



Prof. Dr. Thomas König

Politische Steuerung und ergänzende Bürgerbeteiligung



Die Gesellschaft in Deutschland wird vielfältiger, älter, gebildeter. Mit dieser Entwicklung geht eine größere Interessenvielfalt und ein höherer Anspruch der Bürger einher, an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung auf kommunaler, regionaler und auch bundesweiter Ebene mitwirken zu wollen. Nicht erst seit Stuttgart 21 setzt sich vielerorts die Erkenntnis durch, dass sich diese Interessenvielfalt nicht mehr nach dem klassischen Muster mit einer Unterscheidung zwischen Arm und Reich oder Arbeiter- und Bürgertum abbilden lässt. Gleichzeitig setzt das bestehende Parteien- und Gremiensystem dem Anspruch der Bürger Grenzen, ihre vielfältigen Interessen und Ansprüche einbringen zu können.

Letztlich wird die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung fast ausschließlich über Parteien organisiert, die nur noch in seltenen Fällen und nicht zuletzt durch die erwähnte Ausdifferenzierung von Milieu-Interessen eine absolute Mehrheit für sich gewinnen können. Fast auf allen politischen Ebenen müssen daher mindestens zwei Parteien eine Koalition bilden, um eine Entscheidung treffen zu können. Was aber bedeutet dieses Koalitionserfordernis von Parteien für die politische Handlungs- und Steuerungsfähigkeit? Und inwieweit werden durch das bestehende Parteien- und Gremiensystem die vielfältigen Milieu-Interessen repräsentiert? Gibt es vielleicht alternative Wege, dem Anspruch der Bürger nachzukommen, an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung beteiligt zu werden?

Heutzutage reicht die Vielfalt der Verfahren einer Bürgerbeteiligung von A (Appreciative Inquiry) bis Z (Zukunftswerkstatt). Neben eher klassischen Beteiligungsmechanismen der direkten Demokratie, die durch Referenden, Mitgliederbefragungen oder bei Planfeststellungsverfahren durch die obligatorische Beteiligung von Bürgern nach dem Baurecht umgesetzt werden, gibt es in jüngster Vergangenheit eine Reihe von Bürgerbeteiligungsformen, die den Schwerpunkt auf Dialog und Deliberation legen. Vor allem dialogorientierte Formen wie das Mediations- oder Schlichtungsverfahren werden in erster Linie eingesetzt, um einen Einstieg in komplexe Sachverhalte wie bei Stuttgart 21 über eine differenzierte Diskussion unter Beteiligung der Betroffenen zu finden. Unter Deliberation wird schließlich verstanden, dass das Für und Wider der zur Auswahl stehenden Alternativen abgewogen wird, was letztlich zu einem besseren Verständnis des komplexen Sachverhalts und womöglich sogar zu einer gemeinsamen Haltung führen kann.

Vielfalt von Beteiligungsverfahren

Vom Bürgerforum, dessen Versammlungscharakter die Einbindung einer großen Anzahl an Bürgern erlaubt, bis hin zur Zukunftswerkstatt, die eher für Kleingruppen geeignet ist, finden sich sehr unterschiedliche Möglichkeiten der dialog- und deliberationsorientierten Bürgerbeteiligung. Die einzelnen Beteiligungsformen unterscheiden sich aber nicht nur hinsichtlich ihrer Gruppengröße. Ein weiteres wichtiges Unterscheidungsmerkmal dürfte ihre Zielsetzung sein, die von der Informationsvermittlung bis hin zur direkten Entscheidung durch den Bürger reicht. Das Bürgerforum beispielsweise, das sich für eine Behandlung von mehreren Themen eignet, dient nicht zuletzt der Beeinflussung der öffentlichen Diskussion, sei es indirekt über die Medienberichterstattung zu solchen Ereignissen oder direkt über die Steuerung des Forumverlaufs.

Ein anderes Instrument ist das Bürgerpanel, das eine regelmäßige Befragung von ausgewählten Bürgern durchführt und die Entscheidungsträger mit Informationen über die Interessen der Bürger vor Ort versorgt. Anders als Meinungsumfragen, die schnappschussartig die Lage vor Ort beleuchten, sichert das längsschnittartige Paneldesign der Umfrage, Meinungsänderungen unter Kontrolle individueller Befragteigenschaften wie Alter, Bildung, Milieumerkmal etc. feststellen zu können. Besonders attraktiv dürfte hierfür zukünftig die Internet-Panelbefragung sein, die in Kombination mit dem biometrischen Ausweis eine sehr kostengünstige Befragungsvariante auf lokaler Ebene bietet.

Die Vielfalt dieser Bürgerbeteiligungsverfahren und -formen legt die Frage nahe, nicht nur zu welchem Zweck, sondern auch an welcher Stelle des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses ein Instrument geeignet erscheint. Instrumente wie das Bürgerforum und -panel oder der Bürgerrat,



der Lösungsvorschläge für konkrete Fragen vor Ort entwickelt, erscheinen besonders für die Versorgung der Entscheidungsträger mit Informationen über die „Lage vor Ort“ geeignet zu sein. Besonders in einer Milieu-Situation mit vielfältiger Interessenlage dürfte dieser Informationsbedarf in Zukunft steigen. Welche Rolle und Funktion haben aber Instrumente wie die Zukunftswerkstatt oder die Szenariotechnik und wo können am besten Mediation und Schlichtung helfen?

Ergänzung des Parteiensystems

Im folgenden Beitrag möchte ich versuchen, diese Fragen zu beantworten und in einem ersten Schritt die Grundmerkmale des bestehenden Parteien- und Gremiensystems herausarbeiten, das es durch Formen der Bürgerbeteiligung zu ergänzen gilt. Ausgehend von einer Vielzahl an Milieu-Interessen stellt sich die Frage, welche Vorhaben im bestehenden Parteien- und Gremiensystem noch durchführbar sind. Es zeigt sich, dass selbst im einfachsten Fall von zwei regierenden Parteien, die moderate und ähnliche Ziele verfolgen, eine große Anzahl an Milieu-Interessen in der Parteienblockade versickert. Parteien- und bisweilen auch Systemverdrossenheit dürften die stillen Auswirkungen, heftiger Protest mit teilweise gewalttätigen Auseinandersetzungen wie bei Stuttgart 21 können die dramatischen Konsequenzen sein.

Es stellt sich daher im zweiten Schritt die Frage, welche Vor- und Nachteile eine direkte Bürgerbeteiligung in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess hat. Im Resultat geht eine stärkere direkte Beteiligung der Bürger mit größerer Unsicherheit in der politischen Steuerung einher, die jedoch die Parteienblockadesituation verringern oder sogar auflösen kann. In Abwägung höherer Unsicherheit einerseits

und mehr Veränderungspotenzial andererseits dürfte daher eine ergänzende direkte Bürgerbeteiligung an Bedeutung gewinnen, die in ihrer dynamischen Form nicht nur für mehr Bürgerengagement sorgen, sondern auch zu einer lebhafteren und effizienteren Demokratie beitragen kann. Letztlich möchte ich noch die Vielzahl an direkten Bürgerbeteiligungsformen vor dem Hintergrund einer höheren Unsicherheit und einer Differenzierung von Willensbildung und Entscheidungsfindung besprechen. So dürften Referenden das größte Maß an Unsicherheit in die politische Entscheidungsfindung einbringen, während andere Formen wie das Bürgerforum oder das Bürgerpanel eher der politischen Willensbildung dienen.

Um meine Ausführungen möglichst allgemein und daher auf viele Situationen des politischen Lebens übertragbar zu machen, führe ich in Abbildung 1 ein Modell der politischen Steuerung ein, das eine einfache Situation des bestehenden Parteien- und Gremiensystems unter Berücksichtigung von Partei- und Milieu-Interessen darstellt. Besonderer Vorteil dieser Vorgehensweise ist einerseits die allgemeine Anwendbarkeit auf viele Situationen, andererseits die Möglichkeit, spezifische Aussagen für die Steuerung eines konkreten Vorhabens machen zu können. Auf der horizontalen Achse sei angenommen, dass zwei Parteien „regieren“ bzw. die Mehrheit auf lokaler Ebene bilden, d.h., es gilt ihre Interessen zu berücksichtigen. Partei A möchte bspw. einen 20%-Anteil an öffentlicher Infrastruktur, Partei B einen 50%-Anteil. Unterhalb der beiden Parteien sind verschiedene Milieus abgetragen, die eine größere Interessenvielfalt auch in dieser Frage haben. Bspw. könnte die Infrastrukturmaßnahme nahe am Wohnort von Milieu 1 und Milieu 2 verlaufen, so dass diese dagegen sind, weil Milieu 14 und Milieu 15 etwas weiter außerhalb wohnen und sehr für einen Ausbau plädieren. Würde nun wie auf der vertikalen

Achse abgetragen ein Landes- oder Bundesprogramm einen Infrastrukturanteil von 35% fördern, dann könnten sich beide Parteien nur auf eine Inanspruchnahme einigen, wenn der aktuelle Anteil der Stadt oder Gemeinde entweder unterhalb von 20% oder oberhalb von 50% liegen würde.

Mit einfachsten Berechnungen lässt sich unter Berücksichtigung eines aktuellen Infrastrukturanteils zeigen, dass die beiden Parteien im Intervall von 20% bis 50% blockiert sind – da weder für Partei A eine Erhöhung oder für Partei B eine Verringerung in Frage kommt – und an ih-

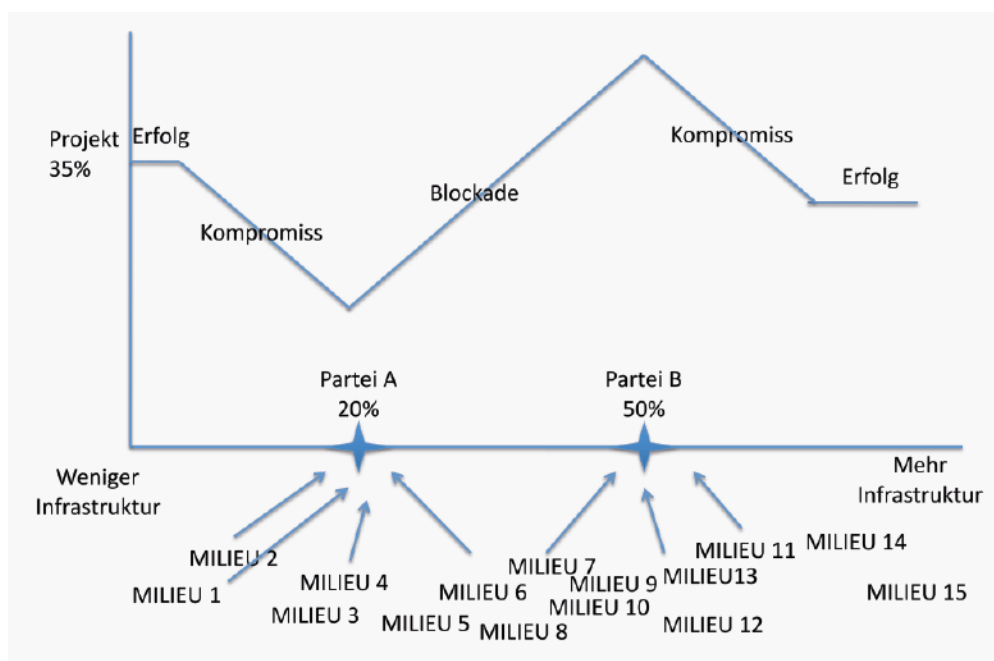


Abb. 1: Politische Steuerung in der parteien- und gremienorientierten Demokratie

ren Rändern jeweils nur ein Kompromiss möglich ist. Würde bspw. der aktuelle Anteil bei 16% liegen, dann könnte Partei A einem Ausbau bis zu 23% zustimmen, der immer noch eine kleinere Distanz zu ihrer idealen Interessenrealisierung von 20% aufweist. Wichtiger dürfte jedoch die Einsicht sein, dass nach diesem Modell selbst bei einem moderaten Vorhaben von 35% ein Großteil der Milieu-Interessen unberücksichtigt bleibt und die Milieu-Mitte in der Parteienblockade stecken bleibt. Um Koalitionskonflikte vor Ort zu vermeiden, würde schließlich keine der beiden Parteien einen Antrag auf Beteiligung der Infrastrukturmaßnahmen stellen.

Ohne eine veränderte Situation einzuführen oder weitere Bedingungen aufzustellen, veranschaulicht Abbildung 2 die Auswirkungen einer ergänzenden direkten Bürgerbeteiligung, die zur Auflösung der kohärenten Position von Partei B führt. Anders ausgedrückt wird Unsicherheit in die Positionierung von Partei B eingeführt, was eine höhere Attraktivität für nahegelegene Milieu-Interessen bedeutet. In diesem „Schatten der Unsicherheit“ von Partei B findet sich ein breiteres Spektrum an Milieu-Interessen, die eine Aussicht nicht nur auf Beteiligung, sondern sogar auf Umsetzung ihrer Interessen haben. Im einfachsten Fall lässt sich diese Unsicherheit durch eine Mitgliederbefragung herstellen, jedoch kommen auch andere Formen der direkten Bürgerbeteiligung wie Referenden etc. in Frage. Im Resultat kann die direkte Bürgerbeteiligung bei Partei B zu einem erhöhten Steuerungsspielraum führen: Nicht nur das Blockadeintervall, sondern auch das Kompromissintervall für einen Ausbau der Infrastruktur verkürzt sich erheblich. Einfach vorzustellen dürften nun auch die Konsequenzen sein, wenn Partei A sich ebenfalls für mehr direkte Bürgerbeteiligung aussprechen würde: Blockade- und Kompromissintervall könnten auf ein Minimum reduziert werden, wie auch die Repräsentanz von Milieu-Interesse eher gewährleistet wird.

Die für den politischen Entscheidungsprozess maßgeblichen Instrumente wie konsultative Befragung oder Bürgerentscheid erscheinen folglich besonders für Situationen geeignet, in denen eine Blockade des bestehenden Parteien- und Gremiensystems besteht. Dies erinnert sehr an die Schweizer Situation, in der die Volksbefragung und der Volksentscheid helfen, die institutionell angelegte Blockade des Bundesrats auszulösen. Demgegenüber könnten Mediations- und Schlichtungsverfahren

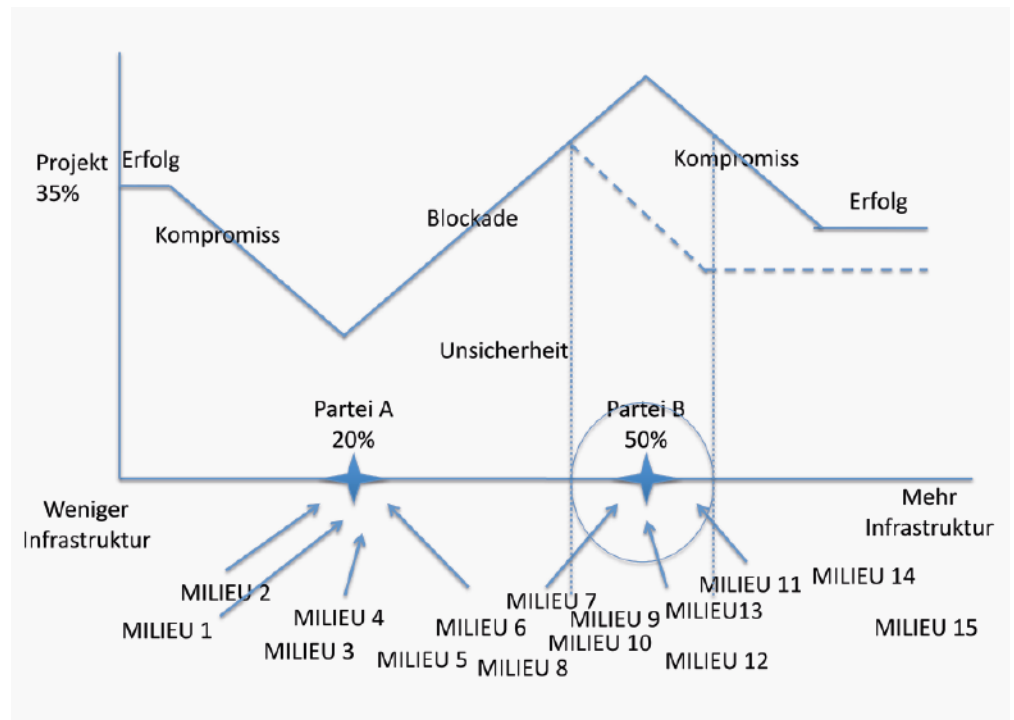


Abb. 2: Politische Steuerung in der ergänzenden Bürgerbeteiligungsdemokratie

ren an den Stellen helfen, wo ein Kompromiss herbeizuführen ist – also vor allem dann, wenn die aktuelle Situation nahe an den jeweiligen Positionen von Partei A und B liegt. Eine wichtige Funktion dürften aber auch Informationsveranstaltungen wie Bürgerforen haben, die nicht nur über die Positionen von Partei A und B, sondern vor allem über die aktuelle Situation informieren sollen. Wenn es – wie in dem Modell – gelingt, die Verhaltensweisen von Parteien und Bürgern auf eine relative Verbesserung gegenüber der aktuellen Situation zu fokussieren, dann kommen zumindest mehr Kompromisse in Frage.

Für die Beteiligung der Bürger stehen schließlich eine Vielzahl an Instrumenten zur Verfügung, die an verschiedenen Stellen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses eingesetzt werden können. Dabei dürfte die Möglichkeit einer Bürgerbeteiligung und die Wahrscheinlichkeit, seine spezifischen Interessen umsetzen zu können, die Akzeptanz von Projekten steigern wie auch die Legitimität der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung in einem System mit ergänzender Bürgerbeteiligung insgesamt höher ausfallen dürfte. Am Ende könnte nicht nur mehr Engagement der Bürger(milieus), sondern auch eine lebhaftere und effizientere Demokratie stehen.

Prof. Dr. Thomas König

Lehrstuhl für Politische Wissenschaft II an der Universität Mannheim