

IZS Policy Briefs – Kompaktanalysen & Politikempfehlungen

Bürgerbeteiligung im Lausitzer Strukturwandel

Ziele und Ausgestaltung bürgerschaftlicher Teilhabe im Zuge des Braunkohleausstiegs

Sebastian Heer

IÖR, Dresden und Görlitz

30. Juni 2020

Auf einen Blick

- **Bürgerbeteiligung ist ein wirkungsvolles Instrument, kein stilistisches Ornament.** Die Frage, ob, weshalb und wie weitgehend die Bürgerschaft in politische Entscheidungsprozesse eingebunden wird, hat weitreichende Konsequenzen für die politische Ordnung.
- Bürgerbeteiligungsformate sollten konsequent in der Rolle als komplementäre Elemente repräsentativer Demokratie verstanden werden: **Sie treten nicht an die Stelle repräsentativer Demokratie, sondern ergänzend an deren Seite.**
- Dies kann überall dort sinnvoll sein, wo in gesellschaftlich relevanten, umstrittenen Fragen politische Entscheidungen zu treffen sind und die, um Wirkung zu entfalten, in besonderem Maße auf **Rückhalt und Akzeptanz in der Bevölkerung** angewiesen sind. Hinter Bürgerbeteiligung steht letztlich also die Absicht, **die Legitimität getroffener Entscheidungen** zu erhöhen.
- **Um die gewünschten Ziele erreichen zu können, muss das Instrument Bürgerbeteiligung gut auf den speziellen Einsatzzweck und -kontext abgestimmt sein.** Hierfür existiert eine Reihe von ‚Stellschrauben‘, die nachstehend vor dem Hintergrund der Erfordernisse des Willensbildungsprozesses in der Lausitz diskutiert werden.
- Wer Bürgerbeteiligung nicht ernst nimmt, nimmt ernststen Schaden in Kauf: für die unmittelbar zu treffende Entscheidung, für die Entwicklung der Region sowie für das Vertrauen in demokratische Entscheidungsfindung. **Bürgerbeteiligung sollte dementsprechend keine unrealistischen Erwartungen wecken und nicht zum Gegenstand taktischer Manöver geraten.** Rasch durchschaut, vermag Taktieren an dieser Stelle Menschen von politischer Teilhabe zu entfremden mit kritischen Konsequenzen für die politische Legitimität und politische Kultur regionaler Willensbildungsstrukturen und -prozesse.

1. Kontext und Leitgedanken des Analysepapiers

Wenn es Trendthemen in Politik und Gesellschaft gibt, dann ist Bürgerbeteiligung sicher eines von ihnen. Obgleich seit vielen Jahren schon Verfahren der bürgerschaftlichen Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen in der Praxis zur Anwendung kommen, gewinnen sie an Bedeutung in Zeiten, in denen sich Politiker*innen und Parteien – zweifellos die zentralen tragenden Säulen einer repräsentativen Demokratie – einem Vertrauensverlust gegenübersehen und das Engagement vieler Bürger*innen am politischen Prozess abnimmt. Die Nachfrage nach ihnen steigt bei der Verhandlung gesellschaftlich umstrittener, nicht selten normativ aufgeladener Fragen, deren Entscheidungen besonders auf die Akzeptanz in der Bürgerschaft angewiesen sind. Sie steigt gerade in Fragen gesellschaftlicher Transformationen oder Strukturwandelprozesse, deren Ausgestaltung für längere Zeiträume große Reichweite auf das Leben sehr vieler Menschen entfalten, zum Teil auch mit erwartbar harten Konsequenzen für den Einzelnen. Ein ‚Mehr an Bürgerbeteiligung‘ braucht es folglich besonders in Fragen, in denen die Legitimität einer Entscheidung und der sie treffenden Körperschaft besonders robust sein muss. Erst recht gilt dies in – und sei es nur regionalen – politisch-kulturellen Konstellationen, in denen populistische Kritik das politische System mit der Behauptung konfrontiert, organisierte Politik vertrete die Interessen der Bürger*innen nicht hinreichend, und ein ernstzunehmender Teil dieser Bürger dem beim Gang an die Wahlurne zustimmt. Kurzum: Bürgerbeteiligung wird besonders zu einem Thema in Fragen, wie sie der aktuelle Transformationsprozess der Lausitz aufwirft.

Die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung geht dabei oftmals einher mit der Bezugnahme auf Problemzuschreibungen repräsentativer Demokratie, die ihre Funktionen und die an sie gestellten Erwartungen solange erfüllen kann, wie eine ihrer wesentypischen Voraussetzungen hinreichend gut gegeben ist: eine intakte Repräsentationsbeziehung zwischen Regierenden und Regierten. Treten an dieser empfindlichen Schnittstelle des politischen Systems tatsächliche und/oder empfundene Störungen auf, etwa aus Enttäuschung über (nicht) getroffene Entscheidungen, wird der Ruf nach etwas laut, was dieser Repräsentationsbeziehung begleitend zur Seite gestellt werden und so ihre Güte verbessern kann: eine direktere Teilhabe der Bürger*innen am politischen Prozess. Entsprechend hoch sind freilich auch die Erwartungen an Bürgerbeteiligung. Dies gilt umso mehr, wenn sich – gleichwohl den Sinn partizipativer Verfahren verkennend – mit ihr die Hoffnung auf politische ‚Denkzettel‘ für ‚jene da oben‘ verknüpfen oder unrealistische Erwartungen, sich durch Bürgerbeteiligung quasi über bestehende Machtstrukturen oder Interessengeflechte von jetzt auf gleich hinwegsetzen zu können. Denn bei aller Notwendigkeit, Bürger*innen zur Übernahme von Gestaltungswillen sowie Verantwortung für das Gemeinwesen zu ermuntern und zu befähigen, sich in die Entscheidungsfindung ihrer Gemeinde oder Region aktiv einzubringen, bewegen sie sich dabei doch in gewachsenen institutionellen Strukturen von Politik und Verwaltung mit oftmals ausgeprägtem Beharrungsvermögen. Wer entsprechend überzogene Erwartungen an Bürgerbeteiligung hegt, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit von diesem Instrument politischer Willensbildung enttäuscht. Wer derlei Erwartungen

indes weckt, riskiert Enttäuschung bei anderen und schlimmstenfalls deren Entfremdung vom politischen Prozess.

Begriffsklärung Bürgerbeteiligung

Doch was genau ist mit Bürgerbeteiligung konkret gemeint? Bürgerbeteiligung ist ein recht breit verwendeter Begriff, der in der alltäglichen Benutzung zuweilen unpräzise vermengt wird mit Bezeichnungen wie direkter Demokratie, plebiszitären Elementen oder Volksgesetzgebung. Daher scheint es wichtig, zu Beginn eine klare begriffliche Ausdifferenzierung von Bürgerbeteiligung vorzunehmen. In ihrer allgemeinsten Form bezeichnet Bürgerbeteiligung zunächst einmal nichts anderes als den Einbezug der Bürger*innen in politische Willensbildungsprozesse. Zu unterscheiden sind dabei formelle, gesetzlich geregelte Beteiligungsverfahren wie beispielsweise in Planungsprozessen oder in der Volksgesetzgebung in Gestalt von Volksbegehren oder Volksentscheiden. Hierfür werden oft auch Begrifflichkeiten wie plebiszitäre Elemente oder direkte Demokratie verwendet, die deutlich machen, dass es sich dabei um Ergänzungen repräsentativer Willensbildungsmechanismen handelt. Der Fokus der vorliegenden Betrachtung jedoch liegt auf informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung, worunter kommunikative Prozesse begriffen werden, „in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen“.¹ Die Bandbreite und Ausgestaltungsoptionen sind dabei äußerst vielfältig, die auf unterschiedlichen föderalen Ebenen zum Einsatz gebrachten Modelle reichen von Zukunfts- bzw. Demokratiewerkstätten, Bürgerkonferenzen, Bürgerräten, Planungszellen bis hin zu Bürgerhaushalten – um nur einige zu nennen.

Anliegen des Papiers

Entsprechend bleibt festzuhalten, dass Bürgerbeteiligung nicht ein Instrument, sondern vielmehr einen ganzen Werkzeugkasten darstellt – verbunden mit der Schwierigkeit, aus diesem das für die jeweils zu erreichenden Zwecke im gegebenen Kontext geeignete Werkzeug auszuwählen. Das Anliegen dieses Papiers besteht folglich nicht in der Präsentation eines ‚Lausitzer Patentrezepts‘ für eine gelingende Beteiligung der Bürger*innen, sondern im Anbieten einer analytischen Orientierungshilfe. Bürgerbeteiligung ist ein politisches Instrumentarium, welches verschiedentlich wirken, in unterschiedlichen Funktionskontexten eingesetzt und dementsprechend auch auf verschiedene Art und Weise ausgestaltet werden kann. Welcher Zuschnitt dabei der zweckmäßigste ist, orientiert sich an den Motiven, aus denen heraus man Bürger*innen an hoheitlichen Entscheidungsprozessen beteiligt und an den konkreten Bedingungen, unter denen bürgerbeteiligende Verfahren zur Anwendung ge-

¹ Renn 2011: 32.

bracht werden sollen. Für diesen Auswahlprozess ist es daher wichtig, sich über folgende Punkte Klarheit zu verschaffen:

- Was soll durch eine stärkere Beteiligung der Bürger*innen erreicht werden und was davon lässt sich erreichen? Mindestens genauso aufschlussreich ist dabei die Gegenfrage: Was ist nicht erreichbar – und sollte der Bürgerschaft deshalb seriöserweise auch nicht in Aussicht gestellt werden?
- Welche Verfahren gibt es, wobei hier das Modell eines Bürgerrates den Ausgangspunkt der Überlegungen für den konkreten Lausitzer Fall darstellt? Welche zentralen Fragen sind bei der Ausgestaltung zu beachten, welche ‚Stellschrauben‘ zur Feinabstimmung des Verfahrens existieren?

2. Wozu die Bürgerschaft beteiligen? Ziele und Stufen für eine Beteiligung der Betroffenen

Die Frage, aus welchen Motivationen heraus Bürgerbeteiligungsverfahren eingesetzt werden, ist dabei eine **originär politische Entscheidung**. Denn die Entscheidung nach den Gründen für den Einsatz von Bürgerbeteiligung ist bei Lichte betrachtet die Wahl nach den Mitteln bei der Herstellung allgemein gültiger, verbindlicher Regeln des gesellschaftlichen Miteinanders. Insofern ist die Aufgabe der Wissenschaft hier eine systematisierende, Entschlüsse vorbereitende Rolle, indem sie einerseits durch Bürgerbeteiligung *erreichbare Ziele* abstrahiert und andererseits vor dem Hintergrund regionaler Problemlagen *wünschbare Ziele* nahelegt. Zu treffen ist diese Entscheidung gleichwohl von jenen, die hierfür zuständig sind – politische Akteur*innen –, was einmal mehr den tief verwurzelten politischen Charakter von Strukturwandelprozessen vor Augen führt.

Welche Ziele lassen sich durch Bürgerbeteiligung erreichen?

Bürgerbeteiligungsverfahren, unabhängig davon wie sie letzten Endes im Detail ausgestaltet werden, sind vergleichsweise aufwendige, kostspielige und in ihrem Ausgang für politische Akteur*innen ungewisse Wege der Willensbildung. Infolgedessen werden sie selten ohne Grund zur Anwendung gebracht, wobei die Ziele, die sich durch eine Beteiligung betroffener Bürger*innen an einer Entscheidung erreichen lassen, sehr vielschichtig sind. Im Grunde lassen sich in dieser Hinsicht auf einer Output-Ebene fünf funktionale Dimensionen² auseinanderhalten:

(1) rechtliche Dimension

Durch Beteiligungsverfahren kann das Recht der Bürger*innen auf Gehör sowie Kontrolle von Verwaltungshandeln bzw. Politik umgesetzt werden, beispielsweise in Planfeststellungsverfahren bzw. der Bauleitplanung.

² Vgl. Martini und Fritzsche 2015.

(2) gesellschaftlich-identifikatorische Dimension

Beteiligungsverfahren können das Gemeinwesen sowie das zivilgesellschaftliche Engagement stärken; die Vermittlung eines (teilweise womöglich verlorengegangenen) Gefühls von Selbstwirksamkeit der Bürger*innen stärken; zudem vermag ein (berücksichtigtes) realistisches Meinungsbild der Bevölkerung die Akzeptanz einer Entscheidung zu erhöhen.

(3) nutzenmaximierende Dimension

Durch Bürgerbeteiligung lassen sich sowohl Effektivität als auch Effizienz einer Maßnahme erhöhen; es lassen sich endogene Ideen- und Handlungspotentiale auf lokaler bzw. regionaler Ebene erschließen und besser nutzbar machen; die Passgenauigkeit von Entscheidungen lässt sich durch eine Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfes verbessern, Kosten für später zu korrigierende Fehlplanungen werden unter Umständen gesenkt.

(4) gestärkte Handlungskompetenzen der Bürger*innen

Verschiedene Handlungskompetenzen der Bürger*innen wie das konstruktive Lösen von Dissens im Dialog, die Förderung eigenverantwortlichen Handelns, das Aushalten abweichender Ansichten sowie die Notwendigkeit zur Kompromissfindung lassen sich durch Beteiligungsverfahren erlernen und verstärken.

(5) demokratische Dimension

Beteiligungsverfahren vermögen die Responsivität politisch-administrativer Entscheidungsstrukturen auch für unberücksichtigte Aspekte zu erhöhen; damit verknüpft sich eine Rückbindung von Entscheidungen sowie Entscheidungsträgern an die betroffene Bevölkerung; in der Folge sichern und erhöhen Beteiligungsverfahren die adressatenseitigen Legitimitätszuschreibungen hinsichtlich der Entscheidungsträger und Entscheidungsprozesse, Vertrauen in beide kann (zurück)gewonnen werden; Partizipation wirkt als Korrektiv für Parteistrukturen und empfundene Politik(er)verdrossenheit; auf längere Sicht ist eine Veränderung des Politikstils (etwa durch eine erhöhte Erklärungs- und Vermittlungsbereitschaft von Entscheidungsträger*innen) erwartbar.

Wie lässt sich Bürgerbeteiligung abstufen?

Bürgerbeteiligung ist wie eingangs erwähnt nicht ein Instrument, sondern ein ganzer Werkzeugkasten, der gemäß der verfolgten Ziele ausgestaltet werden kann und somit ein breites Spektrum hinsichtlich der faktischen ‚Eingriffstiefe‘ in Entscheidungsprozesse und -kompetenzen eröffnet. Diesbezüglich sind als **prinzipielle Stufen der Bürgerbeteiligung** Information, Mitwirkung, Mitbestimmung und Entscheidung unterscheidbar.

(1) Information

- die niederschwelligste Stufe der Bürgerbeteiligung liegt in der informationellen Teilhabe am Entscheidungsprozess, die sich auf das einseitige Verfügbarmachen von Informationen in top-down Richtung konzentriert: die Bürger*innen werden informiert
- Formate sind hier etwa Flyer, Darstellungen in Medien, Informationsveranstaltungen, Einsichtnahme in Planungsverfahren etc.

(2) Transparenz

- mit der Informationsstufe verbunden ist das Herstellen von Transparenz, und zwar in beide Richtungen: einerseits erhalten Bürger*innen Einblick in die sachlichen/normativen Hintergründe und Entscheidungszusammenhänge von bestimmten Maßnahmen; andererseits bekommen Entscheidungsträger einen Eindruck von den leitenden Interessen, Wertvorstellungen und Bedürfnissen der Bürger*innen
- auch hier handelt es sich im Grunde noch um eine Beteiligung auf Informationsniveau

(3) Konsultation

- in der nächsthöheren Stufe wird der Beteiligungsprozess für die Mitwirkung der Betroffenen geöffnet und bi-direktional ausgestaltet in der Weise, dass Bürger*innen auf der Grundlage der ihnen verfügbar gemachten Informationen ihre Meinung zu einer bestimmten Maßnahme an Entscheidungsträger rückkoppeln können
- hierbei lassen sich Kontakte zu den Betroffenen aufbauen bzw. pflegen, Vertrauen und Wertschätzung generieren; die letztendliche Entscheidungskompetenz hingegen bleibt bei den Behörden bzw. hierfür gewählten politischen Akteuren
- bei Konsultationen handelt es sich um Formen der Mitwirkung, die als Anhörung, Befragung, Einholen von Stellungnahmen oder als Diskussionsformat ausgestaltet sein können

(4) Mitbestimmung

- eröffnen sich Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeiten echter Einflussnahme neben politisch-administrativen Akteuren auf Entscheidungen, ist eine weitere Stufe von Bürgerbeteiligung erreicht
- auf dieser Stufe wird, nachdem die Bürger*innen ihre Bedenken bzw. Hinweise artikuliert haben, auf dieser Basis gemeinsam nach einer Lösung gesucht; Bürgerempfehlungen und Lösungsvorschläge werden integriert, wenngleich nicht immer in vollem Umfang
- diese Stufe der Kooperation von Bürger*innen und politisch-administrativen Akteur*innen erfolgt nicht selten in Form von gemeinsamen Arbeits- bzw. Planungsgruppen oder Runden Tischen

(5) Selbstbestimmung

- auf der Stufe der Selbstbestimmung werden Entscheidungsbefugnisse an die Bürger*innen übergeben. An sich für politisch-administrative Entscheidungen zuständige Strukturen/Akteure überlassen in bestimmten Bereichen und bestimmten Fragen für eine bestimmte Zeit Bürger*innen die Entscheidungshoheit, sodass in dieser Form der Selbstbestimmung die Betroffenen allein entscheiden, was in einer bestimmten Angelegenheit geschehen soll
- Mittel der Umsetzung sind beispielsweise Formen von begrenzten, aber nicht zweckgebundenen Bürgerbudgets

Aus analytischer Perspektive sind von diesen instrumentellen Stufen bürgerschaftlicher Teilhabe **symbolisch vorgeblendete Ausprägungen der Bürgerbeteiligung** zu unterscheiden; sie sind hier zu erwähnen, da sich in der Praxis diese Form der „Bürgerbeteiligung“ immer wieder findet. Gemeint sind Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger*innen, die lediglich vorgeblendet werden, bei denen also eine substantielle Teilhabe an Entscheidungen auf egal welcher Stufe letztlich nicht erfolgt und auch nicht intendiert ist: sei es, weil die Meinungen und Impulse der Bürger*innen offen argumentativ zurückgewiesen werden; oder sei es, weil diese in einem bewusst intransparent gestalteten Verfahren zwar eingespeist, aber nicht weiter verfolgt werden. In solchen Fällen wird Betroffenen, die zwar partizipieren konnten, die Möglichkeit tatsächlicher Einflussnahme auf politische Entscheidungen nur vorgetäuscht – zuweilen mit durchaus hohem zeitlichem und/oder finanziellem Aufwand. Dabei sind symbolische Formen der Bürgerbeteiligung keineswegs wirkungslos, mitunter vermögen sie kurzfristig sogar den gewünschten Effekt zu erzielen; auf längere Sicht jedoch wirken sich solche Formen der symbolischen Bürgerbeteiligung oft dauerhaft dysfunktional auf die Güte und den Bestand der Entscheidung sowie das Verhältnis der Bürgerschaft zu den Entscheidungsstrukturen aus und stellen daher ein desintegrierendes Risiko für das Gemeinwesen dar.

Einschätzung zu Zielen von Bürgerbeteiligung im Lausitzer Strukturwandelprozess

Angesichts des durchaus polarisierenden Potentials, welches die Frage des Kohleausstieges sowie des resultierenden Strukturwandels in der Lausitz birgt, empfiehlt es sich hinsichtlich der Zwecke einer Bürgerbeteiligung in erster Linie gesellschaftliche sowie demokratische Ziel-Dimensionen in den Blick zu nehmen. Auch in Hinsicht auf die Passfähigkeit getroffener Entscheidungen kann sich auf der Nutzen-Dimension ein substantieller Ausbau von Partizipationsmöglichkeiten hilfreich auswirken. Wichtig scheint dabei festzuhalten, dass das durch Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten abzufangende Problem nicht vordergründig in der Güte getroffener Entscheidungen liegt, sondern in einem Hinwirken auf deren idealerweise länger anhaltende Akzeptanz. Anders formuliert liegen die Herausforderungen eher auf der bürgerseitigen Nachfrage- als der politisch-administrativen Angebotsseite, obschon beides miteinander verbunden ist. Denn gerade wenn es um weitgreifende Transformationen geht – und nichts Geringeres steht der Region in den kommenden Jahrzehnten bevor –, ist dies stets auch

mit einer normativen Dimension verknüpft. Ein solcher gesellschaftlicher Wertewandel jedoch setzt, soll er auf breiter Basis mitgetragen werden, beim Einzelnen Akzeptanz und das Gefühl von Rechtmäßigkeit voraus. Dementsprechend sollten die Bemühungen darauf konzentriert werden, Entscheidungshintergründe normativ und informativ transparent zu machen und auf Akzeptanz gerichtete, lokale/regionale Teilhabe institutionell zu verankern. Letzteres resultiert nicht zuletzt aus der heterogenen Prozessbeschaffenheit des Lausitzer Strukturwandels in Hinblick auf eine fragmentierte Akteursstruktur sowie regional divergente Interessenlagen aufgrund unterschiedlicher Betroffenheit vom Kohleausstieg. Da dies alles strukturelle – also aus den Lausitzer Prozesscharakteristika resultierende und persistente – Merkmale sind, werden sie sich auch nur effektiv mit Instrumenten der Bürgerbeteiligung angehen lassen, wenn diese Partizipationsverfahren ebenfalls hinreichend institutionalisiert und als auf Dauer angelegter Bestandteil in eine dringend benötigte Governance-Struktur für den Transformationsprozess eingeflochten werden. Für die ‚Eingrifftiefe‘ bzw. Stufe der anzustrebenden Bürgerbeteiligung bedeutet dies, dass auf bloße Information und Transparenzausbau gerichtete Partizipation sehr wahrscheinlich nicht genügen wird. Auch Konsultation ist vermutlich nicht ausreichend, um jenes Maß an Entscheidungsakzeptanz und Legitimität zu erzeugen, welches es neben großen finanziellen Aufwendungen in folgenreichen Transformationsprozessen für deren Gelingen braucht. Infolgedessen empfiehlt es sich, Modelle der Bürgerbeteiligung im Lausitzer Strukturwandlungsprozess zu etablieren, die Mitbestimmung – gerade auch in strategischen Fragen der Projektentwicklung bzw. -qualifizierung – ermöglichen und von ihrer räumlichen Reichweite über das Lokale hinausreichen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund ausgeprägter populistischer Kritik an repräsentativdemokratischen Entscheidungsprozessen und entsprechendem Protestwahlverhalten in der Region können substantielle Partizipationsmomente eine Möglichkeit bieten, mehr Responsivität für regionale Bedarfs- und Befindlichkeitslagen zu erzeugen und hierdurch Menschen für politische Prozesse – und damit das Gemeinwesen im Wortsinn – zurückzugewinnen.

3. Verfahren für die Beteiligung der Lausitzer Bürger*innen: Zentrale Aspekte und ‚Stellschrauben‘ für deren konkrete Ausgestaltung

Mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung bürgerbeteiligender Verfahren existiert eine Vielzahl von Modellen und Formaten, die an dieser Stelle aufzuzählen nicht Anliegen des Papiers ist.³ Stattdessen geht es im Folgenden darum zu beleuchten, welche Aspekte vor dem Hintergrund der konkreten Lausitzer Gegebenheiten und resultierender Problemlagen und bei der Ausgestaltung der Beteiligungsformate von Bedeutung sind. Verfolgt man die Diskussion in Hinblick auf eine verstärkte Beteiligung der Lausitzer Bevölkerung an Entscheidungsprozessen, so kam die Rede wiederholt auf das Modell Bürgerrat, weshalb das Bürgerratsformat im Folgenden immer wieder als Referenz herangezogen wird bei der Reflexion von zentralen Aspekten der Ausgestaltung regionaler Teilhabeoptionen.

³ Vgl. hierzu etwa Patze-Diordiychuk et al. 2017 oder Paust 2016.

Referenzmodell Bürgerrat

Bürgerräte, eine deliberative Demokratiekonzeption reflektierend, wurden in der Vergangenheit bereits in anderen europäischen Ländern wie Belgien, Irland oder auch Frankreich zur Anwendung gebracht und auch in Deutschland wird demnächst auf Bundesebene ein solches Modell getestet. So hat der Deutsche Bundestag im Juni 2020 beschlossen, einen losbasierten Bürgerrat einzusetzen und diesen mit der Aufgabe betraut, eine gutachterliche Stellungnahme zur zukünftigen Rolle Deutschlands in der Welt zu erarbeiten. Die Grundmerkmale⁴ des Modells Bürgerrat sind dabei einerseits eine losbasierte Besetzung des Gremiums, die einer gewichteten Auswahl (gestaffelte Zufallsauswahl) an Bürger*innen folgen soll. Die angestrebte Repräsentativität orientiert sich am Durchschnitt der Bevölkerung in Hinblick auf Kriterien wie Alter, Geschlecht, Bildungsniveau, regionale Herkunft, Migrationshintergrund oder Gemeindegröße. Aus Einwohnermelderegistern zufällig ausgewählte, ins jeweilige Kriterienraster passende Personen werden kontaktiert und zu meist moderierten Diskussionen in oftmals kleinen Gruppen eingeladen, je nach Konzept nehmen dieselben Personen nur einmal oder mehrfach an Beratungen teil. Informationen, um als ‚normaler‘ Bürger ohne spezifischen fachlichen Hintergrund – ein solcher ist ausdrücklich kein Auswahlkriterium – überhaupt über den notwendigen Wissensstand für eine auch fachlich substantielle Meinungsbildung zu verfügen, werden durch Experteninputs oder Aufbereitungen verfügbar gemacht. Am Ende des Verfahrens wird über die Inhalte der Empfehlungen an den jeweiligen Auftraggeber – sei es eine Gemeindeverwaltung, ein Landesparlament oder eine Planungsbehörde – abgestimmt. Je nachdem, wie weitreichend das konkrete Modell der Bürgerbeteiligung angelegt ist, werden die Beratungsergebnisse den Entscheidungsträgern in Parlamenten zur Kenntnis gegeben, als Grundlage für Entscheidungen oder gar als Richtlinie für Beschlüsse.

Zentrale Aspekte und ‚Stellschrauben‘ der Ausgestaltung bürgerschaftlicher Teilhabe

(1) Ziel des Beteiligungsformates / Agenda-Setting

- Von Beginn an sollte bei allen Akteur*innen absolute Klarheit herrschen über die Zielstellung des Beteiligungsverfahrens. Insofern muss das Mandat, zu welcher Fragestellung eine Stellungnahme an die Politik erfolgen soll, bereits im Vorfeld eindeutig definiert sein.
- Mit Blick auf die Ausgestaltung des Mandates sind hier inhaltlich-instrumentelle („wir möchten eine Bürgermeinung zum Thema X“) Ziele und symbolische Ziele („Eure Meinung ist uns wichtig, Ihr werdet gehört“) zu unterscheiden und transparent zu machen.
- Das konkrete inhaltliche Agenda-Setting des Beteiligungsverfahrens ist ein weiterer zentraler Punkt: Wer setzt die Themen, über die eine breitere Gruppe von Bürger*innen später berät?

⁴ Vgl. dazu etwa www.buergerrat.de sowie Stiftung Mitarbeit/ÖGUT (Hrsg.) (2018): Bürgerbeteiligung in der Praxis. Ein Methodenhandbuch. Bonn: Stiftung Mitarbeit. Zum weiteren Überblick für Beispiele eingesetzter Bürgerräte siehe Schwan, Gesine/Treichel, Katja/Barth, Raffael (2020): Trialog – Wandel mit Struktur. Beteiligungsformate zur Gestaltung der Transformation in der Lausitz. Berlin: Humboldt-Viadrina Governance Plattform.

Wem wird hier Einfluss gewährt, wie groß ist hier die Rolle von Initiatoren und etablierten politischen Akteuren? Wie flexibel soll das Agenda-Setting gehandhabt werden?

(2) Einbindung des Bürgerrates in das bestehende Institutionengefüge politischer Willensbildung

- Wie ist das Beteiligungsmodell, z.B. ein Bürgerrat, in das bereits existierende Strukturgeflecht aus politischen Institutionen und Akteuren eingebunden? Dieser Aspekt betrifft zum einen den Ablauf des Prozesses an sich, etwa mögliche Konsultationen oder Beratungen mit politischen Akteuren bzw. Gremien, mehr noch aber das Ergebnis des Prozesses: Was geschieht nach Beendigung des Verfahrens mit dessen Ergebnis? Wie ist die Reichweite der Erkenntnisse aus Bürgerbeteiligungsverfahren? Erfolgt eine Einspeisung als Bürgerbegehren, Referendum oder ähnliches in den normalen Gesetzgebungsprozess, handelt es sich lediglich um eine Stellungnahme?
- Für den Erfolg der Bürgerbeteiligung – und nicht zuletzt für die zukünftige Beteiligungsbereitschaft – ist es essentiell, dass all diese Fragen verbindlich zu Beginn des Verfahrens geklärt sind.

(3) Zeitpunkt des Bürgerbeteiligungsverfahrens

- In Abhängigkeit von den durch Bürgerbeteiligung gewünschten Zielen ist ein wichtiger Punkt, wann – das heißt in welchem Stadium des politischen Willensbildungsprozesses – die Beteiligungsformate angesetzt werden: Wenn bereits Entscheidungen gefallen sind? Zu Beginn eines Willensbildungsprozesses? Zur nachteiligen Vermittlung eines Entscheidungsergebnisses?
- Für die Glaubwürdigkeit des Beteiligungsverfahrens und den erzielbaren Effekt eines solchen hinsichtlich eines Zugewinns an politischer Legitimität und Akzeptanz einer Entscheidung ist es entscheidend, betroffene Bürger*innen möglichst frühzeitig einzubinden. Diese Position wird sich in der Praxis wahrscheinlich nicht selten mit dem Argument auseinandersetzen haben, zunächst einmal die Fachstrukturen ‚in Ruhe‘ – das bedeutet meist unter Vermeidung öffentlicher Kenntnisnahme und Kritik – arbeiten zu lassen, bevor die Akteursarena um Bürger*innen und externe Expert*innen erweitert wird, was den weiteren Verlauf des Prozesses durchaus verkompliziert.

(4) Besetzungsverfahren

- Zwangsläufig adressiert die Frage der Ausgestaltung des Besetzungsverfahrens einen der Schlüsselaspekte für den Erfolg der Bürgerbeteiligung. Entscheidungen an dieser Stelle haben folgenreichen, später nur noch schwer korrigierbaren Einfluss darauf, inwieweit die Ziele der Prozessteilhabe – egal auf welcher Stufe sie angesiedelt werden – überhaupt realisierbar sind.
- Zu klären ist dabei zunächst, wer beteiligt werden soll. Soll das Beteiligungsverfahren einen repräsentativen Bevölkerungsschnitt des jeweiligen Bezugsgebietes (Kommune, Landkreis,

Land usw.) widerspiegeln? Soll eine Besetzung angestrebt werden, die Repräsentativität nicht in Bezug auf einen Bevölkerungsdurchschnitt hin orientiert, sondern am Vertretensein bestimmter zivilgesellschaftlicher Akteursgruppen, Positionen usw.? Oder soll bewusst von einem repräsentativen Mittel abgewichen werden, etwa um die Fortschreibung bestimmter Interessen zu erschweren – wenngleich es hierfür besonders plausibler und robuster Begründungen bedarf? Sollen neben zivilgesellschaftlichen Akteuren auch Akteure etwa aus der Wissenschaft direkt eingebunden werden, oder nur in einer externen Rolle als Inputgeber für Fachinformationen?

- Neben der Entscheidung für ein Besetzungsziel ist zu klären, wie dieses verfahrenstechnisch umgesetzt werden soll, sei es durch Losverfahren, Berufung, Entsendung oder ähnliches. Wie lassen sich – wenn das Besetzungsprinzip auf Repräsentativität ausgerichtet ist – ‚Unwuchten‘ in der Über- bzw. Unterrepräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen, sozialer Milieus etc. verfahrenstechnisch ausgleichen? Wenn etwa wie üblicherweise im Fall von Bürgerratsmodellen ein Losverfahren zur Anwendung kommt, werden so lange zu den Auswahlkriterien passende Personen kontaktiert, bis ausreichend Zusagen vorliegen. Wie lässt sich hier der Anteil an positiven Rückmeldungen erhöhen? Kann den Teilnehmenden für die meist zeitaufwendige Teilnahme am Beteiligungsverfahren und die aufgebrauchte Zeit ein finanzieller Ausgleich gezahlt werden?
- Da komplexe Themen über einen längeren Zeitraum erörtert werden, stellt sich ebenso die Frage der personellen Kontinuität im Beteiligungsverfahren selbst: Soll die Teilnahme von Individuen auf eine bestimmte Anzahl von Beratungen beschränkt werden oder soll personell – sei es prinzipiell oder in Arbeitsgruppen – rotiert werden? Wenn rotiert wird, werden alle Teilnehmenden auf einmal ausgetauscht oder etwa nur ein Teil?

(5) Informationen als Entscheidungsgrundlage für die Beteiligten

- Eine der teils beabsichtigten, teils nicht-beabsichtigten Konsequenzen von Bürgerbeteiligung ist eine gewisse De-Professionalisierung der politischen Entscheidungsfindung, auch das Senken einer durch ausgewiesene Fachkenntnis errichteten Partizipationshürde. Das bedeutet, den Entscheidungen fachlicher Gremien oder Fachpolitiker*innen eben gerade die Entscheidungen von Bürgern*innen zur Seite zu stellen, die über keine dezidierten Fachkenntnisse verfügen.
- Infolgedessen sind beteiligte Bürger*innen, aus ganz verschiedenen Berufen und Ausbildungshintergründen kommend, in besonderem Maße auf den Zugang zu aufbereiteten Fachinformationen, Interna und/oder Experteninputs angewiesen, um zu einer Empfehlung auf hinreichender Fakten- und Wissensbasis zu gelangen. Hier liegt eine zentrale Stellschraube des Verfahrens, denn Bürger*innen ohne spezifische Fachkenntnis – was den Regelfall markiert – entscheiden auf der Grundlage eben dieser Informationen.
- Mit Blick auf diesen informativen ‚gatekeeper‘ ist es bedeutsam, wer diese Expert*innen sind, wer wählt sie nach welchen Kriterien aus, wer bereitet Fachkenntnisse für die in die Verfahren einbezogenen Bürger*innen auf? Wie werden die aufbereiteten Informationen

den Bürger*innen präsentiert? Wer stellt eine Ausgewogenheit der präsentierten Positionen sicher, wie geschieht dies? Wird all dies auch nach außen hin transparent gemacht?

(6) Transparenz und Öffentlichkeit der Diskussionen

- Die Frage, inwieweit Diskussionen und Verhandlungen im Zuge der Bürgerbeteiligung öffentlich gemacht werden sollten, stellt in gewisser Weise ein Dilemma dar. Werden Diskussionen öffentlich abgehalten, so steht zu vermuten, dass über kurz oder lang die Handlungslogik politischer Öffentlichkeit – die durch diverse kritische Folgeerscheinungen ihrerseits ja manches Argument für die Ergänzung repräsentativer Demokratie durch Bürgerbeteiligung erst liefert – auch auf solche partizipativen Gremien politischer Willensbildung appliziert werden. Wahrscheinlich würden dabei ähnliche Konsequenzen wie in Parlamenten beobachtbar sein und eine solche Entwicklung würde umso schneller und intensiver ausfallen, je substantieller die Mitwirkung bürgerlicher Teilhabe am politischen Prozess ausfällt. Zudem bleibt fraglich, inwieweit Behörden oder Ministerien tatsächlich die Bereitschaft aufbringen, vertrauliche – aber eben für eine zielführende Befassung mit einer Materie durch Nicht-Expert*innen wie es Bürger*innen nun einmal sind und sein sollen – Informationen für solche Beratungen zur Verfügung zu stellen, wenn sie dadurch (frühzeitig) öffentlich werden.
- Andererseits markiert Sitzungstransparenz durch Öffentlichkeit einen signifikanten Mehrwert von Bürgerbeteiligungsformaten gegenüber politischen Entscheidungsprozessen in klassischen Repräsentativinstitutionen. Vermutlich dürften die Diskurse über ein Für und Wider von Sitzungsöffentlichkeit mancherlei Anleihe nehmen an jenen, wie man sie hinsichtlich der Ausschussöffentlichkeit aus der klassischen Parlamentarismusforschung kennt.

(7) Voraussetzungen deliberativer Entscheidungsfindung

- Deliberative Verfahren sind gegenwärtig im Kontext von Bürgerbeteiligungsmodellen im Gespräch. Sie setzen an ernstzunehmenden Krisenerscheinungen repräsentativer Demokratie wie Vertrauensverlust in Institutionen und Berufspolitik und damit an einer der zentralen Schnittstellen des politischen Systems und seiner Art, zu allgemeinverbindlichen Entscheidungen zu gelangen, an: der Legitimitätssichernden Repräsentationsfunktion von Parlamenten und der Güte, wie diese erfüllt wird.
- Ganz gleich, wie entsprechende Lösungsvorschläge im Einzelnen ausgestaltet sind, so greifen deliberative Verfahren zur Steigerung der Legitimität getroffener Entscheidungen implizit oder explizit auf eine meist an Habermas angelehnte Demokratiekonzeption zurück. Diese legt Wert auf eine Ergebnisoffenheit des Prozesses, dessen idealerweise konsensuale Lösung, auf einen herrschaftsfreien Diskurs, die Berücksichtigung von Minderheitsmeinungen und den rationalen Austausch von Argumenten. Legitimität wird im deliberativen Demokratieansatz folglich vor allem durch die faire und integrative Ausgestaltung des Diskursverfahrens abgesichert. Deliberative Verfahren der Bürgerbeteiligung wollen somit eine Entscheidungsfindung auf Grundlage des besseren Arguments ermöglichen, hinter dessen Überzeu-

gungskraft individuelle Interessen und (institutionalisierte) Machtkonstellationen zurücktreten („Argumentieren statt Verhandeln“).

- Dies verdeutlicht, dass deliberative Entscheidungsfindung vergleichsweise hohe Anforderungen an die Diskursteilnehmenden (Vernunftorientierung, Lösungsorientierung, Fairness, Zurückstellen eigener Präferenzen und Emotionen, Bereitschaft zum Entgegenkommen etc.) sowie hinsichtlich der zu schaffenden Diskurssituation (Abbau von Ungleichheiten im Diskurs durch Moderation, Abwesenheit störender Machtfaktoren) voraussetzt. Hierin liegt zugleich der große Mehrwert, aber auch die große Herausforderung deliberativer Verfahren.
- Entsprechend sollten diese in gewisser Weise durchaus voraussetzungsreichen Prämissen bei der Ausgestaltung von deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahren unbedingt im Blick behalten werden, gerade wenn sie in Regionen wie der Lausitz zum Einsatz kommen sollen, die durch eine deutliche Polarisierung der politischen Landschaft, unterschwellige Konfliktlagen sowie eine teilweise ausgeprägte Verhärtung individueller Diskurspositionen gekennzeichnet ist. Hinzu kommt, dass Transformationsprozesse wie jener in der Lausitz stets Aspekte eines Wertewandels reflektieren – und an eben diesen Punkten der Auflösung von normativ aufgeladenen Konflikten und tiefgehenden Interessenkonflikten (beides trifft auf den Ausstieg aus der Braunkohle zweifelsfrei zu) gelangen deliberative Verfahren an ihre Leistungsgrenzen.
- Daher scheint es gerade in Hinblick auf die Kommunikation mit der Bürgerschaft im Vorfeld wichtig, keine unrealistisch überhöhten Erwartungen an die Möglichkeiten deliberativer Bürgerbeteiligung zu wecken, denn auch diese ist letztlich eingebettet in die „Machtphysik“ der Politik sowie das Beharrungsvermögen administrativer Ministerialapparate, der sie sich im Normalfall nur schwer wird entziehen können.

4. Was tun? Erkenntnisse für die Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung im Lausitzer Strukturwandel

Mit Blick auf die Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung und die konkrete Ausgestaltung entsprechender Modelle und Formate lässt sich grundsätzlich festhalten:

- **Bürgerbeteiligung ist ein wirkungsvolles Instrument, kein stilistisches Ornament.** Die Frage, ob, wann und wie weitgehend Bürger*innen in politische Entscheidungsprozesse eingebunden werden, berührt zentrale Konstruktionsmerkmale des politischen Regierungssystems: Wie treffen wir Entscheidungen in unserer Gemeinde, unserem Land? Sie greift daher mit weitreichenden Konsequenzen tief in den Zuschnitt und die Beschaffenheit unserer politischen Ordnung ein.
- Bürgerbeteiligungsformate sollten konsequent in der Rolle als **komplementäre Elemente repräsentativer Demokratie** verstanden werden: Sie treten nicht an die Stelle repräsentativer Demokratie, sondern ergänzend an ihre Seite.

- Dies kann überall dort sinnvoll sein, wo gesellschaftlich relevante, umstrittene Entscheidungen im Zuge politischer Willensbildung zu treffen sind und die daher in besonderem Maße auf **Rückhalt und Akzeptanz in der Bevölkerung** angewiesen sind, um ihre gewünschten Wirkungen entfalten zu können.
- Bürgerbeteiligungsformate können mit recht unterschiedlicher Zielsetzung zur Anwendung gebracht werden. Ihren größten Nutzen vermögen sie gerade in Fragestellungen von polarisierender Reichweite zu entfalten, wenn es durch sie gelingt, Betroffene für das Thema zu interessieren, sie aktiv in eine Entscheidungsfindung einzubinden, politischen Repräsentanten ein realistisches Stimmungsbild zu vermitteln und somit letztlich **die Legitimität getroffener Entscheidungen** und deren Akzeptanz zu erhöhen.
- Bürgerbeteiligung muss einem der zentralen Grundsätze demokratischer Ordnung entsprechen: Keine politische (Richtungs-)Entscheidung ohne klar zuzuordnende politische Verantwortung. Das heißt, dass die **letztendliche Entscheidungshoheit bei gewählten Mandatsträgern in Parlamenten** liegen muss, denn nur sie sind legitimiert, allgemeine Verbindlichkeit herzustellen. Soll von dieser repräsentativ-demokratischen Ausgestaltung politischer Willensbildung abgewichen werden – sei es in bestimmten Themen, regional oder zeitlich begrenzt – bedarf dies eines gesellschaftlichen Konsenses. Dieses Spannungsverhältnis aus Selbstwirksamkeitserwartung, Selbstermächtigung und verfassungsrechtlichen Prinzipien demokratischer Ordnung – in dem sich bürgerschaftliches Engagement bewegt – ist mit großer Sensibilität auszubalancieren.
- **Bürgerbeteiligung verändert das politische Akteurstableau und die politische Kultur.** Je substantieller die Mitwirkungsrechte für einzelne Bürgerbeteiligungsformate angelegt sind, desto wahrscheinlicher wird auch der Organisations- und Professionalisierungsgrad der Beteiligten zunehmen. Paradoxerweise ist es oftmals das hohe Maß an Selbstorganisation in Fraktionen (vgl. ‚Fraktionsdisziplin‘ und entsprechende Diskussionen um ein ‚freies Mandat‘) oder eine hohe Professionalisierung bzw. personelle Kontinuität etablierter Politikstrukturen wie Parteien oder Berufspolitikern*innen, die zuweilen den Eindruck „entrückter“ Politik und den Ruf nach vermehrter Bürgerbeteiligung nähren. Dieser Zusammenhang muss bei der Ausgestaltung konkreter Formen der Bürgerbeteiligung berücksichtigt werden.
- **Das wichtigste zum Schluss: Wer Bürgerbeteiligung nicht ernst nimmt, nimmt ernststen Schaden in Kauf.** Dieser Schaden entsteht für die unmittelbar zu treffende Entscheidung, für die Entwicklung und Strukturen der Region sowie für das Vertrauen in demokratische Entscheidungsfindung. Wenngleich dies ausnahmslos überall gilt, dürften die Konsequenzen gerade in Regionen wie der Lausitz – die bereits mit populistischer In-Fragestellung politischer Strukturen konfrontiert ist – besonders folgenreich ausfallen. Entsprechend darf Bürgerbeteiligung nicht zum Gegenstand taktischer Manöver geraten, die – meist recht schnell durchschaut – Menschen nachhaltig von politischer Teilhabe entfremden mit all jenen negativen Konsequenzen für politische Legitimität, um derentwillen Bürgerbeteiligung primär zur Anwendung gebracht wird.

Literaturauswahl

Alcantara, Sophia/Kuhn, Rainer/Renn, Ortwin/Bach, Nicolas/Böhm, Birgit/Dienel, Hans-Liudger/Ullrich, Peter/Schröder, Carolin/Walk, Heike (2014): DELIKAT – Fachdialoge Deliberative Demokratie. Analyse partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.

Martini, Mario/Fritzsche, Saskia (2015): Kompendium Online-Bürgerbeteiligung. Rechtliche Rahmenbedingungen kommunaler Beteiligungsangebote im Internet. München: Innovationsstiftung bayrische Kommune.

Patze-Diordiychuk, Peter/Smattan, Jürgen/Renner, Paul/Föhr, Tanja (Hrsg.) (2017): Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung. Passende Beteiligungsformate wählen. München: Oekom.

Paust, Andreas (2016): Grundlagen der Bürgerbeteiligung. Materialsammlung für die Allianz Vielfältige Demokratie. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Renn, Ortwin (2011): Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: Hilpert, Jörg et al. (Hrsg.): Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz. Stuttgart: Universität Stuttgart, S. 19-43.

Schwan, Gesine/Treichel, Katja/Barth, Raffael (2020): Trialog – Wandel mit Struktur. Beteiligungsformate zur Gestaltung der Transformation in der Lausitz. Berlin: Humboldt-Viadrina Governance Platform.

Stiftung Mitarbeit/ÖGUT (Hrsg.) (2018): Bürgerbeteiligung in der Praxis. Ein Methodenhandbuch. Bonn: Stiftung Mitarbeit.