Claus Leggewie, Patrizia Nanz

Neue Formen der demokratischen Teilhabe

Am Beispiel der Zukunftsräte

Diagnose: Krise der repräsentativen Demokratie

Seit "Stuttgart 21" ist auf nationaler, aber auch auf europäischer Ebene eine öffentliche Diskussion über demokratische Teilhabe in Gang gekommen. Die Debatte an sich ist nicht neu, schließlich ist schon seit drei Jahrzehnten eine wachsende Enttäuschung der Bürger über die repräsentative Politik zu beobachten: schwindende Wahlbeteiligung, stark abnehmende Mitgliederzahlen der etablierten Parteien, sinkendes Vertrauen in die Regierenden. In der Politikwissenschaft ist von einer Krise der traditionellen Formen politischer Beteiligung die Rede. Manche sprechen auch von einem Wendepunkt der parlamentarisch−repräsentativen Demokratie oder gar von einem schleichenden Prozess der Entdemokratisierung (Crouch 2008). Ein postdemokratisches Regime, das sich zunehmend über seinen Output und die Erzeugung von Massenloyalität statt über den Input der politischen Teilhabe legitimiert, wird sich aber in einer Gesellschaft, die im Durchschnitt so gebildet und vernetzt ist wie nie zuvor, kaum halten können. So stößt ein "Durchregieren" im gewohnten Top−down−Modus immer öfter auf Widerstand und Protest. Erschwerend kommt hinzu, dass das Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit von Politik angesichts komplexer Sachverhalte (wie des Klimawandels) schwindet und es fraglich erscheint, ob mit den herkömmlichen Parametern der Repräsentation die natürliche und soziale Umwelt erhalten werden kann. Die Dingwelt, die belebte Natur und die künftigen Generationen, deren Reproduktion und Lebensqualität von heutigen Entscheidungen massiv tangiert werden, werden nicht vertreten.

Wind energy: NIMBY? Photo: Bkmzde. Source: Wikimedia

Neu an der Debatte ist, dass sie nicht mehr vor allem von Fachkreisen in Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik geführt wird und dass sie das veränderte Partizipationsverhalten der Bürger stärker in den Blick nimmt. Wie aussagekräftige Umfragen zeigen, ist es ihnen heute zu wenig, an

Wahlterminen Generalvollmachten an die politischen Entscheider auszustellen; sie wollen auch dazwischen mitreden und sich nicht auf eine Zuschauerrolle beschränken. Es geht ihnen um Debatten über Alternativen und die Rückgewinnung politischer Handlungsspielräume. Mehr denn je wollen sich die Bürger engagieren, wenn es um die Gestaltung ihres Lebensumfeldes wie etwa ihres Stadtviertels, ihrer Gemeinde oder Region geht oder um Planungen im öffentlichen Bereich. Sie suchen nach neuen Wegen der politischen Teilhabe und fordern direktere Formen der Beteiligung ein. Einerseits haben Bürger also immer weniger Interesse an traditionellen Formen politischer Teilhabe in Parteien und Wahlen, andererseits sind sie neuen Partizipationsformaten gegenüber offener denn je. Seit den 1990er Jahren ist eine starke Verbreitung von innovativen Formen der Bürgerbeteiligung zu beobachten. Der Begriff "Bürgerbeteiligung" umfasst all jene Handlungen und Verhaltensweisen, die Bürger freiwillig und mit dem Ziel verfolgen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politisch−administrativen Systems zu beeinflussen (vgl. Kaase 2003). Unter "neuen" oder "innovativen" Formen der Bürgerbeteiligung werden im Folgenden (noch) nicht verfasste, unkonventionelle Formen politischer Beteiligung verstanden −− im Gegensatz zu verfassten, gesetzlich geregelten Formen wie Anhörungen im Rahmen von Planfeststellungs− und Raumordnungsverfahren oder klassische Beteiligungsmechanismen der direkten Demokratie wie Referenden, Volksentscheide und Bürgerbegehren.

Eine beachtliche Anzahl von neuen, dialogorientierten Beteiligungsverfahren belegen diesen Trend −− von der Citizens' Assembly, die eine Reform des Wahlrechts im kanadischen Bundesstaat British Columbia vorangetrieben hat, über die Konsensuskonferenzen zur Abschätzung von Technikfolgen in Dänemark bis hin zu lokalen Initiativen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in benachteiligten Quartieren vieler europäischer und nordamerikanischer Städte. In solchen Verfahren, die oft mehrere Runden durchlaufen und auf die Unterstützung von Moderatoren und ggf. von Experten aus Wissenschaft und Praxis angewiesen sind, wird gemeinschaftlich um Lösungen für eine verantwortungsbewusste Zukunftspolitik gerungen −− jenseits von kurzfristigen (Wahlkampf−)Interessen. Immer häufiger nutzen Bürger Beteiligungsangebote, um ihre Anliegen zu artikulieren und Einfluss auf kommunale, regionale oder nationale Politik zu nehmen. Zudem stehen mittlerweile auch internetgestützte Werkzeuge und Technologien zur Verfügung, die einer größeren Menge von Bürgern die Mitwirkung ermöglichen. Die "partizipative Revolution" (Barnes / Kaase 1979) hat seit den 1970er Jahren immer wieder Rückschläge erlitten, aber unter dem Strich ist sie −− mit unterschiedlicher Intensität −− in allen OECD−Staaten zu verzeichnen.

Partizipative / deliberative Demokratie

Vertreter beteiligungszentrierter Demokratietheorien setzen auf verstärkte demokratische Teilhabemöglichkeiten, um die multiple Krise der repräsentativen Demokratie zu überwinden. Sowohl die partizipative Demokratietheorie, deren Höhepunkt in den 1970er und 1980er Jahren lag, als auch der (eng verwandte) deliberative Ansatz, der seit den 1990ern Hochkonjunktur hat, stellen dabei den Input der politischen Willensbildung in den Mittelpunkt. Darüber hinaus unterstreichen beide Theorien den Eigenwert von Beteiligung und verständigungsorientierter Kommunikation sowie die damit einhergehende gesellschaftliche Integrationskraft von Demokratie. Im Vordergrund deliberativer Beteiligung steht der Austausch von Argumenten und idealerweise eine anschließende konsensuale Entscheidungsfindung. In der Diskussion wägen die Beteiligten alternative Positionen unter der Prämisse ab,

andere Standpunkte zu berücksichtigen. Deliberative Verfahren sind rein konsultativ, zeitlich begrenzt und (bislang meist) nicht institutionalisiert. Sie ergänzen konventionelle politische Institutionen und gesellschaftliche Arrangements, ohne sie strukturell zu verändern. Offen bleibt freilich, ob das ausreicht, um der Krise der repräsentativen Demokratie zu begegnen. Der normative Kern der partizipativen Demokratietheorie ist radikaler: Er besteht im Streben nach Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles −− mit dem Ziel einer umfassenden Demokratisierung von Politik und Gesellschaft. Statt rein konsultativer Verfahren werden hier Formen der Mit−Entscheidung oder Co−Governance bevorzugt, die Bürgern eine tatsächliche Entscheidungsgewalt innerhalb der demokratischen Machtstrukturen einräumen (z.B. der Bürgerhaushalt, wie er im brasilianischen Porto Alegre genutzt wird). Die Frage ist, inwieweit die politische Kultur und der politische Wille in den westlichen Demokratien es zulassen, so einen tiefer gehenden demokratischen Kulturwandel tatsächlich voranzutreiben. Die Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung wäre ein erster Schritt in Richtung partizipativer Demokratie.

Das Spektrum der bislang eingesetzten dialogorientierten Beteiligungsformen ist groß. Es variiert zwischen Großformaten wie Townhall−Meetings mit mehreren Tausend Teilnehmern bis hin zu Formaten wie etwa Bürgerinnenräten, Planungszellen und Konsensuskonferenzen mit nur zehn bis 30 Bürgern. Insgesamt haben sich mittlerweile weltweit rund 20 dialogorientierte Verfahren und Methoden etabliert −− ergänzt um eine zunehmende Zahl von online− und internetgestützten Beteiligungsverfahren (Nanz/Fritsche 2012). Diese verschiedenen Formate unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Dauer (ein Tag bis mehrere Monate), ihrer Teilnehmerzahl (von zehn bis zu mehreren Tausenden) sowie Rekrutierung und Auswahl der beteiligten Bürger (Selbstselektion, zufällige oder gezielte Auswahl).

Dialogorientierte Beteiligung ermöglicht einen differenzierten, konsensorientierten Willensbildungsprozess in einem relativ geschützten Raum −− geschützt vor medialer Kommerzialisierung und den Einflüssen mächtiger Akteure und Lobbys. Bürgerschaftliche Partizipation kann so einen wichtigen Gegenpol zu dominierenden organisierten Interessen bilden (Fung/Wright 2004). Widerstreitende Interessen können integriert und Partikularinteressen eingedämmt werden, wodurch Polarisierungen und Konflikte reduziert werden können. In der Fachliteratur wird davon ausgegangen, dass Beteiligungsverfahren selbst zu hochkomplexen Themen, wie z.B. Chancen und Grenzen des Nutzens von Nanotechnologie, qualitativ hochwertige Ergebnisse liefern können (Powell/Kleinman 2008). Indem sie sehr divergente Perspektiven und Informationen einspeisen, verbessern sie die Grundlage politischer Entscheidungen und erhöhen deren Tragfähigkeit in der Bürgerschaft. Dialogorientierten Verfahren wird das Potential zugeschrieben, das (oft unterschätzte) Wissen der Bürger in den politischen Prozess einzubeziehen und dabei die bürgerschaftlichen Kompetenzen der Beteiligten zu fördern (Sintomer 2007; Blondiaux 2008).

Soweit die empiriegestützte Theorie. Die praktische Institutionalisierung politischer Teilhabe jenseits von Parlamenten und Parteien und über bestimmte Pilotprojekte und −regionen hinaus ist noch nicht sehr weit gediehen.

Fehlende Partizipationskultur

In Deutschland ist seit "Stuttgart 21" und vor allem der "Energiewende" nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 kein Politiker zu hören, der sich

nicht für mehr Partizipation ausspricht, kein Infrastrukturprojekt bleibt ohne Forderung nach mehr Mitwirkung. Die rhetorische Konjunktur hat einen realen Hintergrund: Infrastrukturen von der Größe und Art des mittlerweile wohl weltbekannten Stuttgarter Bahnhof−Neubaus lassen sich immer schwerer durchsetzen, in Frankfurt am Main, München und Berlin stoßen Flughafenausbauten auf entschiedenen juristischen Widerstand und Straßenprotest, und ein derart komplexes und vielschichtiges Projekt wie die "Energiewende" −− die in Deutschland (aber auch in Dänemark und selbst in China) begonnene breite Umstellung von fossilen (und nuklearen) Energieträgern auf erneuerbare Energien sowie Spar− und Effizienzprogramme und nachhaltige Lebens− und Wirtschaftsstile bis 2050 −− erfordert nicht nur "Akzeptanz" der Bürgerschaft am Ende eines Prozesses, sondern eine breit gefächerte und kontinuierliche Mitgestaltung von Beginn an. Auch wenn die meisten Pilotprojekte ausdrücklich oder implizit vor allem der "Akzeptanzbeschaffung" dienen, tragen sie in sich das Potential, demokratische Legitimation (als Input) zu generieren.

So weit, so gut −− und so schwierig. Wie nämlich das allseitige Postulat konkret einzulösen ist, darüber herrscht weithin Unklarheit und Unsicherheit. Seit Jahrzehnten steht auf der einen Seite ein gut bestückter Instrumentenkasten bereit, der alle Varianten und Nuancen der Beteiligung von der dialogorientierten Beratung bis zur abschließenden Volksabstimmung enthält (www.participedia.net). Immer mehr Mandatsträger sehen den Nutzen einer Zusammenarbeit mit einer interessierten Bürgerschaft, denn sie erhalten so Einblicke in die Bedürfnisse und Meinungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, können das Wissen der Menschen vor Ort einbinden und Widerstände antizipieren oder etwaige Stolpersteine bei der Umsetzung von Vorhaben frühzeitig erkennen. Bürgerbeteiligung ist auf der anderen Seite noch nicht zum selbstverständlichen Bestandteil des politischen Prozesses geworden, auf den sich politische Eliten, Verwaltungen und die Bürger selbst routiniert eingestellt hätten. Partizipative Prozesse werden nur episodisch und oftmals lediglich mit dem Ziel initiiert, die Beziehung zwischen Bürgerschaft auf der einen und Politik und Verwaltung auf der anderen Seite zu verbessern −− ohne dass es einen echten Handlungsspielraum gäbe, weil wesentliche Entscheidungen bereits getroffen wurden. Der unverbindliche und nicht−institutionelle Charakter setzt diese Verfahren einer gewissen Willkür und Manipulation der politischen Akteure aus, von denen sie einberufen worden sind, und damit der Gefahr, entweder gar nicht beachtet (Scheindialoge), instrumentalisiert oder gar zur nachträglichen Legitimierung vorab feststehender Entscheidungen missbraucht zu werden. Es gibt bislang kaum einen rechtlichen Rahmen, wie und wann Beteiligungsverfahren stattfinden können.

Was bislang fehlt, ist eine systematische Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung sowie die Etablierung einer entsprechenden selbstverständlichen "Partizipationskultur". Was wir allerdings europaweit beobachten können, sind vielversprechende Entwicklungsansätze in Richtung einer schrittweisen Institutionalisierung und Herausbildung rechtlicher Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung auf kommunaler und regionaler Ebene. Ein Beispiel hierfür ist das westösterreichische Bundesland Vorarlberg, das 2013 nicht nur die direkte, sondern auch die partizipative Demokratie in seiner Landesverfassung verankert hat. Ein anderes Beispiel ist die Stadt Heidelberg, die durch ihre Leitlinien ein ausgeklügeltes System ausgearbeitet hat, Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene schrittweise zu institutionalisieren (Leitlinien Bürgerbeteiligung, Stadt Heidelberg 2012). Andere Regionen und Kommunen sind dabei, diesen Beispielen zu folgen. In

Europa werden zurzeit besonders in Deutschland, Österreich und der Schweiz Ansätze für konkrete Reformpläne diskutiert.

Zu den begrenzenden Faktoren für Bürgerbeteiligung zählen zum einen die zur Verfügung stehenden Ressourcen der Bürger. Zeit, Bildungshintergrund, politisches Interesse und technische Fähigkeiten (für Online−Beteiligung) bestimmen in hohem Maße deren Bereitschaft für bürgerschaftliches Engagement. Will man Bürgerbeteiligung demokratisch gestalten, muss man jenseits der üblichen "Beteiligungselite" auch bildungsferne Bevölkerungsgruppen einbinden. Mit einem Appell, sich mehr zu beteiligen, ist es dabei nicht getan. Es sollten gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Anreize geschaffen werden, die allen Bürgern die Möglichkeit geben, sich zu beteiligen. Um ihnen freiwilliges Engagement und politische Beteiligung zeitlich zu ermöglichen, sind verschiedene Maßnahmen denkbar, u.a. eine bundesweite Einführung des politischen sozialen Jahres, Aufwandsentschädigungen oder Freistellungen für freiwilliges und politisches Engagement. Räume der Demokratie sollten nicht erst im politischen Willensbildungsprozess entstehen, sondern möglichst früh in den Grund− und weiterbildenden Schulen.

Zum anderen begrenzen die eingefahrenen Denk− und Handlungslogiken der repräsentativen Politik das Potential der partizipativen Demokratie. Bei einer Tagung der Bertelsmann−Stiftung diskutierten 100 Experten und Interessierte aus Bundesministerien, Staatskanzleien und Länderministerien die Frage: "Wie findet eine Kultur der Bürgerbeteiligung Eingang in Politik und Verwaltung?" Als Haupthindernisse wurden mehrheitlich genannt: fehlender Wille, mangelnde Offenheit und Bereitschaft für Veränderung, knappe Ressourcen (Geld und Personal), Ängste und Widerstände sowie fehlendes Wissen über Beteiligungsverfahren. 50% der Teilnehmer schätzten, dass es noch zehn Jahre dauern wird, bis sich eine neue Kultur der Bürgerbeteiligung etabliert hat (Bertelsmann 2011). Eines ist klar: Der Beteiligungswunsch und die Bereitschaft der Bürger, sich politisch zu engagieren, sind da und werden auf absehbare Zeit nicht schwinden. Entweder die Politiker und Verwaltungsmitarbeiter begreifen, dass sie dieses Engagement z.B. durch die Bereitstellung dialogorientierter Beteiligungsangebote in konstruktive und gemeinwohlorientierte Bahnen überführen können −− oder es äußert sich zunehmend in Unmut, Protesten und Politikblockaden.

Bürgerbeteiligung ist somit keine Modeerscheinung, sondern Teil eines umfassenden, gesellschaftlichen Wandels. Das erfordert den klaren politischen Willen und präzise Kompetenzbildung in Verwaltung und Politik sowie eine rasche (Semi−)Professionalisierung aller beteiligten Akteure (Moderatoren, Dienstleister etc.). Letztlich geht es um die Etablierung einer konstruktiven Partizipationskultur, die den Gemeinsinn und die gesamtgesellschaftliche Verantwortung stärkt. Für die Mandatsträger bedeutet das den Abschied von einer reinen Top−down−Politik und den Übergang zu einem souveränen Umgang mit offenen Austausch− und Mitwirkungsprozessen. Verwaltung und Politik müssen bereit sein, die Kompetenzen der Bürger anzuerkennen und in bestimmten Bereichen Entscheidungsmacht zu teilen. Bürgerbeteiligung wird erst dann Erfolg haben, wenn Politikern und Verwaltungsmitarbeitern klar sein wird, dass es bei der Einbindung von Bürgern eher um ein Miteinander und weniger um ein Gegeneinander geht.

Grundvoraussetzungen erfolgreicher Beteiligungsverfahren

Im Hinblick auf die anstehende Energiewende wird nun mit Recht −− nicht zuletzt von der zur Herstellung eines Konsenses über den raschen Atomausstieg einberufenen Ethikkommission −− wieder nach mehr Partizipation gerufen. Dabei zieht man vor allem dialogorientierte Verfahren in Betracht, die den konfliktträchtigen Entscheidungen über große Infrastrukturprojekte der kommenden Jahre vorausgehen. Zu rechnen ist auch mit solchen Konflikten, bei denen Nachhaltigkeitsanliegen aufeinandertreffen, also "grüne" Naturschutzeinwände gegen "grüne" Infrastrukturmaßnahmen (wie Windparks, Pumpspeicherwerke, Überlandleitungen, Unterflurtrassen etc.) geltend gemacht werden. Hier geht es um konkrete Güter− und Nutzenabwägungen, aber auch um Richtungsentscheidungen.

Ein Beispiel dafür ist die anstehende Entscheidung über Investitionen in Windparks und den Leistungsausbau für Windstrom im Rahmen der Energiewende, die von der Bundesregierung befürwortet und vorangetrieben werden. Die Betreiberfirmen des Höchstspannungsnetzes wollen derzeit vier große Leitungstrassen von der Nord− und Ostsee nach Süddeutschland bauen. Doch aus den rund 1500 Stellungnahmen von Bürgern und Organisationen dazu geht hervor, dass die meisten eine dezentrale Stromproduktion anstelle des forcierten Netzausbaus befürworten, erhebliche Bedenken wegen der befürchteten Beeinträchtigung ihres Wohnumfeldes hegen und den Naturschutz stärker berücksichtigt sehen wollen, etwa an Stellen, wo die Masten Naturschutzgebiete durchschneiden (www.netzentwicklungsplan.de).

Hier geht es zum einen um eine Abwägung der technisch gebotenen Alternativen in der Stromerzeugung −− z. B. Wind− versus Solarstrom bzw. Stromsparen versus "grüne Stromwirtschaft". Verhandelt wird aber auch die Position des Konsumenten, der als "Energiegenosse" zum Produzenten wird, noch allgemeiner geht es um Lebensqualität, um vorherrschende Lebensstile und ihre Alternativen, um Standortkonzepte und dergleichen, alles auch im Generationsabgleich, so dass man hier von "Zukunftsagenden" sprechen kann. Diese bilden den symbolischen Hintergrund, die Sinnebene hinter den Sachfragen, und die Kunst öffentlicher Debatten (und des Politikerhandwerks) besteht darin, diese weder konkretistisch zu verkürzen noch unkonkret ausufern zu lassen. Unserer Meinung nach ist ein Denken in Generationen der beste Weg, eher abstrakte und technisch wirkende, an Technologiewahl und Gesetzesmaßnahme delegierte Reduktionsziele (etwa im Klimaschutz und bei der Energiewende) lebensweltlich zu illustrieren und zu verankern.

Hinzu kommt die Mehrebenenproblematik. Wer entscheidet über die Energieinfrastruktur −− die betroffene Gemeinde, ein regionaler Verbund, das nationale Plenum oder "Brüssel"? Je lokaler die Entscheidung angesiedelt ist, desto mehr herrscht das St. Florians−Prinzip, je mehr sie sich von den unmittelbar Betroffenen entfernt, desto unüberschaubarer werden die Legitimationsketten. Der überkommene Föderalismus hilft hier meistens wenig, weil er Problemfelder zerschneidet und die Politikverflechtungsfalle aufbaut.

Thematisch ist die Energiewende ein multidimensionales und langfristiges Vorhaben, dessen Ergebnis nur anhand einiger grober Kennzahlen und Entwicklungskorridore bestimmbar ist. Ihr Gelingen (in ökologischer wie ökonomischer Hinsicht) ist von der Aneignung und Mitwirkung von Nutzern, Konsumenten sowie Bürgerinnen und Bürgern abhängig, die überdies im Blick auf den bestehenden Zeitdruck und die Komplexität der Materien ein starkes Verantwortungsgefühl jenseits ihrer konkreten und kurzfristigen Interessen aufbringen sollen (WBGU 2011). Anders als es auf den ersten Blick und in der

Wahrnehmung ihrer Initiatoren in Politik, Verwaltung und Unternehmen erscheinen mag, ist die Energiewende nicht nur ein Ingenieurs− und Expertenprojekt, sondern sie impliziert eine starke soziale und politische Mobilisierung −− und wird damit ein "Jedermanns−Projekt".

Ein anderes Beispiel ist der schwerstdenkbare Fall, nämlich die auf die lange Bank geschobene Suche nach einem geeigneten Endlager−Standort in Deutschland. Auch dazu muss man das zu Recht misstrauisch gewordene Volk von Beginn an einbeziehen −− zu viel ist gelogen und vertuscht worden, zu arrogant wurden berechtigte Einwände und Alternativvorschläge abgetan. In dieser existentiellen Frage ist nun eine große nationale Anstrengung angebracht, um Bürgerbeteiligung auf höchstem Niveau zu sichern, aber auch um die Auswahl nicht länger nach dem Sankt−Florians−Prinzip zu verzögern (vgl. Leggewie / Nanz 2012).

Einwände wie die gegen den Netzentwicklungsplan der Bundesnetzagentur und andere Planungen im Rahmen der Energiewende sind ebenso berechtigt, wie ausgetragene Konflikte zur sozialen Integration beitragen. Aber auch für nicht von vornherein konfliktträchtige Vorhaben müssen passgenaue, dem jeweiligen Fall angemessene dialogorientierte Verfahren der Meinungs− und Willensbildung zum Einsatz kommen. Folgende Voraussetzungen sollten gegeben sein:

−− Dem Beteiligungsverfahren muss ein klar definiertes Ziel zugrunde liegen (z.B. Informieren, Konsultieren, Mitentscheiden).

−− Eine möglichst inklusive Rekrutierung der Teilnehmerschaft (man kann sie z.B. durch statistische Methoden so zusammensetzen, dass sie die Wahlbevölkerung mit Blick auf Alter, Geschlecht, Bildungsniveau und im Fall von Online−Verfahren auch Internetaffinität in etwa abbildet).

−− Alle Informationen zum Thema müssen den Teilnehmern frei und umstandslos zugänglich sein. Zugleich muss auch die Öffentlichkeit über Ziel(e), Auftraggeber, Teilnehmende und den Stand des Beteiligungsprozesses informiert werden.

−− Die Grenzen der Mitwirkung und die Frage, in welchen Händen die Entscheidungshoheit letztendlich liegt, müssen von Anfang an feststehen und deutlich kommuniziert werden.

−− Ein tatsächlicher Gestaltungsspielraum muss zur Verfügung stehen und die Bürger müssen rechtzeitig einbezogen werden (möglichst bereits während der Entscheidungsfindung).

−− Die Initiatoren müssen Sorge tragen, dass die an einem Verfahren Teilnehmenden ein verlässliches Feedback erhalten, d.h. (mindestens verfahrens−öffentlich) begründen, welche Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens im weiteren Entscheidungsprozess berücksichtigt wurden, welche nicht und warum.

−− Eine professionelle Durchführung und Moderation des Beteiligungsprozesses.

Leider werden diese Voraussetzungen bei den wenigsten Verfahren erfüllt. Nur eine gut gemachte Bürgerbeteiligung, d.h. Verfahren, die demokratisch konzipiert und effizient durchgeführt werden, kann aber einen legitimen Input

für den politischen Prozess generieren −− und die nicht unerheblichen Kosten für Beteiligung rechtfertigen.

Man darf aber nicht bei der Feststellung einer mangelhaften Partizipationskultur stehen bleiben. Die in Angriff genommene Energiewende erfordert zweierlei: erstens eine Generaldebatte auf nationaler und supranationaler Ebene über Richtung und Dynamik der damit verbundenen Entwicklung (z.B. bei der Frage, welchen Rang energetische Altbausanierung im Verhältnis zur Errichtung neuer Passiv− und Plusenergiehäuser haben soll, oder ob man auf eine zentrale Stromversorgung durch ein europäisches SuperSmart Grid setzen will oder auf dezentrale Energieversorgung in kommunaler und genossenschaftlicher Regie), zweitens die Verankerung dieser Debatte in einer Vielzahl von lokalen und regionalen Beteiligungsprojekten. Einschlägige Debatten werden derzeit weder in den Parlamenten noch in den Medien geführt, Energieforschung und Infrastrukturpolitik legen es bislang in der Regel auf Akzeptanzbeschaffung an, nicht auf echte Partizipation. Bürger müssen sowohl über die grundsätzliche Weichenstellung mitsprechen, auf welche Weise also der Ausstieg aus nuklearen und fossilen Energieträgern zu erreichen ist −− durch zentrale oder eher dezentrale Lösungen, durch die Forcierung eines Wachstums auf regenerativer Grundlage oder durch mehr Energieeffizienz und −suffizienz −−, als auch effektiv an der Umsetzung solcher Strategien in einer Gemeinde oder Region mitwirken. Es bräuchte darüber hinaus eine viel umfassendere gesellschaftliche Diskussion über unser Wirtschaftsmodell, das auf ein so hohes Maß an Ressourcen angewiesen ist. Man könnte z.B. auch eine soziale und ökologische Wirtschaftspolitik als Alternative zur keynesianischen Wachstumspolitik diskutieren, darüber, dass wir den Verbrauch senken müssen etc. Solche Fragen können natürlich nicht auf hoher Abstraktionsstufe vorgelegt werden, sie müssen jeweils an konkreten Vorhaben exemplarisch abzuwägen sein.

Auf beiden Ebenen werden nicht nur technische Innovationen diskutiert, sondern auch soziale Zukünfte, eben nicht nur die Frage, wie eine Stadtbevölkerung in den nächsten beiden Jahrzehnten ihre CO2−Emissionen drastisch reduzieren kann, sondern nachgerade, wie sie in zehn oder 30 Jahren leben und wohin sie sich entwickeln möchte. Erforderlich ist somit ein adäquates Beteiligungsverfahren, das mittel− und langfristige Zukunftsperspektiven ausdrücklich ins Zentrum rückt, ihnen ein angemessenes diskursives Format verleiht und dieses zugleich an die legislativen und exekutiven Instanzen ankoppelt, also Entscheidungsbezug verleiht.

Aufbau und Organisation von Zukunftsräten

Vorgeschlagen wird hier ein Zukunftsrat, der im Wesentlichen dialogorientierte Agendabildung betreibt, zugleich aber in der jeweils noch näher zu bestimmenden Grundeinheit einen kollektiven Lernprozess ermöglicht und im Erfolgsfall im gewaltenteilig organisierten Willensbildungs− und Entscheidungsprozess als Konsultative neben Legislative, Judikative und Exekutive einen Platz findet. Damit unterscheidet sich ein Zukunftsrat von punktuellen Debatten oder episodischen Beteiligungsverfahren um ein konkretes Infrastrukturvorhaben, insofern es um umfassendere Weichenstellungen und Szenarien geht, aber auch von Mediationen vor dem Hintergrund zugespitzter Konflikte, insofern hier mögliche Konflikte eher antizipativ erörtert werden. In einem Zukunftsrat wird Bürgerbeteiligung institutionalisiert und verbindlich.

Die Langfristigkeit der Energiewende legt (a) die Einrichtung eines nationalen, zahlenmäßig überschaubaren, iterativ arbeitenden Gremiums (Mini−Populus) nahe, das einen Lernprozess über die gesamte Periode in wechselnder Zusammensetzung der Teilnehmer, eventuell um einen stabilen Kern von Dauerteilnehmern herum organisiert. Anders als bei vielen formalisierten oder informellen Einrichtungen der neokorporatistisch ausgerichteten alten Bundesrepublik bzw. der Berliner "Räterepublik" kann dies weder ein "Rat der Weisen" sein noch eine reine Stakeholder−Versammlung, die Bürgerkompetenz nur punktuell einbeziehen. Vielmehr setzt sich der Zukunftsrat aus "einfachen" Bürgern zusammen, die sich nach Bedarf die notwendige Expertise und Informationsquellen heranziehen können. Denkbar ist eine Auswahl per Zufallsverfahren und nach soziodemographischen Kriterien wie Alter, Geschlecht und Bildung, so dass die Teilnehmenden den Querschnitt der Bevölkerung möglichst gut abbilden. Eine partielle Freistellung von beruflichen Verpflichtungen und/oder eine Aufwandsentschädigung sind denkbar. Sicher benötigt der Zukunftsrat einen gewissen professionellen Apparat und finanzielle Ressourcen: Informationsmaterial muss bereitgestellt, Debatten müssen moderiert, Experten einbestellt, Ergebnisse gesichert und öffentlich zur Diskussion gestellt werden. Der Rat arbeitet nicht für das Fernsehen (wie es bei der improvisierten Schlichtung des Streits um den Stuttgarter Bahnhof den Anschein hatte), aber eine kontinuierliche Dokumentation online und möglichst auch eine Berichterstattung in den Medien sind zentral.

Die Multidimensionalität der Energiewende legt nahe, Zukunftsräte (b) durch möglichst zahlreiche regionale und lokale Gremien zu unterstützen, die Weichenstellungen und Infrastrukturvarianten vor Ort zu beraten, entscheidungsreif zu machen und bei ihrer Implementierung begleitend zu evaluieren. Diese Dezentralisierung lässt lokales Wissen in den nationalen und europäischen Planungsprozess einfließen, ohne damit zu einem Hort lokaler Resistenz zu werden, in dem nach dem NIMBY−Prinzip verfahren wird −− Energiewende ja, aber nicht in unserem Kiez. Solche (im Einzelfall jeweils nachvollziehbaren und legitimen) Reaktionen werden abgeglichen durch überlokale Erwägungen und Erfordernisse.

Zukunftsräte können politische Identität in Gestalt lokaler und regionaler Wir−Gefühle herstellen und bieten einen auf der kommunalen Ebene leichter erkennbaren Konkretisierungsgrad großer Infrastrukturvorhaben. Hier geht es nicht darum, Akzeptanz für zentrale Entscheidungen zu besorgen; wesentlich ist vielmehr, das lokale, historisch eingebundene und erfahrungsgesättigte Wissen über Prozesse sozialer Transformation und Innovation als Input gelten zu lassen und im Output zur Geltung zu bringen. Großflächige und überregionale Modernisierungsanstöße müssen an dieser Stelle anschlussfähig sein, andernfalls werden sie verpuffen oder Widerstand auslösen. Der Zukunftsrat hat im Sinn der Gewaltenteilung kein imperatives Mandat, aber er müsste gehört werden, und er sollte, damit politische Akteure und Konjunkturen ihn nicht ignorieren können, neben parlamentarischen Debatten über die von ihm erarbeiteten Handlungsempfehlungen auch ein verbindliches Feedback von der Regierung bekommen.

Literatur

Barnes, Samuel und Max Kaase, *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Sage Publications: Beverly Hills / London 1979.

Bertelsmann Stiftung, "Aktiv für Bürgerbeteiligung", 21. Februar 2011; online:

http://www.
bertelsmann−stiftung.de/cps/rde/xchg/SID−A8DF8DEF−A76C09D1/bst/hs.xsl/nachrichten_105504.htm (letztmals aufgerufen am 26.8.2013).

Blondiaux, Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil: Paris 2008.

Crouch, Colin, Postdemokratie, Suhrkamp: Frankfurt a.M. 2008.

Fung, Archon und Eric O. Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso: London 2004.

Kaase, Max, "Politische Beteiligung/Politische Partizipation", in: Uwe Andersen / Wichard Woyke (Hg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 5, Leske und Budrich: Opladen 2003, S. 495−500.

Leggewie, Claus und Patrizia Nanz, "Mehr Beteiligung für die Energiewende", *Süddeutsche Zeitung*, 22. November 2012.

Nanz, Patrizia und Miriam Fritsche, *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn 2012; download: http://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch−buergerbeteiligung.

Powell, Maria und Daniel L. Kleinman, "Building Citizen Capacities for Participation in Nanotechnology Decision−Making: the Democratic Virtues of the Consensus Conference Model", in: *Public Understanding of Science*, 17, 2008, S. 329−348.

Sintomer, Yves, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte: Paris 2007.

Stadt Heidelberg, "Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg", Stadt Heidelberg, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, August 2012; online: http://www.
heidelberg.de/servlet/PB/show/1227274/12_pdf_Buergerbeteiligung_LeitlinienEnd.pdf (letztmals aufgerufen am 26.8.2013).

WBGU (Hans−Joachim Schellnhuber, Dirk Messner, Claus Leggewie, Reinhold Leinfelder, Nebojsa Nakicenovic, Stefan Rahmstorf, Sabine Schlacke, Jürgen Schmid und Renate Schubert), *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation*. Hauptgutachten, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Berlin 2011.

Published 2016−08−16
Original in German
Contribution by Transit
First published in *Transit* 44 (2013) (German version); Eurozine (English version)
© Claus Leggewie / Patrizia Nanz
© Eurozine