

Bürgerbeteiligung in der EU: *Of the people, by the people, for the people?*

Der 20. Deutsch-Französische Dialog in Otzenhausen



06. – 08. Juni 2018

Inhalt

1. Einige Hintergrundinformationen zum Thema „Bürgerbeteiligung“	3
1.1. Die europäische Ebene: eine neue Dynamik für die Europäische Zivilgesellschaft?	3
1.2. Die aktuelle Debatte in Frankreich	4
1.3. Beteiligungsverfahren in der Schweiz	5
2. Der 20. Deutsch-Französische Dialog	6
3. Ausgewählte Aspekte zum Thema Bürgerbeteiligung aus den Vorträgen, Arbeitsgruppen und der öffentlichen Podiumsdiskussion	7
3.1. Bürgerbeteiligung in der EU: Methode vs. Inhalte?	7
3.2. Die kommunale Ebene der Bürgerbeteiligung am Beispiel Ludwigsburg	11
3.3. Wichtige Ergebnisse der Diskussionen in den Arbeitsgruppen	13
4. Resümee	16



Der „innere Kreis“: Podiumsteilnehmer bei der öffentlichen Veranstaltung
(u.a. Christophe Arend mit Mikrophon)

1. Einige Hintergrundinformationen zum Thema „Bürgerbeteiligung“

1.1. Die europäische Ebene: eine neue Dynamik für die Europäische Zivilgesellschaft?

Bürgerschaftliches Engagement für Europa ist keine neue Erfindung. Man könnte sogar so weit gehen zu argumentieren, dass der Ursprung der europäischen Einigungsbewegung nach dem Zweiten Weltkrieg gerade im zivilgesellschaftlichen Engagement transnational vernetzter Aktivisten lag. Wichtige Transmissionsriemen damals waren (und sind es zum Teil immer noch) die Städtepartnerschaften, die Deutsch-Französischen Gesellschaften oder Instrumente wie der Schüleraustausch, die Europäische Bewegung u.a. Diese Akteure und Netzwerke existieren weiterhin und erfahren gerade durch die Politik eine neue Anerkennung. Durch ihre breite gesellschaftliche Verankerung, ihre überparteiliche Agenda und ihre eingespielten Kommunikationsnetzwerke könnte diesen Akteuren eine tragende Funktion bei der Mobilisierung einer europäischen Öffentlichkeit zukommen.

Auf der konkreten europäischen Ebene ist Bürgerbeteiligung und Partizipation schon seit vielen Jahren ein 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. Seit den zumindest zweiseitigen Erfahrungen mit Konventen und Referenden anlässlich des Europäischen Verfassungsvertrags besteht gleichzeitig Skepsis, was die Leistungsfähigkeit, die Legitimität und den Nutzen partizipativer Verfahren ausgerechnet auf der europäischen Ebene betrifft. Diese 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 Abstraktionsniveau der Verfahren und Themen.

Diese Krise des repräsentativen Modells auf europäischer Ebene hat in den letzten Jahren auf zahlreiche Mitgliedsländer und deren nationale Politik übergreifen. (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. Neben den schon lange engagierten Vertretern einer europäischen Bürgerschaft, findet diese Erkenntnis seit dem Wahlerfolg Emmanuel Macrons in Frankreich auch bei verantwortlichen Politikern zunehmend Zustimmung. 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?

Unbestritten sieht sich das Thema Europapolitik in den letzten Jahren einer wachsenden Politisierung ausgesetzt. Dabei gesellt sich zum etablierten Rechts-Links-Konflikt, der auch auf EU-Ebene eher „linke“ und eher „rechte“ Politiken abbilden kann, ein Konflikt zwischen Pro- und Anti-Europäern, zwischen einer grundsätzlichen Ablehnung des neu entstehenden Gemeinwesens und einer vorbehaltlosen, oft kritiklosen Zustimmung, sowie den mehr oder weniger skeptischen Zwischentönen. Dies führt zu einem zerklüfteten politischen Raum, der durch sich überkreuzende Konfliktlinien gekennzeichnet ist (z.B. Links-Rechts, Pro-Anti-EU, national, sprachlich, historisch, Religion), sodass „einfache“ und punktuelle Befragungen der Bürger in Bürgerforen entweder wenig repräsentativ und legitim erscheinen, um den gesamteuropäischen politischen Entscheidungsfindungsprozess zu beeinflussen, oder aber Gefahr laufen, von den Bürgern als Propagandainstrument wahrgenommen zu werden, das die verantwortlichen Politiker letztendlich als Feigenblatt benutzen, hinter dem tatsächliche Machtfragen weiterhin von der Öffentlichkeit ungestört verhandelt und entschieden werden.

1.2. Die aktuelle Debatte in Frankreich

Durch Emmanuel Macron ist eine gewisse Dynamik in die Sache gekommen mit den „consultations citoyennes“. Der Wunsch nach Dynamik und nach neuen Formen scheint sich in Europa aber insgesamt Bahn zu brechen. Politische Bewegungen, Partizipation, Krise des klassischen Parteiensystems, auch partiell Krise der Demokratie sind Elemente, die der heutigen politischen Realität entsprechen. Macron hatte im Wahlkampf zunächst die Idee europäischer „Bürgerkonvente“ vorgebracht, die begleitend zu einem großangelegten *Relaunch* („refondation“) der EU in allen Mitgliedstaaten stattfinden sollten. Ambitioniertes Ziel dabei ist, durch eine Mobilisierung der Bürger das Thema „Europa“ von dem Vorwurf des „undemokratischen und anonymen Eliteprojekts“ zu befreien. Die parlamentarische Ebene der Demokratie soll durch partizipative Elemente ergänzt werden. Solche Konsultationsinstrumente entsprechen dem weit verbreiteten Wunsch, die Distanz zwischen den Anliegen der Bürger und den Handlungen der europäischen Gemeinschaftsinstitutionen zu verringern. Dabei ließ Macron die Frage nach der Verbindlichkeit dieser Partizipationsinstrumente unbeantwortet. Inzwischen spricht er eher von „Bürgerkonsultationen“ (*consultations citoyennes*) und es zeichnet sich ab, dass damit letztendlich unverbindliche Befragungen der Bürger gemeint sind. Zu groß scheinen die

praktischen Hindernisse, aber auch die Bedenken im Hinblick auf Repräsentativität, die großen Differenzen in politischen Grundvorstellungen, letztendlich die Legitimität dieser Verfahren, um ihnen „echten“ Einfluss auf die Weiterentwicklung der Union zuzugestehen.

Damit ist das Problem der Politikverdrossenheit, der Entfernung zwischen europäischen Entscheidungsverfahren und dem Alltag der Bürger, das Gefühl mangelnder Repräsentativität und Legitimität, die Unzufriedenheit mit den aus Sicht der Bürger oft ineffizienten in Brüssel und Straßburg getroffenen Entscheidungen, freilich noch nicht behoben und die Frage nach der richtigen Mischung aus „Repräsentation“ und „Partizipation“ stellt sich immer dringlicher.

1.3. Beteiligungsverfahren in der Schweiz

Mitten in Europa hat die Schweiz eine lange und etablierte Erfahrung mit Beteiligungsverfahren und Volksabstimmungen auf allen Ebenen (lokal, regional, föderal). Dabei ist die Eidgenossenschaft gleichzeitig durch große gesellschaftliche Differenzen und die damit verbundenen politischen Spaltungslinien gekennzeichnet im Hinblick auf die verschiedenen Amtssprachen, die kulturellen und historischen Traditionen, das Leben auf dem Land oder in städtischen Ballungszentren usw. Diese großen Unterschiede haben in der Schweiz zu einer Konsensdemokratie geführt, in der auf allen Ebenen großer Wert auf umfassende Mehrheiten, Kompromisse und die Einbindung aller politischen Kräfte in eine politische Entscheidung gelegt werden.

Einer der Nebeneffekte ist allerdings die Verengung des für politische Kompromisse zur Verfügung stehenden Spielraums. Dieser Gefahr der Verkrustung begegnet das Schweizer Modell mit verbindlichen direktdemokratischen Elementen auf allen Ebenen. Auch wenn sich diese Verfahren nicht umstandslos auf die EU übertragen lassen, lohnt sich die Auseinandersetzung mit den hier etablierten Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements und den dabei entstandenen deliberativen Praktiken. Diese Beschäftigung mit dem Schweizer Modell „teaches us that the problem of the missing ‘demos’ can be alleviated if we opt for demos-enhancing institutions such as Europe-wide referendums“ (Magnet / Papadopoulos 2010: 725).

2. Der 20. Deutsch-Französische Dialog

Der Deutsch-Französische Dialog (DFD) in Otzenhausen stellt seit seinen Anfängen vor 20 Jahren 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 dem hochaktuellen Thema direktdemokratischer Partizipation in Europa. Dabei wurden auf der Grundlage des DFD 2017 zum Thema „Europa der Bürger – Realität oder Illusion?“ die damals erarbeiteten Erkenntnisse weitergedacht und mögliche Beteiligungsformen für bürgerschaftliches Engagement und Partizipation in der EU konkretisiert.

Der Dialog lud dazu engagierte Vertreter europäischer Basisstrukturen, führende Wissenschaftler und Aktivisten für Beteiligungs- und Partizipationsverfahren nach Otzenhausen ein, die vom 6. bis 8. Juni 2018 an der Europäischen Akademie die unterschiedlichen Blickwinkel und Erfahrungen miteinander diskutierten, 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 Netzwerk-governance 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, c) das Potential der etablierten Formen bürgerschaftlichen Engagements in der EU bei der Entwicklung formalisierter Bürgerbeteiligung.

3. Ausgewählte Aspekte zum Thema Bürgerbeteiligung aus den Vorträgen, Arbeitsgruppen und der öffentlichen Podiumsdiskussion

3.1. Bürgerbeteiligung in der EU: Methode vs. Inhalte?

Dieser Themenkomplex widmete sich den normativen Aspekten mit der Fragestellung, welche Legitimität gibt es für direktdemokratische Instrumente in der EU? Hierzu äußerten sich verschiedene Experten, die mit den Teilnehmern über den Platz partizipativer Verfahren im Rahmen des politischen Systems der EU diskutierten und der Frage nachgingen, welche Art von Beteiligung welche Legitimität beanspruchen kann. Nicht zuletzt wurde auch nach den möglichen (wünschenswerten oder unerwarteten) Konsequenzen einer weiteren Politisierung der EU nachgedacht und überlegt, wie diese gelingen kann und welchen Raum direktdemokratische Instrumente (wie z.B. die Europäische Bürgerinitiative, europaweite Referenden, Konsultationsverfahren, Bürgerdialoge) dabei einnehmen sollen.

In seinem Vortrag machte Prof. Dr. André Bächtiger vom Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart als Vertreter der empirischen Demokratieforschung deutlich, dass es sich bei der Bürgerbeteiligung in der EU um organisierte Partizipation mit einem Schwerpunkt beim deliberativen Element handelt. Als Instrumente der Bürgerbeteiligung findet man auf EU-Ebene insbesondere „Online Consultations“, Referenden oder auch Europolis, die durch folgende Kriterien gekennzeichnet sind:

- a) Referenden: Seit 1972 gab es bislang 52 Referenden in der EU. Die Erfahrung zeigt, dass es häufig eine Kluft zwischen Bürgerpräferenzen und Elitepräferenzen gibt, wobei Elitepräsidenten oft progressiver sind als „normale Bürger“. Bei Referenden ist die Beteiligung grundsätzlich niedriger als bei Wahlen und es gibt ein Selektivitätsproblem. So beteiligen sich ältere Bürger der Mittelschicht erfahrungsgemäß am häufigsten. Referenden werden zumeist von einem Politisierungsschub begleitet.
- b) Konsultationen: Bei sogenannten „Open Online Consultations“ gibt es kein Agenda-Setting durch die Bürger und auch keine Entscheidungsfunktion. Problematisch hierbei ist die häufige Überforderung durch das Format.
- c) Bürgerdeliberation „Europolis“: Europolis ist ein transnationaler und multilingualer „*deliberative poll*“ und dient in gewissem Sinne als Vorstufe zu Macrons „*conventions*“. Es geht darum, ein Spiegelbild der Bevölkerung zu schaffen über Zufallsauswahl und Filter (Expertendiskussion) mit dem Ziel der aufgeklärten Bürgermeinung. Für Europolis wurden 347 zufällig ausgewählte Bürger aus allen Mitgliedsstaaten

rekrutiert und diese wiederum zufällig auf 25 Kleingruppen mit verschiedenen Nationen aufgeteilt. Hintergrund ist die Erkenntnis, dass man anders argumentiert, wenn man mit Leuten spricht, die man selbst nicht kennt, gerade bei sensiblen Themen wie Klimawandel oder Migration aus Drittstaaten.

Die Einwände gegen diese Art von partizipativen Formen sind vielfältig. Zum einen lässt sich argumentieren, dass je anspruchsvoller ein Beteiligungsformat ist, desto mehr soziale Selektivität generiert wird, was so aber nicht ganz richtig ist. Bei Europolis gibt es nur wenig soziodemographische Unterschiede, mit Ausnahme von der sozialen Schichtung, da die höhere Mittelklasse überrepräsentiert ist. Allerdings lassen sich hier weder nationale Unterschiede noch Unterschiede bzgl. der generellen Einstellung zum Thema erkennen. Darüber hinaus werden Sprechstile gewissermaßen vorgegeben, da bestimmte benachteiligte Sprechstile nicht verstanden werden, z.B. dialektale Sprechstile der Unterklasse, wo auch die Dolmetscher nicht in der Lage sind, das zu verstehen oder gar zu übersetzen. Zudem kann es sein, dass sich eine bestimmte Gruppe durchsetzt, die dann als allgemeines „Sprachrohr der Bevölkerung“ wahrgenommen wird, obwohl sie nur ihre eigene subjektive Sichtweise vertritt. Als Kriterien deliberativer Qualität gelten:

- a) die Fähigkeit, seinen Standpunkt zu begründen;
- b) der Umgang mit heterogenen Meinungen (Respekt);
- c) das Vorhandensein von Empathie mit den Betroffenen;
- d) komplexe Begründungen und narrative Erzählungen gehen oftmals Hand in Hand („storytelling“);
- e) Gemeinwohlorientierung, d.h. nicht nur nationale, sondern auch europäische Orientierung.

Vorteile. Grundsätzlich lassen sich bei Europolis erstaunlich wenige Verzerrungen erkennen sowie keine nennenswerten Effekte bzgl. des Geschlechts und nur kleine Effekte bzgl. Vorwissen und politischem Interesse. Auffällig ist, dass ältere Menschen – vielleicht anders als man es erwarten würde – etwas weniger deliberative Fähigkeiten aufweisen.

Viele Bürgerdialogformen haben allerdings (zu) wenig „*policy impact*“ und beeinflussen die demokratische Öffentlichkeit und öffentliche Debatten nicht, da die Verknüpfung von „*mass publics*“ und „*mass politics*“ fehlt und zu wenig Rückbindung an parlamentarische Verfahren vorliegt (Stichwort „*disconnect*“). Außerdem entspricht die Erarbeitung gemeinsamer Lösungen nicht der Struktur politischer Debatten und medialer Nachfrage, wo eher Konflikte gefragt sind und keine Lösungen. Darüber hinaus fehlen konkrete Empfehlungen, die häufig

viel zu unspezifisch sind. Dennoch werden Bürgerdeliberationen gerne als „kleine Schule der Demokratie“ verstanden, weil sich dadurch das Interesse an Politik und an politischen Aktivitäten steigern lässt. Diese Form der Partizipation kann vor allem dann wichtig sein, wenn die repräsentative Politik versagt hat oder wenn Politik als korrupt empfunden wird (wie z.B. in Lateinamerika).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Bürgerdeliberation besser funktioniert als die stärksten Kritiker vermutet haben, 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, das funktioniert nicht über Online-Plattformen. Darüber hinaus ist eine Strukturierung der Debatte von zentraler Bedeutung, ggfs. eine Art Moderation sowie die Bereitstellung von Infomaterial. Europolis hat gezeigt, dass Europäer sehr wohl zusammen über europäische Fragen diskutieren können, wenngleich die Legitimität partizipativer Prozesse immer wieder in Frage gestellt wird und die Forschung hier noch am Anfang steht.

Ergänzend zu den Ausführungen von André Bächtiger stellte Corina Stratulat vom European Policy Center (EPC) in Brüssel, das sich intensiv mit Demokratieprozessen und dem Thema Bürgerkonsultationen beschäftigt, fest, dass sich viele EU-Bürger nach wie vor als machtlos in Anbetracht des Bürokratieapparats der EU in Brüssel fühlen, wie zahlreiche Umfragen immer wieder zeigen. Nicht zuletzt deshalb hat die EU ihrerseits die Idee von Macrons „*consultations*“ aufgegriffen. Der Prozess der Bürgerkonsultationen auf EU-Ebene hat allerdings noch Experimentiercharakter und bedarf einer kontinuierlichen Anpassung an bestehende Bedürfnisse. Ein häufig angewendetes partizipatives Instrument sind die „European Online Surveys“. Hier muss man sich allerdings die grundsätzliche Frage stellen, inwieweit neue Instrumente und Methoden zur Aktivierung und Beteiligung an bürgerschaftlichen Verfahren überhaupt sinnvoll eingesetzt werden können. Viele weitere Fragen stehen zudem im Raum, wie etwa welches Potential bieten internetbasierte Verfahren, wie gelingt eine Meinungsbildung und dann Entscheidungsfindung im virtuellen Raum oder welche Strategien schlagen Aktivisten ein, um möglichst allen gesellschaftlichen

Schichten Engagement und Beteiligung zu ermöglichen und den Übergang von bloßer Teilnahme zur Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess sicherzustellen? Es wird abzuwarten bleiben, welchen demokratischen Platz diese neuen Organisationsformen auf lange Sicht im Rahmen der Europäischen Union beanspruchen können.

Ein eher neues Verfahren, das von der EU Kommission angewendet wird, ist das der sog. „Citizen Panel“, wo ausgewählte Bürger aus allen EU-Mitgliedsstaaten zu einem bestimmten Thema gehört werden. Die Teilnehmer identifizieren gemeinsam verschiedene Themenbereiche, mit denen sich die EU in den nächsten Jahren kritisch auseinandersetzen und diese Kernthemen auf ihre Agenda setzen sollte. Dabei spielen Fragen eine Rolle, wie z.B. welche Relevanz haben diese Punkte für unterschiedliche Bevölkerungs- und Altersgruppen? Wie wird das in 10 Jahren sein? Sind diese Themen dann immer noch von gleicher Aktualität? Anhand der Diskussionen wird dann ein Katalog mit dringlichen Kernthemen entworfen, den die EU in ihre Entscheidungsprozesse einfließen lassen möchte.

Auch die Europäische Bürgerinitiative (EBI) bedarf in ihrer jetzigen Fassung noch einer Umgestaltung mit einer deutlich einfacheren Handhabung. Eine erfolgreiche EBI sollte in der Lage sein, tatsächlichen Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen, was bislang noch nicht der Fall ist. Dies machte Hans Resch von „Mehr Demokratie e.V.“ in seinem Vortrag zum Rechtsinstrument der Europäischen Bürgerinitiative deutlich. Grundsätzlich ist die EBI eine Chance, gemeinsam die Europäische Kommission aufzufordern, sich mit einem bestimmten Thema zu befassen und eine Gesetzesinitiative zu ergreifen. Bei erfolgreicher EBI gibt es eine Anhörung vor der Kommission. Aber die Hürden sind extrem hoch: zunächst muss ein Bürgerausschuss von 7 Personen aus 7 EU-Ländern gegründet werden für eine EBI und man braucht mindestens 1 Million Unterschriften, die von verschiedenen EU-Ländern kommen müssen, was zudem nach einem genauen Verteilungsschlüssel erfolgen muss. Darüber hinaus müssen zahlreiche formale und juristische Kriterien (u.a. Formulierungen) stimmen und die Anmeldung bei der Europäischen Kommission wird auch nur dann zugelassen, wenn das Begehren in deren Zuständigkeit fällt. Die Kommission entscheidet dann über die EBI. Bei Ablehnung kann Einspruch beim Europäischen Gerichtshof eingelegt werden gegen den Entscheid der Kommission. Aber selbst wenn der Einspruch erfolgreich ist, muss sich die Kommission dennoch nicht mit der EBI befassen, da sie als Institution das alleinige Entscheidungsrecht darüber hat, ob eine EBI angenommen wird oder nicht. Fazit: Die Europäische Bürgerinitiative ist zum Papiertiger mutiert. Um das Monopol der Kommission auf Bürgerinitiativen aufzubrechen, sollte das EU Parlament ein Mitspracherecht haben, was nun voraussichtlich auch umgesetzt werden soll.

3.2. Die kommunale Ebene der Bürgerbeteiligung am Beispiel Ludwigsburg

Gerade Kommunen haben häufig sehr viel Erfahrung mit partizipativen Konsultationsmechanismen. Die Bürger sind von den zu verhandelnden Themen zumeist direkt betroffen. Die kommunale Ebene partizipativer Verfahren wurde am Beispiel der Stadt Ludwigsburg beleuchtet. Marianne Landig, Sprecherin des Stadtteilausschusses Oßweil, und die Stadtteilbeauftragte Tabea Ritter berichteten praxisnah zu ihren langjährigen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in Ludwigsburg. Aktive Bürgerschaft ist in Ludwigsburg sehr wichtig und wird u.a. mobilisiert über das Internet und die Medien, aber auch im persönlichen Kontakt mit den Bürgern. Im Rahmen eines allgemeinen Stadtentwicklungskonzepts wurde die Ausgangslage (wo stehen wir heute?) klar analysiert und dringliche Themen (wo wollen wir hin?) identifiziert. Es werden sog. „Zukunftskonferenzen“ durchgeführt, wo Bürger mit ihrem partizipativen Engagement erreicht werden sollen. Bürgerbeteiligung in Ludwigsburg kann dabei sowohl anlassbezogen (u.a. für den Nahverkehr oder für Großprojekte) als auch anlassfrei (z.B. bürgerschaftliches Engagement, Stadtteilausschüsse) sein. Wichtig zur Einbindung der Bürger ist es, einen Methodenmix anzubieten: Diskussionsrunden, Begehungen, organisierte Stadtteilspaziergänge, Angebot von Online-Plattformen (z.B. die Plattform „Mein Ludwigsburg“ mit der Möglichkeit, Diskussionsthemen vorzuschlagen und mit anderen Teilnehmern über die Plattform in Kontakt zu treten), sind nur einige Formen praktizierter Bürgerbeteiligung.

Ludwigsburg ist ein Paradebeispiel für Bürgerbeteiligung, die gewollt ist und deshalb auch forciert wird, d.h. wo ein politischer Wille dahinter steht, unterstützt durch den Oberbürgermeister. Eine wichtige Funktion hierbei haben die sog. „Stadtteilbeauftragten“, die in den Stadtteilausschüssen sitzen, welche es seit 1997 gibt. Zweimal pro Jahr erfolgt eine Anhörung im Beisein des Oberbürgermeisters zu dringlichen Themen. Bei der Planung von Großprojekten werden *alle* Bürger zu einer Stadtteilkonferenz eingeladen. Jeder hat also die Möglichkeit, sich bei Interesse in einem öffentlichen Rahmen Gehör zu verschaffen. Die Einladungen zu den Sitzungen erfolgen über die lokale Zeitung, aber auch mündlich über die Stadtteilbeauftragten sowie über Newsletter der Stadtteile. Leider kann man trotzdem nur selten von einem repräsentativen Bürger-Durchschnitt bei solchen Treffen sprechen, da die Sitzungen oftmals zu Uhrzeiten stattfinden, wo Berufstätige im Regelfall verhindert sind, d.h. nicht mehr berufstätige Bürger sind dann u.U. überrepräsentiert. Um eine optimale Meinungspluralität zu erzielen, sollte man bei der Zusammensetzung der Teilnehmergruppen daher besonders auf eine Repräsentation der in der Stadtgesellschaft vertretenen Gruppen achten (z.B. durch Quoten). Dies schafft eine gewisse demokratische Legitimation. Eine

andere Variante wäre die Auswahl der Teilnehmer nach dem Zufallsprinzip, was dem Verfahren der Meinungsforschungsinstitute näher käme und eine breitere gesellschaftliche Basis abbilden würde.

Auf jeden Fall ist Bürgerbeteiligung immer auch Information und Austausch und – zu einem nicht unerheblichen Teil auch für die Bürger selbst – ein Lernprozess, denn durch Bürgerbeteiligung wird es für die Bürger auch nachvollziehbar, wie (oftmals schwierige) Entscheidungen überhaupt getroffen werden. Für die Stadt und die Verwaltung ist es sehr wichtig, den Bürgern zu zeigen, dass man Interesse an ihren Meinungen hat. Es ist dabei Aufgabe des Gemeinderates, Anregungen durch die Bürger wahrzunehmen und den Bürgern glaubhaft das Gefühl zu vermitteln, dass sie gehört werden und dass ihre Meinung Gewicht hat. Es ist natürlich immer eine große Herausforderung für die Stadt, das Gewünschte und das Mögliche, d.h. Realisierbare (und auch politisch Gewollte) miteinander in Einklang zu bringen und dem Bürger nachvollziehbar zu erklären, was machbar ist und was nicht.



Marianne Landig, Sprecherin des Stadtteilausschusses Oßweil (links), und die Stadtteilbeauftragte Tabea Ritter (rechts) erklären, welche Formen der Bürgerbeteiligung es in ihrer Heimatstadt Ludwigsburg gibt

3.3. Wichtige Ergebnisse der Diskussionen in den Arbeitsgruppen

In den Arbeitsgruppen wurden verschiedene Ebenen diskutiert, um unterschiedliche Handlungsbereiche sichtbar zu machen. Es wurden dabei einige „Goldene Regeln“ für die effektive Bürgerbeteiligung identifiziert, 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 tiefemotionalen 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. 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 ergebnisorientierte 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)
Die entscheidende Frage ist, was passiert mit den Gutachten? Der Gemeinderat muss das Gutachten berücksichtigen bzw. sich zumindest im Gemeinderat darüber austauschen und dokumentieren, wieso bestimmte Empfehlungen des Gutachtens nicht berücksichtigt werden können.

Es gibt eine Art Standardkatalog an Regeln („Goldene Regeln“) bzw. Handlungsempfehlungen für Bürgerbeteiligungsverfahren, mit dem manche Städte arbeiten. Diese meist städtenspezifischen Leitlinien für die Bürgerbeteiligung 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)?
- Über welche Ressourcen (finanzielle und personelle Ressourcen) verfügen wir?
- 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“).



Intensive Diskussionen in den Arbeitsgruppen

4. Resümee

Das für den Deutsch-Französischen Dialog seit vielen Jahren geltende Grundprinzip hat sich auch in diesem Jahr als sinnvoll erwiesen: die Verbindung von wissenschaftlicher Analyse und praxisbezogenem Erfahrungsaustausch. Die Wissenschaft hat geholfen, die Begriffe im Themenfeld „Partizipative Demokratie“ zu ordnen, die Erfahrungen der Akteure waren der Praxistest.

Der einleitende Vortrag von André Bächtiger hat Vor- und Nachteile unterschiedlicher Partizipationsformate analysiert. Besonderes Augenmerk wurde auf deliberative Formen gerichtet, bei denen eine durch Zufallsverfahren ausgewählte Gruppe von Bürgern die gesamte Gesellschaft abbilden soll (Fishkin-Projekt). Diese Gruppe wird von Experten mit dem erforderlichen Wissen ausgestattet und in einen moderierten Diskussionsprozess gebracht. Ein ähnliches Projekt war Europolis, wo 347 europäische Bürger aus allen Mitgliedstaaten sich über Europa geäußert haben. Wenn diese deliberativen Partizipationsformen mit Expertenwissen angereichert und pädagogisch gut moderiert werden, kommen erstaunlich gute Ergebnisse zustande. Die Sorge, rhetorisch gut geschulte und gebildete Bürger würden die Debatten dominieren, hat sich nicht bewahrheitet. Besonders ergebnisreich war das in Irland angewandte Verfahren („Irish constitutional convention“), bei dem 66 zufällig ausgewählte Bürger und 34 Politiker aller Parteien zu geplanten Verfassungsänderungen und somit zu erforderlichen Referenden Stellung nehmen sollten. Es war zu beobachten, dass die Empfehlungen dieser Gruppe in der Bevölkerung mehrheitsfähig waren und das später stattfindende Referendum auch entsprechend positiv ausfiel.

Entscheidend bei allen Partizipationsformen ist es, sich jeweils eine präzise Aufgabenstellung zu geben: Welches Thema bzw. welche Fragestellung sollen die Beteiligungsprozesse bearbeiten? Von der gestellten Aufgabe hängt auch die am besten zu wählende Form ab – sollen es nur direkt von den politischen Planungen betroffene Personengruppen sein? Ist eine repräsentative Auswahl nötig? Reicht freiwilliges Engagement aus? Ebenso zentral ist die Frage, was mit den Ergebnissen der Beratungen passiert. Wie können sie in den politischen Prozess integriert werden? Die Verwendung der Ergebnisse des Beteiligungsprozesses sollte zu Beginn der Partizipation klar sein, um Frustrationen zu vermeiden. In den beiden Arbeitsgruppen wurden diese generellen Fragestellungen anhand sehr unterschiedlicher Bewegungen und Partizipationsmodelle vertieft. Es hat sich gezeigt, dass die strukturiertesten Beteiligungsprozesse auf kommunaler Ebene stattfinden, da sich einige Städte schon seit langer Zeit mit Partizipation befassen und

daher viel Erfahrung gesammelt haben. Am anderen Ende der Skala unterschiedlicher Ebenen steht die Europäische Union mit dem Instrument der Europäischen Bürgerinitiative (EBI). Dieses Instrument ist ein Beispiel dafür, wie eine gut gemeinte, stärkere direkte Beteiligung der Bürger vor allem zu Frustrationen bei den engagierten Personen führt. Die vorgestellten bürgerschaftlichen Bewegungen, die (noch) nicht stark institutionalisiert sind, haben alle mit der Tatsache zu tun, dass sie zwar eine gewisse Energie freisetzen und dadurch faktisch Partizipation erreichen, aber damit noch nicht auf Dauer existieren. Auch bei „bottom up“ Bewegungen stellt sich zudem die Frage der nachhaltigen Struktur, wozu auch eine Grundfinanzierung gehört.

Die abschließende Gesamtdiskussion der Veranstaltung stellte sich noch einmal grundlegende Fragen: Wie ist das Verhältnis zwischen repräsentativer und partizipativer Demokratie? Es wäre falsch, die Partizipation nur als Therapie einer erkrankten repräsentativen Demokratie zu betrachten. Geradezu zynisch wäre es, Partizipation nur „vorzutauschen“, um unzufriedenen Bürgern das Gefühl der Wichtigkeit zu geben, ohne auf die Ergebnisse Wert zu legen. Sinnvoll wäre, sich darauf zu verständigen, dass Partizipation und Repräsentation keine Gegensätze, sondern Erscheinungs- und Organisationsformen von Demokratie und somit komplementär sind.

Gerade Städte und Gemeinden müssen sich die grundsätzliche Frage stellen, ob sie Bürgerpartizipation nur für ganz konkrete Projekte und Einzelfälle zulassen wollen, sozusagen als Pflege des „herkömmlichen Hobby-Charakters“, wo Bürger sich zwecks Unterstützung bei Veranstaltungen oder als private Kontaktpfleger bei Städtepartnerschaften traditionell engagiert haben. Oder ob man dem Bürger tatsächlich mehr Verantwortung übertragen möchte, ihn sozusagen „professionalisieren“ möchte und man ihm die Möglichkeit bieten will, sich aktiv und kompetent zu beteiligen und somit eine völlig neue Form von Demokratie zu schaffen. Jo Leinen, seit 1999 Mitglied des Europäischen Parlaments, befürwortet diese Idee. Seiner Ansicht nach sollten Initiativen von Bürgerdialogen viel intensiver organisiert und gefördert werden. Es sollte eine Art „permanenter Bürgerdialog“ geben, ein institutionalisiertes Instrument, das entsprechend von Städten und Kommunen, von Ländern, aber auch von der EU gefördert wird.



Veranstalter

ASKO EUROPA-STIFTUNG

ASKO EUROPA-STIFTUNG

Europäische Akademie Otzenhausen gGmbH

 Europäische Akademie Otzenhausen

Kooperationspartner

Deutsch-französisches Institut, Ludwigsburg

 Deutsch-Französisches Institut

Mit freundlicher Unterstützung von



Saarland Sporttoto GmbH

Landeszentrale für
politische Bildung
SAARLAND



**NETZPOLITIK &
DEMOKRATIE**
Bundesweite Aktionstage



Gefördert
durch die

Bundeszentrale für
politische Bildung