Neue Dynamik und neue Instrumente

Der Deutsch-Französische Dialog 2018 diskutierte Ideen für eine effektive Bürgerbeteiligung

Von Susanne Gehrig*

» Bürgerdialog sollte mehr sein als nur eine Art gebündelter Meinungsäußerungen. Wie das gelingen kann, diskutierten Multiplikatoren aus Politik, Medien, Wirtschaft und Kultur aus Deutschland und Frankreich, aber auch aus anderen europäischen Staaten Anfang Juni 2018 im Rahmen des 20. *Deutsch-Französischen Dialogs – Europa weiter denken*. Dieser wurde 1999 von der ASKO EUROPA-STIFTUNG mit dem Ziel ins Leben gerufen, ein deutsch-französisches Diskussionsforum zu etablieren, in dessen Rahmen die bisher national geführten Zukunftsdebatten über Europa zusammengeführt werden. Das Deutsch-Französische Institut in Ludwigsburg unterstützt seit Beginn die Veranstaltungsreihe als Kooperationspartner.

Bürgerschaftliches Engagement für Europa ist keine neue Erfindung, sondern schon seit vielen Jahren ein wichtiges Thema. Ein „Europa der Bürger" wird dabei als Reaktion auf das angebliche Demokratiedefizit der Europäischen Union und als Heilmittel gegen die zunehmende Entfremdung zwischen Bürgern und Politik gepriesen. Die europäische Ebene der Partizipation ist in den meisten Bereichen die vom Bürger am weitesten entfernte Entscheidungsebene, in der die praktischen und intellektuellen Hindernisse für ein deliberatives Verfahren besonders groß sind, gemessen an Kriterien wie Entfernung zwischen den Bürgern, Überwindung sprachlicher Hürden sowie die hohe Komplexität und das Abstraktionsniveau der Verfahren und Themen.

Die Krise des repräsentativen Modells auf europäischer Ebene hat in den letzten Jahren auf zahlreiche Mitgliedsländer und deren nationale Politik übergegriffen. (Rechts)Populismus, Fake-News und Hate-Speech, Verschwörungstheorien, Lügenpresse und das angebliche Monopol etablierter Medien und „des Systems" sowie das Gefühl der Exklusion auf der anderen Seite sind Ausdruck dieser Krise und befeuern den Wahlerfolg extremistischer, systemablehnender Bewegungen. Zeit also, über (neue) Partizipationsmethoden nachzudenken. Doch wie können solche partizipativen Verfahren inklusiv und repräsentativ organisiert werden; wie können sie ein der Komplexität der Themen und Verfahren angemessenes Reflektionsniveau erreichen; wie können sie Legitimität beanspruchen und Eingang in den politischen Prozess finden?

Ungeachtet der schon lange engagierten Vertreter einer europäischen Bürgerschaft, ist durch Emmanuel Macron ein frischer Wind in die Sache gekommen mit den „consultations citoyens". Der Wunsch nach neuen Formen und mehr Dynamik scheint sich in Europa aber insgesamt Bahn zu brechen. Politikverdrossenheit, Distanz zwischen europäischen Entscheidungsverfahren und dem Alltag der Bürger, das Gefühl mangelnder Repräsentativität und Legitimität, die Unzufriedenheit mit den aus Sicht der Bürger oft ineffizienten oder nur teilweise ausreichenden Probemlösungsfähigkeit der in Brüssel und Straßburg getroffenen Entscheidungen – all das sind Elemente, die der heutigen politischen Realität entsprechen und die Frage nach der richtigen Mischung zwischen „Repräsentation" und „Partizipation" immer dringlicher erscheinen lassen.

* Susanne Gehrig ist seit April 2012 am Deutsch-Französischen Institut beschäftigt und bereits seit Oktober 2002 über ihre Tätigkeit an der Universität Mannheim am Lehrstuhl für Romanische Philologie mit dem Institut verbunden.

© ASKO EUROPA-STIFTUNG

Plenumsiskussion beim 20. Deutsch-Französischen Dialog in Otzenhausen

Die Einbettung des Themas in den Rahmen des Deutsch-Französischen Dialogs

Der Deutsch-Französische Dialog (DFD) in Otzenhausen stellt seit seinen Anfängen vor 20 Jahren selbst ein Instrument der Bürgerbeteiligung und des bürgerschaftlichen Engagements in und für Europa dar. Wie in den letzten Jahren etabliert, ergibt sich sein besonderer Wert aus der Verbindung eines hohen inhaltlichen Anspruchs, der Diskussion dieser Inhalte vor Ort zwischen Experten und Praktikern aus ganz Europa sowie der Kommunikation der Ergebnisse an politische und gesellschaftliche Entscheidungsträger in einem Format, das Sichtbarkeit und Einfluss auf die öffentliche Debatte über den Tag hinaus gewährleistet. Im zwanzigsten Jahr seines Bestehens, und vor dem Hintergrund der Debatte über Bürgerbeteiligung in Europa, widmete sich der Dialog, der in Zusammenarbeit mit dem Deutsch-Französischen Institut in Ludwigsburg, der EAO und der ASKO EUROPA-STIFTUNG organisiert wurde, dem hochaktuellen Thema direktdemokratischer Partizipation in Europa unter dem Titel: „Bürgerbeteiligung in der EU: Of the people, by the people, for the people?“ Engagierte Vertreter europäischer Basisstrukturen, führende Wissenschaftler und Aktivisten für Beteiligungs- und Partizipationsverfahren kamen nach Otzenhausen und diskutierten vom 6. bis 8. Juni 2018 an der Europäischen Akademie die unterschiedlichen Blickwinkel und Erfahrungen miteinander, um zentrale Botschaften in die öffentliche europäische Debatte zu kommunizieren.

Der Blick richtete sich dabei einerseits auf die Europawahl 2019 und die von Präsident Macron betriebene „Neugründung“ der EU, andererseits auf die besondere Rolle, die partizipative Verfahren wie beispielsweise Bürgerdialog oder Netzwerkgovernance bei der Vergesellschaftung, Mobilisierung und Aneignung transnationaler, europäischer Räume entlang der europäischen Binnengrenzen spielen könnten, ergänzend zu den im nationalen Rahmen etablierten Formen repräsentativer Demokratie. Leitthemen, die in den Arbeitsgruppen intensiv diskutiert wurden, bezogen sich insbesondere auf:

a) normative Aspekte partizipativer und direktdemokratischer Instrumente,

b) neue Instrumente zur Mobilisierung und Aktivierung von Bürgern,

© ASKO EUROPA-STIFTUNG

c) das Potential der etablierten Formen bürgerschaftlichen Engagements in der EU bei der Entwicklung formalisierter Bürgerbeteiligung.

Wichtige Ergebnisse der Diskussionen aus Arbeitsgruppen und Plenum

Es wurden zunächst verschiedene Ebenen von Partizipation diskutiert, um unterschiedliche Handlungsbereiche sichtbar zu machen. Dabei konnten einige Erfolgsfaktoren für die effektive Bürgerbeteiligung identifiziert werden, die nach dem Baukastensystem angewendet werden können. Zunächst muss man jedoch grundsätzlich zwischen zwei verschiedenen Formen von Partizipation unterscheiden, die sich in unterschiedlichen Zuständen befinden:

a) strukturierte Partizipation: eher formell mit Instrumenten und Regeln,

b) nichtstrukturierte Partizipation: eher informell und emotional besetzt, wobei das politische Engagement häufig aus einer tief emotionalen Stimmung geboren wird (politische Bewegungen, wie z. B. „Pulse of Europe"); Kennzeichen für diese Form der Partizipation sind eine starke Motivation, Marketing ohne Ressourcen, offene Rekrutierung, Selbstorganisation sowie die mögliche Schwierigkeit, sein Begehren zu formulieren und an die richtigen Stellen zu kommunizieren

Es existiert dabei nicht „das eine" Instrument für alle Fälle von Bürgerbeteiligung, sondern das partizipative Instrument muss auf den jeweiligen Bedarf angepasst werden. Beiden Formen gemeinsam ist jedoch der Wunsch, etwas für das Gemeinwohl zu tun. Unter den Aspekten von Effektivität und Nachhaltigkeit betrachtet, ist eine Art von „strukturierter Partizipation" sicherlich sinnvoll mit einem (mehr oder weniger) professionellen Management der partizipativen Struktur. Die in Otzenhausen zusammengekommenen Vertreter konnten sich dabei vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Erfahrung auf vergleichbare Handlungsempfehlungen verständigen. Ein „Vier-Stufen-Plan" (die vier W's) für eine strukturierte Partizipation könnte folgendermaßen aussehen:

1. Zielsetzung: warum machen wir das?; wichtige Kriterien hierfür sind: Vermittlung von Information, Transparenz, Teilhabe an Entscheidungsprozessen, Dialogfähigkeit, Wertschätzung, Akzeptanz, Qualitätssicherung

2. Form: wie wird es organisiert? (z. B. moderierte Diskussion oder eher Brainstorming)

Die sog. „Planungszelle" ist eine Möglichkeit, wie man einen Bürgerdialog machen kann. Weitere methodische Instrumente, um Bürgerdialoge durchzuführen, sind: z. B. Fokusgruppen, Runder Tisch oder Workshops. Festhalten lässt sich auf jeden Fall, dass maßgeschneiderte Formen für er-

gebnisorientierte Bürgerdialoge sicherlich zielführend sind.

3. Beteiligte: wer soll eingeladen werden? (z. B. Zufallsbürger oder klare Auswahl unter Berücksichtigung einer möglichst umfassenden Gruppen- und Meinungsvielfalt)

4. Output/Ergebnis: was soll dabei herauskommen? (z. B. Gutachten, Empfehlungen)

Welche Verbindlichkeit kommt den Resultaten zu? Müssen die politischen Verantwortungsträger beispielsweise dokumentieren, wenn bestimmte Vorschläge nicht berücksichtigt werden?

Manche Städte arbeiten an einem Katalog von Handlungsempfehlungen für Bürgerbeteiligungsverfahren. Diese beinhalten u. a. folgende Punkte:

- Es muss ein klares Mandat geben.

- Die Anschlussfähigkeit muss vorher geprüft werden, d. h. was passiert mit den Ergebnissen und passen die Ergebnisse überhaupt in die laufenden politischen Prozesse?

- Setzen von „Leitplanken", d. h. der Verhandlungsspielraum der Beteiligung muss klar sein (worum geht es: geht es um das „ob", das „wie" oder das „wo"?); dies sind wichtige Kriterien, die berücksichtigt werden müssen, um die Diskussionen in die richtigen Bahnen zu lenken und ein Mäandern im leeren Raum zu vermeiden.

- Welche Beteiligten sollen eingeladen werden und in welcher Zusammensetzung? (hängt vom Thema ab)

- Welche finanziellen und personellen Ressourcen stehen zur Verfügung?

- Wie wird der Bürgerdialog kommuniziert? Wie wird eingeladen? (ist oft von den Beteiligten abhängig)

- Umgang mit „Konsequentialität": man muss sich darüber im Klaren sein, dass Partizipation auch Folgen hat, die sich zum einen als erhöhter Verwaltungsaufwand darstellen und zum anderen in einem Erwartungsmanagement resultieren (Bürger erwarten, dass Versprechen eingehalten werden).

Trotz der zahlreichen Vorteile einer strukturierten Partizipation darf allerdings nicht unerwähnt bleiben, dass es in manchen Beteiligungsprozessen auch einfach nur um Beratung und Information der Bürger gehen kann. Nicht alle Bürgerdialoge sind eine richtige Anhörung. Bürgerbeteiligung ist für Städte oft auch eine Art „Krisenmanagement" im Vorfeld, d. h. eine Präventionshandlung, um durch die Einbeziehung der Bürger in einen Entscheidungsprozess von Anfang an Gegenstimmen vorzubeugen und größere Proteste zu vermeiden. Manchmal ist die Beteiligung der Bürger aber auch genau das, nämlich „protestmotiviert", und erfolgt erst als Reaktion auf ein Aufbegehren der Bürger (Partizipation als „Therapie").

Resümee

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Bürgerdeliberation besser funktioniert als ihre Kritiker vermuten, doch stellen sich Probleme von Konsequentialität und demokratischer Legitimität. Ein problembasiertes Denken sowie Re-Politisierung sind wichtig. Bürgerkonsultationen sollten immer einen Mehrwert darstellen und nicht einfach nur die Meinung von Experten wiedergeben. Zudem sind hybride Formen der Bürgerbeteiligung sinnvoll, d. h. eine Kombination von Bürgerdeliberation mit direkter Demokratie (vgl. Schweiz, wo ein repräsentatives System moderatere Gegenvorschläge gegen Referenden entwerfen kann, die dann meistens auch auf Zustimmung stoßen).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob man radikale Meinungen in deliberative Prozesse einbinden soll. Als Augenöffner können solche Meinungen sogar durchaus hilfreich sein, selbst wenn sie ein Störfaktor sein sollten, der unter Umständen nur schwer zu akzeptieren ist. Wer Konflikte austragen will, muss sich persönlich begegnen, was über Online-Plattformen nicht funktioniert. Darüber hinaus ist eine Strukturierung der Debatte von zentraler Bedeutung, ggfs. eine Art Moderation sowie die Bereitstellung von Infomaterial.