Demokratie am Scheideweg

Von der Bürgerbeteiligung zur Mitverantwortung – ein Plädoyer für eine gemeinsame Entscheidungsvorbereitung

Abstract

Unsere parlamentarische Demokratie benötigt einen Paradigmenwechsel. Warum können Politik auf der einen und Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite demokratische Entscheidungen nicht gemeinsam und absolut gleichberechtigt vorbereiten? Das Vorrecht der demokratisch gewählten Politik ist die abschließende Entscheidung. Dieses Vorrecht auf die inhaltliche Vorbereitung der Entscheidungen auszudehnen, ist falsch und muss korrigiert werden.

Von der Beteiligung zur Mitverantwortung

In unserer parlamentarischen Demokratie hat sich eine Vertrauenslücke aufgetan zwischen den Repräsentierten – dem Volk, von dem nach Artikel 20 des Grundgesetzes alle Staatsgewalt ausgeht – und den politischen Repräsentanten in Parlamenten und Regierungen. Wahlbeteiligungen gehen zurück, und in gleichem Maß nehmen Misstrauen und Proteste gegen Planungen und Entscheidungen von Politik und Verwaltung zu. Mögen sie auch nach geltenden Regeln legitimiert sein – das Misstrauen ist da.

Ein Hintergrund dieses Misstrauens ist das gesteigerte Selbstbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger. Sie sind sich ihrer Kompetenz bewusst. Ihre Urteilsfähigkeit ist gewachsen und damit auch ihre Bereitschaft und ihr Wunsch, die eigenen Kenntnisse und Einschätzungen in unserer demokratischen Entwicklung relevant zu machen.

Dass sie zurzeit dort eher nur eine Randexistenz fristen, machen Begriffe deutlich, mit denen Bürger heutzutage in öffentlichen Auseinandersetzungen vorkommen. Sie sind „Wutbürger“ oder „besorgte“ Bürger. Sie machen sich also erst dann bemerkbar, wenn sie Handlungen und Entscheidungen der Politik nicht nur kritisieren, sondern wenn sie derentwegen wütend geworden sind. Das widerspricht dem Grundgedanken unserer Verfassung, dass unsere Demokratie vom Bürger ausgeht, ohne dass er dafür wütend oder besonders mutig geworden sein muss.

Die Emanzipationsentwicklung der Bürgerinnen und Bürger ist eine große Chance für unsere Demokratie. Bürger sind auf dem Weg, ihre eigene Verantwortung für das gemeinsame Ganze zu erkennen und entsprechend zu handeln. Sie sind auf dem Weg, Mitverantwortung übernehmen zu wollen, anstatt wie bisher diese Verantwortung an die gewählten Politiker abzugeben und dafür bei sich selbst das Recht zur Kritik an diesen zu behalten.

Bürger können mehr als wählen, abstimmen oder protestieren. Wenn sie Mitverantwortung übernehmen, gewinnen Planungen und Entscheidungen schon im Vorfeld an Qualität, Transparenz, Verbindlichkeit und Verlässlichkeit. Es geht um eine neue Kultur der Zusammenarbeit zwischen Bürgerschaft und Entscheidern.

Bei allen Protesten und Auseinandersetzungen ist nicht zu übersehen: die repräsentative Demokratie hat sich in Deutschland in erstaunlicher Weise produktiv entwickelt und gefestigt. Parlamente und Regierungen arbeiten in ihrer Struktur zuverlässig. Die Organe unserer parlamentarischen Demokratie und ihr Zusammenspiel haben sich in der Praxis bewährt. Wir haben allen Grund, gerade eingedenk der Zeiten vor 1945 darauf stolz und dafür dankbar zu sein. Wir haben allen Grund, diese parlamentarische Demokratie mit all unseren Kräften zu stärken, anstatt sie infrage zu stellen.

Es hat jedoch den Anschein, dass wir bei dieser Entwicklung die Basis unserer Demokratie, den Bürger, mehr oder weniger außer Acht gelassen haben. Dabei ist er am Anfang und am Ende der „Eigentümer“ dieses demokratischen Systems. Von ihm lebt es, an ihm ist es ausgerichtet. Und doch befinden sich diese Bürger nach dem Wahlakt eher in einer passiven, in einer Zuschauerrolle. Dies muss sich ändern.

Das Gebot der Stunde unserer demokratischen Entwicklung ist also, den Bürgerinnen und Bürgern die von ihnen geforderte, die inhaltlich angemessene Mitverantwortung in unserem demokratischen Geschehen zuzubilligen und dafür offensiv Formate zu entwickeln: Formate der bürgerschaftlichen Mitverantwortung.

Der Grundsatz dafür ist: Politik auf der einen und Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite bereiten demokratische Entscheidungen gemeinsam vor. Das Vorrecht der demokratisch gewählten Politik, für die repräsentative Demokratie unerlässlich und nicht anzutasten, ist die abschließende Entscheidung. Dieses Vorrecht auf die inhaltliche Vorbereitung der Entscheidungen auszudehnen, verlangen die Grundsätze unserer parlamentarischen Demokratie nicht. Da ohne den Bürger zu agieren, haben wir uns ohne Not nur einfach angewöhnt.

Und diese inhaltliche Entscheidungsvorbereitung ist auch der Ort, wo die Kompetenz, die Erfahrung, auch die Betroffenheit der Bürger zum Tragen kommen kann. Wo es auf Argumente ankommt und nicht auf Macht und politischen Auftrag. Diese gemeinsame Entscheidungsvorbereitung will Entscheidungen nicht ersetzen. Sie muss und darf sie auch nicht an sich reißen. Es geht um die Vorbereitung von Entscheidungen, nicht um diese selbst. Die Entscheidungen treffen sodann die demokratisch gewählten Institutionen. Bürgerschaftliche Mitverantwortung fordert diese Entscheidungen heraus und will sie ermöglichen, nicht verhindern.

Dabei liegt es auf der Hand, dass die Bürger, die den Austausch von Argument und Gegenargument in der Entscheidungsvorbereitung miterlebt haben, anschließend eine größere Bereitschaft haben werden, die getroffenen Entscheidungen zu akzeptieren oder jedenfalls zu achten – auch wenn sie nicht mit ihnen einverstanden sein sollten.

Deshalb ist es auch von grundlegender Bedeutung, dass die späteren Entscheider selbst, persönlich an dieser Entscheidungsvorbereitung teilnehmen („die Bürger kommen ja auch persönlich dorthin“). Das kann auch nicht anders sein, handelt es sich doch um die Vorbereitung ihrer (!) Entscheidung.

Die sowohl hinsichtlich des Inhaltlichen wie eben auch hinsichtlich der Personen hergestellte Gemeinsamkeit dieser Entscheidungsvorbereitung ist eine auf andere Weise kaum erreichbare Förderung gegenseitigen Vertrauens: im Hinblick auf das jeweils konkrete Entscheidungsthema wie aber auch im Hinblick auf das Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern und Politik generell.

Die für die gemeinsame Entscheidungsvorbereitung erforderlichen kooperativen Verfahren erfordern Zeit und Aufwand, ersparen jedoch die Zeit sowie die finanziellen und politischen Kosten konfrontativer Strategien. Entscheider und Bürger tragen und verantworten sie gemeinsam. Es gibt in dieser Phase der Entscheidungsvorbereitung keine Vorrechte, weder für Entscheider noch für Bürger.

Unter dem Dach der Stiftung Zukunft Berlin wurden fünf Grundsätze und ein Verfahren für diese neue Kultur der Zusammenarbeit entwickelt und erprobt. Diese gelten für die Entscheidungsvorbereitung und insbesondere für komplexe Themen der Stadtentwicklung wie die räumliche Entwicklung von Quartieren oder Stadtteilen, für Themen mit gesamtgesellschaftlicher Relevanz, mit großem Diskussionsbedarf oder großer Komplexität wie Gesetzesvorlagen oder ethische Fragen. Andere bewährte Formate der Bürgerbeteiligung wie das ehrenamtliche Engagement oder Verfahren der Information, der Konsultation oder der Entscheidung durch die Bürgerschaft insbesondere durch Formen der direkten Demokratie werden damit nicht in Frage gestellt. Alle Verfahren haben ihre Qualitäten und ihre Berechtigung. Das hier vorgestellte Konzept der gemeinsamen Entscheidungsvorbereitung ergänzt diese Verfahren und soll sie in gut begründeten Fällen ersetzen – nämlich wenn die bereits bewährten Beteiligungsformate nicht zu befriedigenden Ergebnissen führen. Und das war gerade bei großen oder sehr umstrittenen Vorhaben in der jüngeren Vergangenheit immer häufiger der Fall.
Es geht also um nichts Geringeres als die dringend notwendige Weiterentwicklung unserer parlamentarischen Demokratie.

Die fünf Grundsätze

1. Bürgerschaftliche Mitverantwortung ist ernsthaft gewollt.

Das gilt für beide Seiten, Bürgerinnen und Bürger wie Entscheidungsträger. Entscheidungsträger sind je nach Thema: Politik, Verwaltung und/oder private Akteure.

Das Mitwirkungsverfahren lebt vom Gleichberechtigten, von Hierarchien und Mehrheiten unabhängigen Austausch von Argumenten. Es muss darauf angelegt sein, gemeinsam Lösungen eines Problems vorzubereiten und so der später zu treffenden Entscheidung Anerkennung zu verschaffen.

Dies ist das Prinzip der in jeder Hinsicht notwendigen Gleichberechtigung zwischen Entscheidungsträgern und Bürgerinnen und Bürgern. Eine Gleichberechtigung, die in dieser Phase der Entscheidungsvorbereitung zulässig ist. Und die nötig ist, wenn Bürgerinnen und Bürger sich nicht in eine nur beitragende Rolle gesetzt sehen sollen. In dem Verfahren zählen Argumente, keine Mehrheiten oder Zuständigkeiten.

Nach einem solchen Verständnis werden Bürgerinnen und Bürger auch nicht lediglich von den eigentlich Zuständigen »beteiligt«, sie wirken nicht lediglich mit. Beide Seiten agieren aus ihrer spezifischen Verantwortung heraus. Deshalb sollte auch das gesamte Verfahren gleichberechtigt von beiden Seiten getragen werden. Das alle fünf Grundsätze durchziehende Prinzip der Gemeinsamkeit sollte sich auch in einer gemeinsamen Trägerschaft des Verfahrens niederschlagen. Bürgerinnen und Bürger und Entscheidungsträger setzen sich zur Vorbereitung einer sie alle betreffenden Entscheidung an einen Tisch.

2. Es ist klar, worum es geht.

Die am Verfahren Beteiligten müssen sich vorab über die relevanten Daten und Fakten verständigen, i.d.R. ist diese Zuarbeit Aufgabe der Verwaltungen notfalls unter Beteiligung von Gutachtern oder Mediatoren.
Der Stand der Vorentscheidungen wie ggf. bereits laufender Verfahren muss einvernehmlich festgestellt werden. Das »Versprechen« des Verfahrens muss realistisch sein. Gegenstand und Wirkung der danach fälligen Entscheidung müssen einvernehmlich beschrieben werden.

Die gemeinsame Arbeit ist mehr als ein Gedankenaustausch. Sie ist auch mehr als eine Problemerörterung. Sie ist zielgerichtet. Sie findet statt im Hinblick auf eine Entscheidung beziehungsweise eine in anderer Weise zu beschreibende konkrete Konsequenz. Die Orientierung auf solch eine Schlussfolgerung bestimmt die Ernsthaftigkeit und die Bedeutung des Verfahrens. Von dieser am Schluss stehenden und von der Entscheidungs-vorbereitung zu trennenden Entscheidung hängt auch ab, zu welchen Ausgangsfakten man ein gemeinsames Verständnis erarbeiten muss. Ebenso hängt davon ab, welche bereits getroffenen Vorent-scheidungen zu beachten sind. Wie also der Spielraum aussieht, den die am Ende stehende Entscheidung hat. Zu alledem müssen die Partner ein gemeinsames Verständnis herstellen. Entscheider setzen sich zur Vorbereitung einer sie alle betreffenden Entscheidung an einen Tisch.

3. Die Auswahl der Mitwirkenden ist begründet.

Wer zu beteiligen ist, richtet sich nach Anlass und Art des Verfahrens. Die Zusammensetzung des Kreises der Mitwirkenden muss begründet sein, um Exklusivität zu vermeiden. Jeder und Jede soll sich vertreten sehen. Die Kompetenz der Akteure kann auf Fachkunde ebenso wie auf spezifischer Erfahrung oder Betroffenheit beruhen, und sie sollte offengelegt werden. Auch stille Gruppen müssen durch aufsuchende Beteiligung eingebunden werden. Einige Teilnehmende können bei Bedarf durch Losentscheid ermittelt werden. Wichtig ist, dass alle Belange und Argumente zur Sprache kommen. Ebenso wie die Bürgerschaft müssen

auch die politisch und administrativ zuständigen Entscheider persönlich, verbindlich und vollzählig mitwirken. Vorab muss gemeinsam festgestellt werden, wer in Politik und Verwaltung – sowie gegebenenfalls auf privater Seite – die zuständigen Entscheider sind. Die Verwaltung bringt ihre unverzichtbare Fachkompetenz in der Funktion als Dienstleister für Politik und Zivilgesellschaft ein.

Nicht jede oder jeder aus der Bürgerschaft kann am Forum mit den Entscheidungsträgern teilnehmen. Es ist eine qualitative, deshalb umso mehr mit aller Sorgfalt zu erörternde Entscheidung, welche Bürgerinnen und Bürger angesichts ihrer Erfahrung, ihrer Kompetenz, ihrer Betroffenheit zu einer richtigen Zusammensetzung der Bürgerseite zusammengeführt werden müssen. Jede und jeder zu viel erschwert den Prozess, jede und jeder zu wenig verfälscht ihn. Jede Bürgerin und jeder Bürger muss sich im Verfahren vertreten fühlen. Die Information und die Möglichkeit inhaltlicher Vorschläge müssen z. B. durch eine Internetbeteiligung oder begleitende Veranstaltungen für alle ermöglicht werden. Das gilt in gleicher Weise auch für die Seite der Entscheidungsträger. Es geht nicht um statistische Repräsentativität und Quoten sondern um adäquate Repräsentation der Vorstellungen und Argumente. Die Zuständigkeiten für solche Entscheidungen sind oft sehr vielfältig und die notwendigen Mitwirkungsformen entsprechend heterogen. Auch hier muss deshalb eine »gültige« Zusammensetzung gefunden werden. Und, besonders wichtig: Wie die Bürgerinnen und Bürger, so müssen auch die Entscheidungsträger persönlich im Verfahren vertreten sein.

4. Das Verfahren ist angemessen und transparent, seine Steuerung ist neutral.

Vorab muss gemeinsam ein Verfahrensablauf festgelegt werden, der dem konkreten Fall angemessen ist. Dazu gehört ein Zeitplan und eine zeitliche Begrenzung. Das ist eine Frage von Technik und »gutem Handwerk«, einschließlich neuer Formen der Kommunikation. Es muss festgelegt werden, in welcher Weise das Verfahren vor aller Öffentlichkeit stattfinden bzw. über die Medien, das Internet eingeschlossen, öffentlich gemacht werden soll. Über die Steuerung des Verfahrens muss Einvernehmen hergestellt werden.

Ein einheitliches Standardverfahren ist nicht vorstellbar. Die Wahl der für den Einzelfall zweckmäßigen Verfahrensform ist »Technik«. Über sie muss man sich unter Beachtung der Grundsätze verständigen. Man muss auch die sich entwickelnden technischen Formen und Methoden, die zum Beispiel das Internet anbietet, einvernehmlich ins Auge fassen. Diese sind nicht Selbstzweck. Sie sind Instrumente mit der einzigen Aufgabe, eine möglichst effektive und inhaltsreiche Interaktion zwischen Entscheidungsträgern und Bürgerinnen und Bürgern zu erleichtern und die Kommunikation mit der Öffentlichkeit sicherzustellen. Zu all dem müssen die Partner ein gemeinsames Verständnis herstellen. Entscheider setzen sich zur Vorbereitung einer sie alle betreffenden Entscheidung an einen Tisch.

5. Die Bürgerinnen und Bürger bleiben nach Abschluss des Verfahrens beteiligt.

Es muss festgelegt werden, wie die Bürgerinnen und Bürger, wenn das Vorhaben zu einer Entscheidung gebracht worden ist, auch nachträglich einbezogen bleiben. Nicht immer kann die Bürgerschaft an der Umsetzung unmittelbar mitwirken. Die Entscheider müssen über den Entscheidungsprozess Rechenschaft ablegen.

So sehr die gesamte Entscheidungsvorbereitung auf die Entscheidung abzielt, so strikt ist die Kompetenzverteilung im Entscheidungsvorgang zu beachten. Geschieht dies nicht, wird der Entschiedenheit und der Zulässigkeit der Gleichberechtigung in der Phase der Entscheidungsvorbereitung der Boden entzogen. Gleichwohl muss die Fairness des Vorbereitungsprozesses auch die Zeit nach der Entscheidung bestimmen. Deshalb ist die Verständigung darüber, wozu die gemeinsame Entscheidungsvorbereitung beide Seiten berechtigt und verpflichtet, von großer Bedeutung. Wird sie vernachlässigt, ist die befriedigende Wirkung der gemeinsamen Arbeit gefährdet.

Der Arbeitsprozess

Das Ziel

Das Ziel ist die Organisation eines ergebnisoffenen und öffentlichen Arbeits- und Dialogprozesses als gemeinsame Entscheidungsvorbereitung in einer konkreten Thematik. Dabei geht es nicht um die abschließende Entscheidung, die den dafür nach Recht und Gesetz legitimierten Vertreterinnen und Vertretern vorbehalten bleibt. Als Grundlage werden die vorliegenden nicht zur Diskussion stehenden Rahmenbedingungen gemeinsam verabredet. Politik / Verwaltung und Stadtgesellschaft verschaffen auf dieser Basis gleichberechtigt und auf Augenhöhe in einem miteinander abgestimmten Verfahren den besten Argumenten Gehör. Den Kern der Arbeit bildet das Forum. Hier treffen sich Politik und Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger mit ihrer durch Erfahrung, Fachkenntnisse und Betroffenheit begründeten Kompetenz in einem festgelegten Prozess, um Antworten auf die durch die jeweilige Thematik aufgeworfenen Fragen zu entwickeln.

Konstituierung und Arbeitsweise

Der Dialogprozess gliedert sich in die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Foren. Die Rolle des Forums ist der folgenden Übersicht zu entnehmen. Das gesamte Verfahren der bürgerschaftlichen Mitverantwortung wird gemeinsam und auf vollkommener Augenhöhe von Politik / Verwaltung und Stadtgesellschaft getragen und verantwortet. Dazu gehören sowohl die Festlegung der Forumsmitglieder (Politik bestimmt ihre Teilnehmenden und Zivilgesellschaft wählt ihre aus), die kontinuierlich und persönlich teilnehmen sowie die Inhalte, Ablauf und Moderation der Foren. Die Foren bilden dabei den Kern eines öffentlichen Dialog- und Beteiligungsprozesses. Hier werden die Ergebnisse zusammengeführt, hier werden die Argumente öffentlich abgewogen und bewertet.

Stiftung Zukunft Berlin, März 2019

Kontakt: Stiftung Zukunft Berlin, Anett Szabó, szabo@stiftungzukunftberlin.eu