erinnerung gerufen wird.

Solange diese Frage nicht angegangen wird, werden die Institutionen mit zunehmender Frustration über diese Maßnahmen konfrontiert sein und eine Flucht der Bürger erleben, die zum Handeln und zur Koordinierung außerhalb des Rahmens aufgefordert werden. Ilaria Casillo wünscht sich daher ein kodifizierteres, gekläarteres und konkreteres Rechenschaftssystem, da sonst das Risiko bestünde, „durch vermehrtes Reden besser zu verschweigen“. Sie besteht auch auf der Notwendigkeit, mehr Brücken mit nicht-institutionellen Einrichtungen zu bauen, während Loïc Blondiaux echte Mobilisierungen fordert, um einen allgemeinen Rückgang der Bürgerbeteiligung in Frankreich zu verhindern. Yves Sintomer stimmt mit den beiden vorherigen Experten überein und argumentiert, dass ohne eine umfassende Reform der Institutionen, einschließlich einer starken partizipativen Dimension und der Schaffung neuer Formen der Bürgervertretung, ziemlich schwarze Szenarien für die französische Demokratie Realität werden könnten. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Herausforderung, die das Anthropozän und die ökologische Krise darstellen, die bei der Gründung der wahlpolitischen Regime nicht berücksichtigt werden konnten, von großer Bedeutung. Wie können wir Nicht-Menschen und zukünftige Generationen repräsentieren, wie können wir die politischen Institutionen langfristig und nicht kurzfristig auf Wahlen ausrichten? Diese Fragen stellen sich weit über Frankreich hinaus, aber das besonders starke Misstrauen gegenüber dem politischen System in diesem Land macht sie hier noch brandaktueller.

7. Autoren

Lionel Cordier ist ein Postdoktorand, der dem CNRS und dem CRESPPA-Labor angehört. Er arbeitet momentan mit Yves Sintomer an dem europäischen Projekt PHCENIX über den Einsatz demokratischer Innovationen im Kontext der Umsetzung des europäischen Grünen Deals. Er promovierte in Politikwissenschaft über die isländische Demokratiekrise von 2008 und hat sich auch mit Borealismus und Repräsentationen des skandinavischen Weißen Denkens sowie der Entstehung der isländischen Piratenpartei nach 2012 beschäftigt.

Yves Sintomer ist Professor für Politikwissenschaft und Mitglied des Präsidentenausschusses an der Universität Paris 8. Er ist Senior-Ehrenmitglied des Institut universitaire de France, einer der prestigeträchtigsten Institutionen Frankreichs und außerordentliches Mitglied vom Nuffield College, Oxford und der Universität Neuchâtel (Schweiz). Er war Gast-Stipendiat oder -Professor in prestigeträchtigen Universitäten wie Harvard, Yale, University College London, Tsinghua Universität und den Universitäten von Peking, Frankfurt and Berlin (Humboldt). Sein neuestes Buch ist *The Government of Chance. Sortition and Democracy from Athens to the Present*, Cambridge University Press, 2023. Er hat über die partizipative und deliberative Demokratie, politische Vertretung und deutsche und französische Soziologie geschrieben. Seine Werke wurden in 20 Sprachen veröffentlicht.

Dieser Länderbericht ist Teil des Programms **Common Ground: Über Grenzen mitgestalten**, an dem insgesamt acht Länder teilnehmen. Das Projekt wurde von der Robert Bosch Stiftung initiiert und gefördert. Die Umsetzung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung.

Impressum

Veröffentlicht von

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstrasse 31
70184 Stuttgart, Germany
www.bosch-stiftung.de

Autoren

Lionel Cordier, Yves Sintomer

Redaktion

Nicolas Bach, Fabian Dantscher, Sabine Fischer, Gordian Haas, Sylvia Hirsch, Eva Roth

Layout

mischen

Copyright 2024

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle Rechte vorbehalten.