



Dr. Raban Daniel Fuhrmann

Brückenbauer gesucht!

Wie Demokratiepoltik die Repräsentationskluft überbrücken kann



Ab einem bestimmten Grad an Repräsentation, d.h. der Vertretung vieler durch einen, beginnt die Kluff zwischen dem Vertreter und seinen Repräsentierten kritisch zu werden. Dies betrifft jede Form von Herrschaft, sei es in Unternehmen, Vereinen, Kirchen, aber auch in Nachbarschaftsinitiativen, Mietervertretungen, ja selbst in Familien: Denn wie weiß derjenige, der vertritt, was genau seine Anbefohlenen in jeder Entscheidungssituation wirklich, wirklich wollen? Diese Repräsentationskluff wird umso kritischer, je verbindlicher – d.h. umfassender, langfristiger, sanktionsbeladener, sprich folgenschwerer – die Entscheidungen sind, die einer für andere traf. Besonders verführerisch wird diese Vertretungsmacht, wenn man sich selbst ausnimmt.

Unsere öffentliche Hyper-Verschuldung hat wesentlich mit diesem Phänomen in Form der Großzügigkeitsspirale zu tun – derzufolge man am knausrigsten ist, wenn man eigenes Geld für andere ausgeben muss, großzügiger, wenn es eigenes Geld für sich selbst ist, deutlich spendabler, wenn fremdes Geld für einen selbst fließen darf, aber verschwenderisch wird man erst richtig, wenn man fremdes Geld für fremde Leute verteilen darf. Da wird dann aufwendiger geplant, bedenkenloser vergeben und schludriger beaufsichtigt und großzügiger abgenommen, als wenn beispielsweise private Bauherren am Werk sind. Wir wissen auch, dass in dem Moment, wenn öffentliche Großausgaben vom Steuerzahler selbst abgesegnet werden müssen, als es z.B. in der Schweiz insbesondere auf kommunaler aber auch kantonaler Ebene üblich ist, diese Investitionen besser begründet, ab-/ausgewogen und durchgerechnet werden. Dass die Schweiz von allen OECD-Ländern die geringste Staatsquote hat, dürfte kein demokratiepolitischer Zufall sein.

Wie lässt sich diese Demokratielücke, die sich als repräsentative Verantwortungskluft in und außerhalb von Organisationen und Gesellschaften so verhängnisvoll auswirkt, verstehen und schließen?

Please mind the gap

Wer in London mit der Tube – in dem z.T. über 100 Jahre alten U-Bahn System – fährt, der wird beim Ein-/Aussteigen durch melodische Ansagen daran erinnert, auf die Kluff/Spalte zwischen Zug und Bahnsteigkante zu achten. Solch eine regelmäßige Ansage, auf die Kluff zwischen Repräsentanten/Entscheidern und Bürgern/Betroffenen, ja letztlich zwischen System und Mensch zu achten, benötigen wir auch im politischen Verkehr laufend. Insbesondere ist dies nötig beim Überschreiten der Kluff zwischen dem politisch-administrativen System und

seiner Zivilgesellschaft, sprich beim Übergang von der offenen und prinzipiell egalitären (horizontalen) Meinungsbildung zur streng geregelten und darum stark geschlossenen (vertikalen) Gesetzgebung (s. Abb. 1).

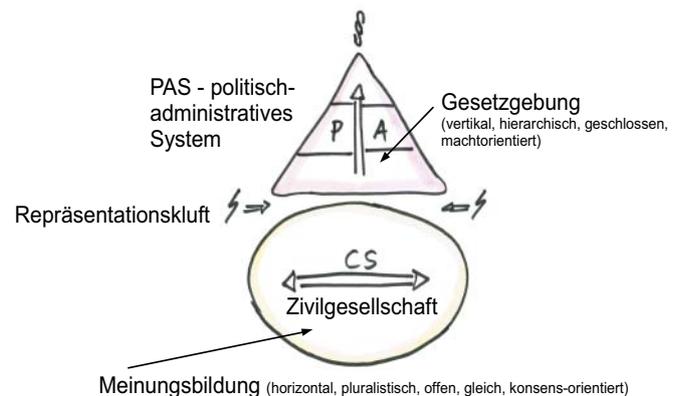


Abb. 1: Mind the Gap!

Demokratiestau überbrücken

Diese Kluff hat schwerwiegende Folgen und wird verstärkt dadurch, dass Politik, im Sinne von kollektiver Problemlösung, zunehmend nur noch gelingen kann, wenn sie auch das Zusammenwirken über Grenzen und Systemlogiken von Staat (politisch-administrativen System), Wirtschaft (KMU, aber auch Multis) und Zivilgesellschaft (u.a. NGOs, Kirchen, Initiativen ...) hinweg organisiert. Sprich, wir reden nicht von einer, sondern vielen System-Spalten, die es laufend zu überbrücken gilt. Demokratiepolitisch ist und bleibt die Repräsentationskluff zwischen dem oberen, vertikal ausgerichteten, vermachteten und formalisierten Gesetzgebungsprozess (GGP) und der sich horizontal, offen und informell strukturierenden Meinungsbildung (MBP) aber nach wie vor am kritischsten (s. Abb. 2).

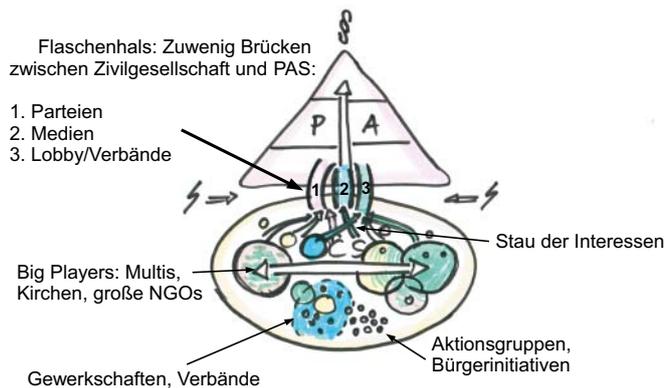


Abb. 2: Demokratiestau

Das obere Dreieck des PAS (Politisch-Administratives System) ist dabei vertikal in zwei Sphären, die der Exekutive (öffentliche Verwaltung und verbundene Behörden) und Legislative (Parlamente, Fraktionen usw.) als auch horizontal in unterschiedliche politische Ebenen (Kommunale, Regionale, Länder, Bund, EU ...) unterteilt.

Die Ellipse der Gesellschaft ist dagegen höchst vielfältig und inhomogen ausgeformt. Unterschiedlich stark ausdifferenzierte soziale Systeme wie Unternehmen, NGOs, Hochschulen, Kirchen, Bürgerinitiativen usw. ringen um Einfluss auf MBP und GGP und stauen sich beim Versuch, die wenigen Einflussbrücken zu überqueren. Zudem sind die diversen Akteure der Gesellschaft unterschiedlich organisiert und gruppiert: Mächtige Big-Player, meinungsführende Konglomerate und Kooperativen vieler kleiner, aber auch abgeschlagene, politische Arme und Ausgegrenzte ringen um Einfluss. Wer nah an solch einer Brücke ist, spricht gute Beziehungen hat, oder es sich leisten kann professionelle Gate-Opener, Public-Affairs-Agenturen, zu beauftragen, der findet rasch Gehör. Wem es dagegen an Macht, Einfluss oder Geld fehlt und dessen Anliegen und Person zugleich für Parteien, Medien und Verbandsvertreter wenig verlockend bleibt, dessen Meinungen und Interessen bleiben ungehört.

Vom Grundgesetz her soll diese – durch das Prinzip der repräsentativen Demokratie bewusst offen gehaltene – Kluft durch das Mitwirken der Parteien überbrückt werden (Artikel 20 GG). Weitere Brückenschläge zwischen Herrschenden und Beherrschten erfolgen durch Medien und Interessenvertretungen. Doch all diese Brücken funktionieren nur ungenügend. Die Eigeninteressen dieser Vermittlungsinstanzen/-organisationen verzerren, manipulieren und instrumentalisieren den Kommunikationsfluss zwischen Politik und Gesellschaft.

Dreifältige Demokratiepoltik

Demokratiepoltik kann als gezieltes Arbeiten an den demokratischen Prozessen und Institutionen verstanden werden. Sie kümmert sich – wie Werkzeugmacher in einem Produk-

tionsunternehmen – um die Reparatur, Wartung und Pflege, aber auch um den Ersatz, die Optimierung und Modernisierung jener Instrumente, mittels derer innerhalb und außerhalb des PAS Meinungs- und Gesetzgebung besser gelingt. Auf drei Ebenen müssen die Prozesse der Zusammenarbeit dabei verbessert werden (s. Abb. 3):

- **Intra:** innerhalb des PAS, hier insbesondere zwischen Exekutive und Legislative, aber auch zwischen den diversen Departements, Ministerien, Abteilungen und das über Behörden- und Zuständigkeits-, Föderalismus- und Parteigrenzen hinweg,
- **Extra:** zwischen den unterschiedlichsten Akteuren der Zivilgesellschaft und dem PAS – hier geht es primär um das Bündeln und Vermitteln dieser in und zwischen sich sehr unterschiedlichen Akteure,
- **Inter:** das Überbrücken der eigentlichen Repräsentationskluft zwischen GGP und MBP durch das Sicherstellen, dass wirklich alle relevanten Positionen und Strömungen (und damit auch Randgruppen) als auch die erforderliche Expertise (auch außerhalb des Mainstreams) in die Gesetzgebung eingeflossen ist.

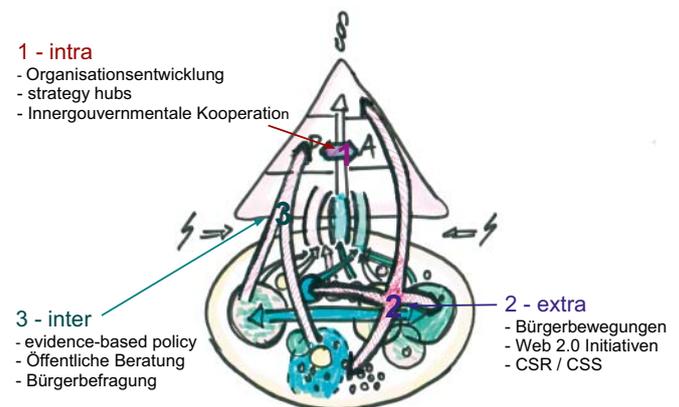


Abb. 3: Dreifältige Demokratiepoltik

Erfolgreiche Demokratiepoltik zeichnet sich damit dadurch aus, dass – wie in einem Unternehmen der Produktionsprozess – hier der Meinungs- und Gesetzgebungsprozess möglichst reibungslos und robust, und damit sowohl effektiv und effizient, als auch fair und nachhaltig fließen. Demokratiepoltik kümmert sich um diesen demokratischen Flow in und zwischen Gesellschaft und Staat. Im Flow-Chart-Modell (s. Abb. 4.) sind die vier zentralen Flüsse und damit Innovationsfelder nachhaltiger Demokratiepoltik aufgeführt.

Demokratie-Flow-Politik

Um gute Politik, im engeren Sinne gelingender Gesetzgebung und deren Implementation, zu gewährleisten, muss der Input-(I) und Outputprozess (II) über die Kluft gewährleistet werden. Beide Prozesse sind gegenwärtig noch unzureichend pro-aktiv, sprich prozedural professionell, ausgestaltet. Insbesondere



die Frage der Inputqualität spielt seit alters her eine zentrale Rolle in der Politik. Denn wie gelangen die Inputs (Themen, Meinungen, Bedürfnisse ...) der Gesellschaft in die Politik? Nur von innen – so wie früher der Adel und Klerus – heute durch Repräsentanten und Beamte? Im üblichen Pluralismusmodell westlicher Demokratien tauchen da noch weitere Brückenbauer auf: Die Expertise gelangt zum einen durch Lobby- und Pressure-Groups an die Politik heran (jedoch auf gänzlich reaktive, intransparente, verzerrte und manipulierte Weise). Der andere Weg führt durch die Medien und weitere Kanäle (insbesondere Internet) der öffentlichen Agenda-Setzung und -Beeinflussung. Doch welche Themen und Meinungen schaffen es in die öffentliche, GGP-relevante Arena? Zum einen gibt es momentane Top-Themen, die oft nur verzerrt und aufgebläht den Weg in das Bewusstsein der Politik finden, während zum anderen „Tabu-Themen“ ganz unter den Tisch fallen. (Schweigespirtale).

Hinzu kommt, dass die öffentliche Sache (res publica) stets hochproblematisch ist, denn niemand kann für die öffentliche Meinung und das Gemeinwohl an sich sprechen (auch wenn viele Repräsentanten dies genau für sich beanspruchen). Zudem befindet sich die Gesellschaft im ständigen Zustand des Reagierens auf Gesetzesvorlagen und Initiativen von oben. Eine Regulierungs- und Gesetzesflut führt zu einer regelrechten „legislativen Aufrüstung“. Wie kann der Gesetzgeber also die Informationen, die er für seine politische Agenda benötigt, möglichst fachkundig und vollständig (ein)beziehnen? Wie kann er Akzeptanz und somit Legitimität für seine Gesetze finden?

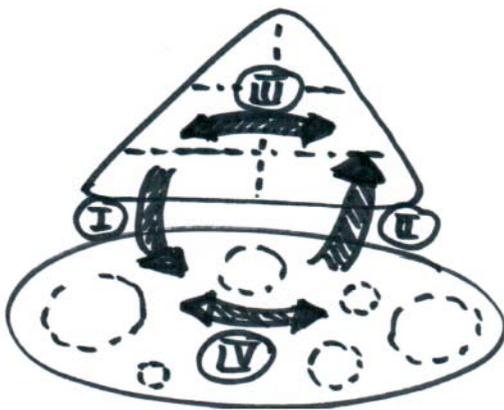


Abbildung 4: Demokratie-Flow-Chart

Hierfür gibt es vier Ansatzpunkte, die zusammen einen Kreislauf- und Rückkopplungsprozess sicherstellen und so erst eine gute und nachhaltige Demokratie funktionieren und aufblühen lassen:

- I. Evidence Based Policy (Input)
- II. Interface zwischen Gesellschaft und PAS (Output)
- III. Proaktive Koordinierungspolitik (Intra-Gouvernementale Zusammenarbeit)

- IV. Proaktive Kooperationspolitik (Intra-Gesellschaftliche Zusammenarbeit)

I: Proaktive Evidence Based Policy (Input)

Bei der Evidence Based Policy wird das Problem von politischer Seite her aufgerollt. Eine Schnittstelle wird benötigt, die „Waffengleichheit“ zwischen den Interessengruppen herstellt, so dass alle relevanten Informationen und Sichtweisen die gleiche Chance auf Beachtung finden, wenn nicht mehr Macht, Stimmung, Geld und Mode/Trends eine Rolle spielen sollen.

Innerhalb der Politik (Legislative/Exekutive), muss eine Art „Lieferanten- und Einkaufsmanagement“ entstehen, um in der Informationsflut die Spreu vom Weizen zu trennen. Qualität und Quantität des politischen Inputs ermöglichen es, die richtigen Gesetze richtig zu machen. Die Politik will letztendlich die Selbstheilungs- und Selbstentwicklungskräfte der Gesellschaft stützen.

Die Umsetzung erfolgt anhand dreier Leitfragen/Stufen:

- Entwicklung interner Strategien für den Umgang mit externer Expertise (Wie unterscheidet man z.B. gute von schlechter Expertenqualität?)
- Wie stelle ich fest, welches Wissen benötigt wird und wie gewichte ich vorhandenes Wissen?
- Wie organisiere ich in der Gesellschaft Meinungsbildungs- und Beratungsprozesse so, dass ich Informationen in gewünschter Qualität erhalte?

II: Proaktive Bürgerbeteiligung (Output)

Die Interfacegestaltung zielt auf das Zusammenspiel von Gesellschaft <-> PAS sowie Meinungsbildung <-> Gesetzgebung ab, also auf eine cross-gouvernementale/sectorale, multi-level Ebene. Ziel ist die Sicherung von Akzeptanz und Legitimität des politisch Beschlossenen und Erlassenen. Wenn ein Gesetz erlassen wurde, soll der gewünschte Effekt sein, dass die gesellschaftliche Realität wahrheitsgetreu widerspiegelt wird und dass das Gesetz vom Bürger verstanden, eingesehen und möglichst intrinsisch befolgt wird – kurz, dass das Gesetz sich quasi selbst überflüssig macht, zumindest ein Mindestmaß an Sanktionsandrohung und Durchsetzung benötigt. Auch hier orientiert man sich an drei Leitsätzen/Stufen:

- Frühzeitige und vertrauensbildende Kommunikation und vertrauensbildende Transparenz: Wie kommuniziere ich Bedarf und Zweck eines Gesetzes, so dass das dahinter stehende Anliegen vielleicht schon von selbst aufgegriffen und in eigenverantwortlicher Regie gelöst wird?
- Proaktives Fragen und Einbinden der betroffenen und geforderten Gruppen sowie der umsetzenden Institutionen innerhalb des Systems (erfordert Stakeholderanalyse).
- Organisieren und Bereitstellen von öffentlichen Meinungs- und Beratungsprozessen, um frühzeitig die Notwendigkeit, Angemessenheit und Handlungsalternativen diskutieren.



III: Proaktive Koordinierungspolitik

Die Gewaltenteilung muss durch intensiven Dialog zwischen den Institutionen, Parteien, und Personen gesichert und gestärkt werden, und zwar auf multi-level Ebene: Diese umfasst cross-ministerielle Kommunikation, cross-level Kommunikation (Kommunalebene bis EU-Ebene), cross-fraktionelle Kommunikation (Parteien) und cross-sektorale Kommunikation (Föderalismus). Letztendlich geht es darum, nicht übereinander, sondern miteinander zu sprechen und prozedurale Antworten für das Gelingen überschreitender, intra-gouvernementaler Zusammenarbeit zu finden.



Abb. 5: Stakeholderanalyse erforderlich

IV: Proaktive Kooperationspolitik

Im Zuge der systemischen Ausdifferenzierung von Gesellschaft, d.h. der Ausformung und Abkopplung von selbstbezogenen Branchen und Institutionen, hat sich die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass diese nur noch in ihrer eigenen Logik die Interessen ihrer eigenen Perspektive kommunizieren. Nicht einmal mehr die Interessen der Teilsysteme werden vertreten, sondern es erfolgt eine Aufspaltung der Interessenvertretung (beispielsweise wenn der Verband der Autoindustrie seine Interessen als Verband vertritt und nicht diejenigen der Autoindustrie).

Eine Kakophonie entsteht durch die rasant steigende Anzahl von Lobbyisten und Interessenbekundungen und eine Explosion der damit verbundenen Kosten. Auf der Input-Ebene weiß die Politik nicht mehr, mit wem sie reden und wem sie zuhören soll, die Output-Seite leidet ebenso und weiß nicht, zu wem sie sprechen soll und ob sie überhaupt noch Gehör finden wird. Hinzu kommt das Problem der Korruption durch die politischen Medien – denn auch das Medium der Medien verbreitet zuerst seine eigene Sicht. Es muss sichergestellt werden, dass es in der Gesellschaft integere (im Sinne von unverfälschte) Meinungsbildungskanäle gibt. Es muss sichergestellt werden, dass Interessenformulierungen so ankommen, wie sie gedacht waren.

Das Grundproblem unserer Demokratie ist nicht mehr die isonomia (Gleichheit vor dem Gesetz), sondern der Mangel an



Abb. 6: Brückenbauer gesucht

„isologia“ (die Gleichheit des Wortes, als Chancengleichheit, Gehör zu finden). Die proaktive Kooperationspolitik zielt darauf ab, die Mitverantwortung der Gesellschaft zu aktivieren, um die Politik aus der „Gefangenschaft“ lautstarker Interessengruppen zu befreien. Die schweigende Mehrheit soll zur koaktiven Mehrheit werden.

Vision: Proaktive Demokratiep politik

Das Ergebnis solch einer professionellen, proaktiven Schnittstellen- und Governancepolitik (denn darum handelt es sich bei der Demokratiep politik letztlich) wird ein zunehmendes Zusammenwachsen der GGP und MBP werden. Der politische Flow von Meinungs-, Gesetzgebungs-, Aktivierungs-, Selbstorganisations- und Unterstützungsprozessen wird immer flüssiger und dynamischer. Die Überschneidung führt zu einem Wachsen einer immer vitaleren Bürgergesellschaft, die Politik und Gesellschaft verbindet. Die Grenzen zwischen den Systemen verfließen immer mehr, die Kommunikation und Zusammenarbeit gelingt immer einfacher, da diese enger miteinander verflochten und vertraut sind (s. Abb. 7.).

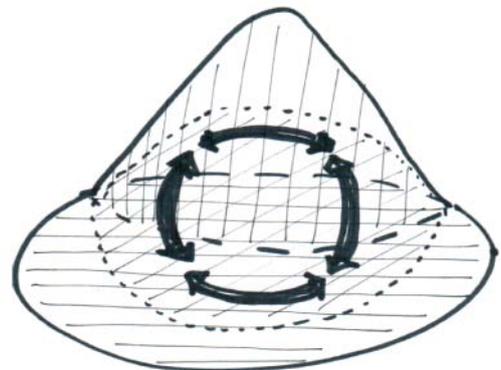


Abb. 7: Flow-Demokratie-Gesellschaft

Im Sinne einer lernenden Flow-Organisation wird durch solch eine professionell gestaltete Prozesspolitik das Entfaltung- und Gestaltungspotenzial einer Gesellschaft geweckt und in



eine nachhaltige und werthaltige (wertschöpfend wie auch wertschätzend) Richtung gelenkt. So wird Politik für die Gestaltung des 21. Jahrhunderts möglich und attraktiv. Dazu braucht es Architekten und Brückenbauer, Werkzeugmacher und Prozessmeister der Demokratie, des Dialogs und der Kooperation, der Moderation und Mediation, der Modernisierung und Reform politischer Prozesse innerhalb von Staats- und Verwaltungsebenen und zwischen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft.



Abb. 8: Reform politischer Prozesse durch Dialog

Was wir brauchen, auf allen Ebenen und in allen Bereichen, sind genau solche Dienstleister, ja Diener „Servi Publica“ der „Res Publica“. Unter anderem erfordert dies die Bereitstellung von Plattformen der Bürgerbeteiligung und Cross-sektoralen-Zusammenarbeit und deren laufende Anpassung an die tatsächlichen Anforderungen. Zudem müssen genau solche Flow-Master und Schnittstellenmanager aus- und fortgebildet werden. Denn jede Kommune und Behörde, jedes größere Unternehmen und NGO wird genau solche Experten für den Demokratie-Flow benötigen. In Anbetracht der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung, des enormen Bedarfs und des unzureichenden Bildungsangebotes ist es notwendig, eine Bildungsoffensive zur Aus- und Fortbildung solcher Governance- und Schnittstellengestalterprofis zu starten. So wie vor 150 Jahren in der Gründungszeit der Polytechnika Ingenieure für das Industriezeitalter ausgebildet wurden, so benötigen wir heute eine Gründungswelle von politischen Polytechnika, um den Bedarf an politischen Ingenieuren für unser Kooperationszeitalter zu decken.

Dr. Raban Daniel Fuhrmann

Procedere – Verbund für prozedurale Praxis in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, Konstanz

www.procedere.org

vhw-Bundesrichtertagung 2012

Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Städtebaurecht

Neue und richtungweisende Entscheidungen des 4. Senats aus erster Hand mit den Bundesrichtern Dr. Ulrike Bumke, Günter Halama, Helmut Petz, Dr. Renate Philipp

Montag, 26. November 2012, in Bonn

Mit der 7. Bundesrichtertagung des vhw im Bonner Wissenschaftszentrum erhalten Sie wieder die Möglichkeit, sich frühzeitig aus erster Hand über die wichtigsten aktuellen städtebaurechtlichen Fragen und Entscheidungen zu informieren und diese mit den anwesenden Richtern des 4. Senats zu erörtern.

Es werden Entscheidungen u.a. behandelt zu Fragen:

- des Raumordnungsrechts
- der Bauleitplanung
- der Vorhabenzulassung
- des Besonderen Städtebaurechts
- des Enteignungsrechts und
- des Verwaltungsprozessrechts

Sie werden durch herausragende Experten informiert und haben Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch mit den Referenten und anderen Teilnehmern.

Ihre Referenten:

Dr. Ulrike Bumke, Richterin in dem für Bau- und Planungsrecht zuständigen 4. Senat am Bundesverwaltungsgericht Leipzig

Günter Halama, Richter am Bundesverwaltungsgericht a. D., bis 2006 Richter und stellvertretender Vorsitzender in dem u.a. für das Bau- und Planungsrecht zuständigen 4. Senat am Bundesverwaltungsgericht Leipzig

Helmut Petz, Richter in dem für Bau- und Planungsrecht zuständigen 4. Senat am Bundesverwaltungsgericht Leipzig

Dr. Renate Philipp, Richterin in dem für Bau- und Planungsrecht zuständigen 4. Senat am Bundesverwaltungsgericht Leipzig

Veranstaltungsort:

Wissenschaftszentrum Bonn
Ahrstraße 45, 53175 Bonn
Telefon: (0228) 302219

Tagungsgebühren:

315,00 Euro für Mitglieder des vhw
375,00 Euro für Nichtmitglieder

Anmeldung und weitere Informationen:

030/390473-420 oder unter www.vhw.de