

Bürgerbeteiligung 3.0

Zwischen Volksbegehren
und Occupy-Bewegung



Inhaltsverzeichnis

Rumoren

Einstiege 12

Bürger und Bürgerinnen, hinein in die Parteien! 19
Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Transformation
Von Claus Leggewie

Aufbegehren

Auf zum nächsten Level! 28
Bürgerbeteiligung im Wandel der Zeit
Von Hans J. Lietzmann

Von A wie Agendakonferenz bis Z wie Zukunftswerkstatt 36
Formen informeller Beteiligung
Von Gesine Schulze und Alexandra Kast

Als Bollwerk viel zu schade 42
Die Aarhus-Konvention zur Bürgerbeteiligung im Umweltschutz
Von Michael Zschesche

Auf Augenhöhe mit dem Goliath 49
Stärkung der Bürgerrechte
Von Peter Rottner

Der Mix macht´s 55
Kommunikationswege
der politischen Partizipation
Von Herbert Kubicek

- 62 **Pick your Battle!**
Globaler Jugendwiderstand
Von Daniel Boese
- 67 **Wie viel Einfluss liegt auf der Straße?**
Atomkraft und Protest
Von Christian Hillengaß
- Aufbruchsstimmung**
- 74 **Unterm Schaufelbagger**
Politische Kultur und Großprojekte
Von Klaus Selle
- 84 **Mehr Öffentlichkeitsbeteiligung wagen!**
Die Zutaten für einen modernen Planungsprozess
Von Anton Hofreiter und Rüdiger Herzog
- 89 **Ökosteuer schlägt Volksabstimmung**
Grenzen der Partizipation
Von Felix Ekardt
- 95 **Die Frage nach dem Nutzen**
Bürgerbeteiligung und Nachhaltigkeit
Von Bettina Hennig
- 101 **Wider die binäre Ja/Nein-Demokratie**
In der Krise der politischen Repräsentation
Von Thymian Bussemer
- 108 **„Die Erfahrung realer Ohnmacht muss nicht unbedingt progressive Folgen haben“**
Zukunft der Demokratie
Ein Interview mit Roland Roth

Impulse

Projekte und Konzepte 114

Medien 124

Spektrum Nachhaltigkeit

Wälder als Joker 128

Wege zum Zwei-Grad-Ziel

Von Franz Josef Radermacher

Rückblick mit Zukunftsvision verbinden 132

Rio-20-plus – Plädoyer für ein ambitionierteres Gipfelmotto

Von Hans-Peter Repnik

Verantwortliche stellen sich taub 136

Reduktion von Schienenverkehrslärm

Von Walter Feldt

Mit Amarant gegen die Armut 140

Klimawandel und

lokale Anpassungsstrategien

Von Sarah Hackfort

Rubriken

Editorial 7

Impressum 144

Vorschau 145

Teil 3
zum UN-Weltgipfel
2012 in Rio de
Janeiro

Für ihr inhaltliches und
finanzielles Engagement
sowie die gute Zusam-
menarbeit danken wir
dem:



Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland

Bürgerbeteiligung im Wandel der Zeit

Auf zum nächsten Level!

Von Hans J. Lietzmann

Die Klage, politische Institutionen könnten Probleme nicht mehr kompetent genug lösen, ist keineswegs neu: Über die Jahrhunderte hat derlei Unzufriedenheit politische Systeme verändert. Angesichts hochgradig komplexer Sachverhalte und einer hochgebildeten Gesellschaft steht die Demokratie heute vor einer neuen Entwicklungsstufe.

— Förmliche Planungs- und Genehmigungsverfahren der vergangenen Jahre waren stets vom Ruf nach einer quantitativen und qualitativen Ausweitung der Bürgerbeteiligung begleitet. Dabei ist bemerkenswert und alles andere als selbstverständlich: Es gibt kaum Meinungsverschiedenheiten darüber, dass eine solche erweiterte Beteiligung erforderlich und angemessen ist.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht spricht außerdem vieles dafür, dass dieser Diskussion nicht nur ein emotionaler Stimmungswandel zugrunde liegt, sondern dass strukturelle Veränderungen die Debatten über Bürgerbeteiligung verstärkt haben und damit eine Erklärung für einen offenkundigen Widerspruch sein könnten: Einerseits haben wir es zu tun mit zum Teil eskalierenden politischen Ereignissen bei manchen rein rechtlich vollzogenen Planungsverfahren (Stuttgart 21) und der daraus entstandenen Debatte über den sogenannten Wutbürger, andererseits mit einer

eher stillen, aber flächendeckenden und ganz alltäglich gewordenen Realität von Bürgerbeteiligungsprozessen in nahezu allen Städten und Regionen Deutschlands. Der strukturelle Hintergrund des politischen Prozesses, der sich in der Debatte um die Bürgerbeteiligung zeigt, soll hier anhand von drei Dynamiken verdeutlicht werden, die die politische Realität unseres Landes nachhaltig (mit)bestimmen.

Institutionelle Defizite der repräsentativen Demokratie

Aus einer Vielzahl von Umfragen lässt sich klar ersehen, dass eine große Mehrheit in der Bevölkerung und der Wählerschaft nurmehr geringes Vertrauen in die Leistungsfähigkeit und Problemlösungskompetenz der Parlamente und deren gerichtliche Kontrolle hat. Das Nachlassen der Wahlbeteiligung insgesamt und die mangelnde Mobilisierung ganzer Wählergruppen sind ein ähnliches Indiz. Aber auch die neuerdings festgestellte Unzufriedenheit der Abgeordneten selbst, die sich über ihren mangelnden politischen Einfluss äußern, weist darauf hin, dass es sich nicht nur um ein Motivationsproblem der Wähler(innen), sondern wohl auch um die Wahrnehmung eines institutionellen Defizits der politischen Entscheidungsfindung selbst handelt. (1)

Nun ist dies nicht von vorneherein ein Grund zur Dramatisierung. Die politischen Institutionen haben sich in den vergangenen Jahrhunderten beständig und kontinuierlich fortentwickelt und sich den Entscheidungsproblemen angepasst. Von einer anfänglichen Beteiligung der wohlhabenden und der gebildeten Bürgerschaft (ihrer Kompetenz, ihres Geldes und ihrer Hilfe bei der Umsetzung) bereits in der preussischen Monarchie des 19. Jahrhunderts gelangte man zu einer umfassenden Parlamentarisierung und der Wahl sogar der Regierung durch die Bürger(innen). In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vollzog sich die volle Entwicklung der Parteien, die ja (bei aller inzwischen gängigen Kritik) auch eine wichtige Kompetenzressource in den Parlamenten und eine wichtige Hilfe bei der Vermittlung und Umsetzung der politischen Entscheidungen darstellen sollten. Heutzutage bezieht man die Stakeholder, also private, verbandlich nicht gebundene Interessen- und Machtträger über unterschiedliche Kommissionen und Runde Tische in den Entscheidungsprozess ein. Das, was wir heute als „Gewaltenteilung“ begreifen, war seit ihrer Entstehung vor mehreren Hundert Jahren ein Produkt der Arbeitsteilung, in erster Linie aus dem

Grund, den Gehalt, die Machtbalance und damit die Tragfähigkeit von Entscheidungen zu erhöhen. All dies waren institutionelle Fortentwicklungen, die sich nicht einfach von selbst ergaben. Vielmehr zogen sie ihre Dynamik aus der Feststellung, dass es den jeweils traditionellen Institutionen an Problemlösungs- und Entscheidungskompetenz mangelte. Alle diese Fortentwicklungen reagieren auf ein reales (zumindest als real diagnostiziertes) Defizit. Es waren diese über die Zeitläufe sehr unterschiedlichen (!) Formen der Gewaltenteilung auch immer „neue“ Gewaltenteilungen. Es waren immer aktuelle Lösungsversuche auf dem Weg zu besseren Entscheidungen – für die Zeitgenoss(inn)en stets fremd und ungewohnt.

„ Die Handlungsmöglichkeiten der traditionellen Institutionen schrumpfen, doch die Beteiligterer, die diesen Prozess besorgt registrieren, ist auf dem Stand des 19. Jahrhunderts stehen geblieben! “

Vor einer ähnlichen Situation stehen wir heute: Die gegenwärtigen Institutionen sind nicht im Stande und zum Teil (auch deshalb) nicht willens, die notwendigen Entscheidungsgrundlagen selbst zu gestalten. Die Vielzahl an Restriktionen sowohl finanzieller Art wie auch ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen verengen die institutionell-politischen Gestaltungsmöglichkeiten in einem Maße, dass auch die dafür bislang vorgesehenen Gremien die notwendigen Anpassungen und damit die erforderlichen Kompromisse nicht mehr vornehmen und schließen können. Die Finanzpolitik ist hierfür ein besonders drastisches Beispiel, das sich aber im Kleinen in allen Politikfeldern zeigt. Umfassende Vernetzung und beständig zunehmende Komplexität lassen den Handlungsspielraum schrumpfen.

Doch während sich die Handlungsmöglichkeiten der traditionellen Institutionen wie Parlamente, Verwaltungsspitzen, Parteien und Verbände verringern, ist die Beteiligung derer, die diesen Prozess aufmerksam verfolgen und besorgt registrieren, auf

dem Stand des 19. Jahrhunderts stehen geblieben! Der unorganisierte Bürger wird in seinem Gemeinwesen als Träger des sogenannten Gemeinwohls nur zum Objekt von sehr spät im Planungsprozess angesetzten sogenannten Informationsveranstaltungen. Beim Agenda-Setting, also der Auswahl von Planungsalternativen, ist er wie oft auch das Parlament nur nachrangig beteiligt. Das schafft Unruhe.

Alltagsexperten mit Entscheidungskompetenz

Die zunehmende Distanz zwischen den Institutionen der repräsentativen Demokratie und der Bürgerschaft hat auch Gründe, die auf Seiten der Bürger(innen) zu suchen sind: Sie werden selbstständiger und selbstbewusster, sie vertrauen sich nicht mehr leichthin einer politischen Führung dauerhaft an. Sie vertrauen auf die eigene Urteilsfindung und sie haben Grund dazu.

Oft ist in Sonntagsreden von der sogenannten „Wissensgesellschaft“ die Rede. Sie ist aber nicht nur ein beliebtes politisches Ziel, sondern in mancher Hinsicht längst herrschende Realität. Kontinuierlich wächst in der deutschen Bevölkerung der Ausbildungsstand, Wissen und Informationskompetenz nehmen zu. So ist seit den 1970er-Jahren der Anteil der Abiturient(inn)en quasi jährlich um ein Prozent gewachsen: von ursprünglich rund zehn Prozent eines Jahrgangs auf mittlerweile fast die Hälfte. Auch die Zahl der Studierenden pro Jahrgang steigt beständig. Das Überblickswissen wächst durch diesen Ausbau der Wissensgesellschaft und, wie auch der Arabische Frühling gezeigt hat, durch die Alphabetisierung. Es führt zu einer Auflösung von Glaubenssachverhalten und zur Auflösung von Hierarchien sowie religiösen und familiären Bindungen. Wer könnte denn annehmen, dass dies keinen Einfluss auf den Alltag, die Lebensgestaltung und die politische Orientierung der Gesellschaft hätte?

Auch die Alltagskompetenz der Bürgerschaft nimmt beständig zu. In immer mehr Fragen und Problemen, die früher von Fachleuten bewältigt wurden, sind die Menschen heutzutage selbst gefordert: Von der Handhabung ihrer Handys über Software-Krisen bis hin zu Bank- oder Haushaltsfragen lösen wir täglich unsere kleinen Probleme selbst. Da wirkt es absurd, dass wir über die Ausgestaltung unserer Umwelt und unserer Städte nicht von Anfang an kritisch nachdenken und gestaltend mitentscheiden dürfen.

Schließlich verfügen die Bürger(innen) selbst in den Fragen, in denen sie sich nicht unmittelbar auskennen, über die Möglichkeit, sich binnen kürzester Frist zumindest über die gängigen Probleme und auch Handlungsalternativen zu informieren. Fachliteratur, Fachmagazine, Bürgerinitiativen und Aufklärungsagenturen sowie vor allem das Internet liefern Informationen und Erfahrungen in kürzester Zeit. Immer mehr Menschen finden den Zugang zu diesen ferneren und spezifischeren Informationen. So entsteht das prägende Gefühl, in vielen Dingen auf Augenhöhe mit den Entscheidungsträgern mit(!)reden zu können und der nachvollziehbare Anspruch, auch in politischen Fragen nach der sehr spezifischen eigenen Meinung gefragt und angehört zu werden.

All dies führt unter anderem dazu, dass sich die Wähler(innen) kaum mehr über ganze Legislaturperioden einer einzigen politischen Richtung oder einer einzigen politischen Werthaltung anvertrauen. Gegenüber früheren festen Parteibindungen kann von einer gewissen Treue der Wählerschaft keine Rede mehr sein. Das zieht eben auch die repräsentative Demokratie in Mitleidenschaft. Aber die Bürger(innen) reagieren insgesamt kurzfristig und pragmatischer: Sie nutzen ihr Wissen, sie werfen ihre alltäglich geforderte Entscheidungskompetenz in die Waagschale und sie informieren sich selbstständig. Sie entscheiden sich nicht nur erst wenige Tage vor einer Wahl, wen oder ob sie überhaupt wählen wollen. Sondern sie stellen sich auch den Fragen ihrer Kommune, ihrer Region oder ihrer politischen Umwelt in gleicher Weise: höchst situativ und kurzfristig, äußerst pragmatisch und interessenbetont.

Informelle Netzwerke mischen allenthalben mit

Die Institutionen und die politische Bürgerschaft sehen sich auch einer sich neu gestaltenden politischen Realität gegenüber. Die sachliche Seite der Entscheidungen hat sich dramatisch verkehrt. Nicht nur juristisch und in den politischen Kompetenzen hat sich die Vernetzung der politischen Szenerie, innerhalb derer entschieden werden soll, umstürzend verändert. Nicht nur durch die Europäische Union und die Neuausrichtung der föderalistischen Ordnung Deutschlands, auch durch die Privatisierung einer Vielzahl öffentlicher Aufgaben, die nun nicht mehr einfach politisch planbar erscheinen. Aber auch durch die rapide Einflussnahme von immer mehr und immer stärkeren privaten oder unternehmerischen Interessen auf die

politischen Gestaltungsmöglichkeiten. Ob Energieunternehmen oder Rating-Agenturen, ob private Investoren oder die Not öffentlicher Haushalte, ob EU-Richtlinien oder bundesdeutsche Sozialmaßnahmen: Jede politische Planung trifft auf Mitspieler(innen) und Anspruchsteller(innen) mit einem großen Einflusspotenzial – und zwar oft ganz unverhofft, meist ungeplant und überraschend. Keine Entscheidung wird mehr allein von denen getroffen, die formell dazu berufen sind. Informelle Netzwerke mischen allenthalben mit. Das ist kein Skandal. Aber es ist neu und verändert den Entscheidungsprozess!

Zudem werden die politischen Entscheidungen im sachlichen Gehalt immer komplexer. Damit werden auch die Lösungen, die für ein Problem möglich erscheinen, vielfältiger und heterogener. Ob in technischer Hinsicht oder in ihren ökonomischen Auswirkungen, ob angesichts ökologischer Bedürfnisse oder hinsichtlich religiös-moralischer Rücksichtnahmen, ob durch Haushaltszwänge oder verkehrspolitische Richtungsentscheidungen: Immer spielt die Entscheidung in der einen Frage eine wesentliche Rolle auch in anderen Feldern – oft in mehreren zugleich. Da die Expertenmeinungen sich ohnehin meist nur auf einen Aspekt beziehen, gibt es für die Gesamtentscheidung in solch komplexen Kontexten keine eindeutige Expertise. Darüber hinaus lässt sich in der Regel für jede der heterogenen Handlungsmöglichkeiten eine eigene Expertise finden. Die Fragestellungen sind also zu komplex für Expert(inn)en!

Voller Risiko, situativ und kurzfristig

Die Entscheidungen, die in dieser Dynamik aus Vernetzung und Komplexität getroffen werden müssen, sind in einem immer höheren Grade riskante Entscheidungen. Egal, wie das Votum ausfällt, bleibt immer in riskanter Weise offen und ungeklärt, ob es wirklich den erhofften Erfolg haben wird. Ob sich nicht aus ungeahnter Richtung eine unerwartete und kontraproduktive Nebenwirkung ergibt. Alle Entscheidungen spielen sich vor einem offenen Horizont unterschiedlicher Möglichkeiten und potenzieller Entwicklungsverläufe ab.

Kennzeichnend für diese „riskanten Entscheidungen“ ist, dass sie ähnlich strukturiert sind wie „unternehmerische Entscheidungen“: voller Risiko und denkbar nur als Teil einer sehr persönlichen, sehr situativen und kurzfristigen Verantwortlichkeit. Obwohl

in der Grundstruktur ähnlich wie unternehmerische Entscheidungen, werden riskante Entscheidungen freilich im Gemeinwohlinteresse und auf Kosten der öffentlichen Haushalte getroffen. Darauf ist das repräsentative System nur sehr unzureichend vorbereitet; das bedeutet, solche riskanten Entscheidungen sind schlicht nicht dauerhaft repräsentierbar. Und die Bürger(innen) sind zu kenntnisreich und selbstständig, um solche Risikoabwägungen an eine Partei ihrer Wahl über mehrere Jahre delegieren zu wollen. Sie möchten zunehmend selbst die Agenda und das Risiko und die damit verbundene Verantwortung bestimmen. In der Regel sind sie auch nur dann bereit, die Folgen zu (er)tragen.

Nicht Politikverdrossenheit, sondern Politikbereitschaft

Wir leben in einer Situation, in der das politische Entscheidungssystem, die repräsentative Demokratie, in vielen Fällen nicht mehr schlüssig plausibel machen kann, stellvertretend für die Bürger(innen) die anstehenden zentralen Entscheidungen angemessen zu treffen. Die traditionelle Gewaltenteilung erfüllt ihre Aufgabe nicht mehr, die darin besteht, kompetente, tragfähige und glaubwürdige, das heißt umsetzbare Planungen und Entscheidungen zu realisieren. Es braucht daher eine neue Gewaltenteilung!

Die gewachsene Kompetenz der Bürgerschaft, ihr Überblickswissen und ihre Alltagserfahrung stehen hierfür unmittelbar bereit. Die gesellschaftlichen Informationspotenziale der Wissensgesellschaft liegen offen zutage. Der Mitsprachewunsch und die Beteiligungsbereitschaft der Bürgerschaft treten als neue Chance politischen Handelns in den Vordergrund. Nicht Politikverdrossenheit, sondern Politikbereitschaft und Repräsentationsverdrossenheit prägen das Bild. Diese Bürgerbeteiligung wird die Parlamente nicht ersetzen. Die Gremien behalten ihre wichtige Rolle bei der routinierten Bewältigung der Tagespolitik! Aber die Parlamente brauchen eine neue gewaltenteilige Ergänzung und Unterstützung; sie werden ihr Handlungspotenzial durch Bürgerbeteiligung verstärken und ihren Spielraum erweitern.

Die Komplexität der Entscheidungen und die hochgradige Vernetzung der Sachverhalte erfordern zudem die Möglichkeit, mehr kurzfristige und situative Entscheidungsverfahren anzuberaumen. Die riskanten Entscheidungen, die heute mehr und öfter als früher getroffen werden müssen, verlangen ein neues Entscheidungs-

verständnis und eine neue Legitimation. Schließlich ist der Hinweis wichtig, dass es für diese sehr organische Fortentwicklung des Entscheidungssystems längst einen umfassenden Instrumentenkasten, also schlüssige Verfahren und praktische Erfahrungen gibt, die sich in das politische System einfügen lassen. Auch solche Verfahren, die die Risiken, die natürlich auch mit der Bürgerbeteiligung verbunden sind, mindern und abfedern können. Da geht es dann beispielsweise um den Nutzen einer Zufallsauswahl der beteiligten Bürger(innen), die den Einfluss der Not-in-my-Back-Yard-Haltung minimiert, oder um die Form, in der auch die Beteiligten zusätzliches Expertenwissen in ihre Entscheidungen einzubeziehen vermögen.

Solche Modifikationen haben aber zu allen Zeiten mit allen neuen Akteur(inn)en der politischen Beteiligung stattgefunden, immer dann, wenn sie die politische Bühne betraten: die Parlamente, die Abgeordneten, die Parteien und Verbände. Wichtig ist jetzt freilich die Richtungsentscheidung für eine neue Gewaltenteilung in Form einer sowohl sehr frühzeitigen als auch ergebnisoffenen Beteiligung der Bürgerschaft an den schwierigen und riskanten Entscheidungen, die die Politik der Gegenwart allenthalben einfordert. ———

Anmerkung

(1) Von Alemann, Ulrich/Klewes, Joachim/Rauh, Christina: Die Bürger sollen es richten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Demokratie und Beteiligung 44/2011.



Bei minus zehn Grad gehe ich noch auf die Straße für ...

... jede kreative Lösung, die die Gesellschaft der Menschen zusammenhält.

der Universität Wuppertal. Er arbeitet u.a. zu politischer Theorie, politischer Kultur in Deutschland sowie zu sozialwissenschaftlichen Identitätskonzepten.

Kontakt

Univ.-Prof. Dr. Hans J. Lietzmann
Institute for European Citizenship Politics
Bergische Universität
Gaußstr. 20, D-42119 Wuppertal
E-Mail Hans.J.Lietzmann@uni-wuppertal.de

Zum Autor

Hans J. Lietzmann, geb. 1952, Jurist, Politik- und Sozialwissenschaftler, ist Jean-Monnet-Professor für European Studies und Prodekan