

Ohne den Bürger geht nichts mehr – auch nicht strategische Politikgestaltung!

Die Aussage scheint manchem auf den ersten Blick kontra-intuitiv: basiert Strategie nicht auf Führung, politisch-administrativer Planung, Entscheidungen in kleinen, informellen Gruppen und unterliegt sie damit nicht auch oft der Geheimhaltung? Braucht es nicht einen Politiker mit Visionen, Stärke, Macht und einem Willen zur Durchsetzung seiner Ziele und Überzeugungen, um Reformen umzusetzen und Wandel anzustoßen? Man erinnere sich an Kanzler Schröder und seine „Basta-Politik“, mit der er auch gegen den erklärten Willen der Mehrheit seiner Partei die Hartz-Reformen durchgesetzt hat. Ist das nicht ein Paradebeispiel für erfolgreich durchgesetzte Politik? Und wenn das so ist, welche Rolle bleibt dann noch für Partizipation, für den Dialog mit dem Bürger? Wann und wie soll der Bürger sein Wissen und seine Interessen einbringen? Ist im politischen Raum überhaupt noch Platz für den Bürger?

Löst man sich vom ersten Eindruck stellt man schnell fest: Politische Strategie und Bürgerbeteiligung stehen zwar in einem Spannungsverhältnis zueinander – dies ist aber keinesfalls unüberbrückbar. Tatsächlich ergänzen sich beide Konzepte. Strategie sorgt für eine effektive und effiziente Umsetzung von Reformvorhaben, um drängende gesellschaftliche Probleme zu lösen. Gleichzeitig kann sie vom inhaltlichen Input der beteiligten Bürger profitieren. So kann sich Politik sowohl durch die erreichten Ergebnisse als auch durch die Beteiligung der Bürger legitimieren. Dafür muss

diese Bürgerbeteiligung aber sinnvoll strategisch gesteuert werden, um ihre volle Wirkung im Rahmen des Reformprozesses zu entfalten.

Das bedeutet: Bürgerbeteiligung und Strategie sind zwei Seiten derselben Medaille. Beteiligung braucht Strategie, um erfolgreich zu sein und auch Strategie kommt auf Dauer nicht ohne Beteiligung aus.¹ Der Reformkompass der Bertelsmann Stiftung fügt Beteiligung und Strategie in einem integrierten Ansatz zusammen. Er bietet eine praxisorientierte Hilfestellung für Reformakteure und unterstützt bei der strategischen Planung und Umsetzung von konkreten Reformvorhaben.

halt der politischen Reform – und damit eine Orientierungshilfe für die handelnden politischen Akteure bietet. Die Erfolgsfaktoren werden in drei Dimensionen – Kompetenz, Kommunikation und Kraft zur Durchsetzung – sowie in den bekannten Phasen des Politikzyklus systematisiert. Dabei wurden zwei Anpassungen an dem regulären Politikzyklus vorgenommen: erstens, die Erfolgskontrolle findet nicht erst im Nachgang statt, sondern kontinuierlich, damit mögliche Anpassungen im laufenden Prozess vorgenommen werden können – und man nicht nur im Nachhinein besser weiß, warum man gescheitert ist. Zweitens wurden die handelnden Akteure in

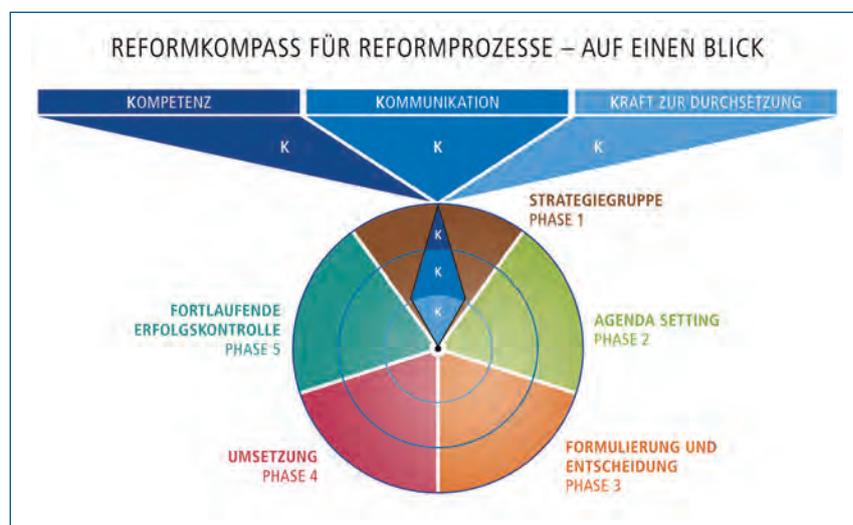


Abb. 1: Überblick über Phasen und Dimensionen.

Der Reformkompass ist ein Strategieinstrument, das Erfolgsfaktoren für gelungene Reformprozesse identifiziert und systematisiert – unabhängig vom spezifischen In-

den Blick genommen, die die Reform durch alle Phasen steuern und konstant darauf achten sollen, ob die Reform noch auf dem richtigen Weg ist.²

1 Gohl, Christopher: Organisierte Dialoge als Strategie, Schriftenreihe Zukunft Regieren der Bertelsmann Stiftung, 2010.
2 Für eine detaillierte Erläuterung des Reformkompasses, was er leisten kann und wie er in der Analyse genutzt werden kann, im Fall der Strompreisbremse, verweise ich an dieser Stelle auf zwei frühere Beiträge in dieser Reihe. Riedel, Henrik: Nachhaltige Entwicklung des öffentlichen Sektors – Mit dem Reformkompass auf Kurs bleiben, AWW-Informationen, Heft 4, Juli/August 2013. Brinkmann, Henrik: Wer zuletzt lacht, lacht am besten! – Minister Altmaier und die „Strompreisbremse“ in der strategischen Analyse, AWW-Informationen, Heft 5, September/Oktober 2013.

Beteiligung ist ein Querschnittsthema, das sich durch alle Phasen und Dimensionen des Reformkompass zieht. Denn: Beteiligung kann weder pauschal auf die Frage des „Ob“ einer Entscheidung noch auf das „Wie“ der Umsetzung limitiert werden. Sie hat ihren Platz in allen Phasen. Doch bevor wir uns die Verortung und Anforderungen an Beteiligung im Reformkompass genauer ansehen, sollten wir einen Blick auf den Bürger werfen und wie sich seine Anforderungen an Politik und an seine Rolle im politischen Prozess geändert haben. Denn Fakt ist: die Partizipationsbedürfnisse der Bürger haben sich in den letzten Jahrzehnten geändert. Statt wie früher nur die klassischen Partizipationswege in einem repräsentativ-demokratischen System zu nutzen – Wahlen, Mitarbeit in Parteien und Gewerkschaften, die formelle Beteiligung bei Planungsprojekten – wollen sie sich heute mehr, öfter und anders beteiligen. Themenorientierte, kurzfristige und nicht notwendigerweise dauerhafte Partizipation hat an Bedeutung gewonnen. Bürger wollen heute Einfluss auf konkrete politische Debatten und Entscheidungen nehmen.

Diese geänderten Partizipationserwartungen – und was passiert, wenn Politik und Verwaltung diese ignorieren – haben wir bei dem Konflikt um Stuttgart 21 plastisch demonstriert bekommen. Formell sind alle Planungen korrekt verlaufen, alle repräsentativ-demokratischen Gremien hatten zugestimmt – doch diese formell-rechtliche Legitimation reichte nicht mehr aus, um das Projekt auch in den Augen der Bevölkerung zu legitimieren. Konsequenzen waren Demonstrationen, Widerstände gegen den Bau, Bauverzögerungen und Nachjustierungen, die Kosten in Milliardenhöhe nach sich zogen – und der Versuch, über Schlichtungsgespräche und den

Volksentscheid die Beteiligung quasi nachzuholen und frühere Versäumnisse nachträglich zu heilen. Und S 21 ist nur das bekannteste Beispiel, in der ganzen Republik ist diese Erfahrung hundert-, wenn nicht tausendfach, wiederholt worden.

Doch das muss nicht so sein: Beteiligung – egal ob sie beratend oder entscheidend ist – sollte von Anfang an in der strategischen Planung von politischen Meinungs- und Willensbildungsprozessen mitgedacht werden. Und zwar nicht als Instrument, um die Bevölkerung zu befrieden oder Akzeptanz für bereits getroffene Entscheidungen zu erlangen, sondern als ein integraler Bestandteil von Politik und Steuerung. Denn niemand kennt die Bedürfnisse der Bürger besser als sie selbst. Gut gemachte Beteiligung erfüllt oder unterstützt deshalb eine Reihe von wichtigen Funktionen im politischen Prozess:

Das Wissen und die Expertise der Bürger werden in Beteiligungsverfahren für den politischen Prozess nutzbar gemacht, sodass z. B. bei Planungsprozessen Fehlplanungen vermieden und knappe finanzielle Ressourcen zielgerichteter eingesetzt werden.

In Beteiligungsprozessen werden auch die Bürger aktiviert und einbezogen, die sich nur selten an den klassischen politischen Prozessen beteiligen. Dies kann gelingen, wenn Beteiligung konkrete, wichtige und drängende Themen zum Gegenstand hat.

Beteiligungsverfahren können die Akzeptanz oder zumindest das Verständnis für manchmal auch schwere und kontrovers diskutierte Lösungen erhöhen.

Beteiligung kann durch eine transparente Diskussion von unterschiedlichen Interessen die Gemeinwohlorientierung von Politik stärken. Auf der Grundlage einer breiten Diskussion, bei der alle

Positionen vertreten sind, kann Politik die unterschiedlichen Interessen abwägen.

Doch um das Potenzial von Bürgerbeteiligung zu heben, muss sie bestimmten Qualitätsanforderungen entsprechen und fest im gesamten Reformprozess verankert sein. Dabei kann uns der Reformkompass unterstützen, denn er zeigt uns, wo in den verschiedenen Phasen eines spezifischen Reformprozesses Beteiligung relevant ist.

In der Agenda Setting Phase hilft Beteiligung dabei, den Stand der öffentlichen Debatte und die gefühlte Dringlichkeit eines bestimmten Problems bei den Bürgern abzubilden. Welche grundlegenden gesellschaftlichen Werte spiegeln sich in der Debatte wider? Ergeben sich daraus bereits mögliche inhaltliche Begrenzungen für Reformvorschläge? Ist die Öffentlichkeit ein wichtiger Stakeholder oder hat sie nur begrenztes Interesse an dem Thema? All diese Fragen lassen sich am besten von und mit Bürgern beantworten.

In der Politikformulierungs- und Entscheidungsphase wiederum wird es konkret: welche verschiedenen inhaltlichen Reformoptionen gibt es und welche sind erfolgversprechend? Welche favorisieren die Bürger, welche ist gesellschaftlich konsensfähig? Wie sieht eine Reformoption aus, die Bürger auch in der Umsetzungsphase unterstützen würden? Wo engagieren sie sich ggf. langfristig? All diese Fragen wollen für eine gelungene Reform beantwortet werden, und ohne Beteiligungsverfahren tappen Politiker im Dunkeln.

Dasselbe gilt für die Umsetzungs- und Evaluationsphase: wie können die konkreten Maßnahmen einer Reform dem Lebensalltag der Bürger angepasst werden? Welche Wirkungen der Reform (beabsich

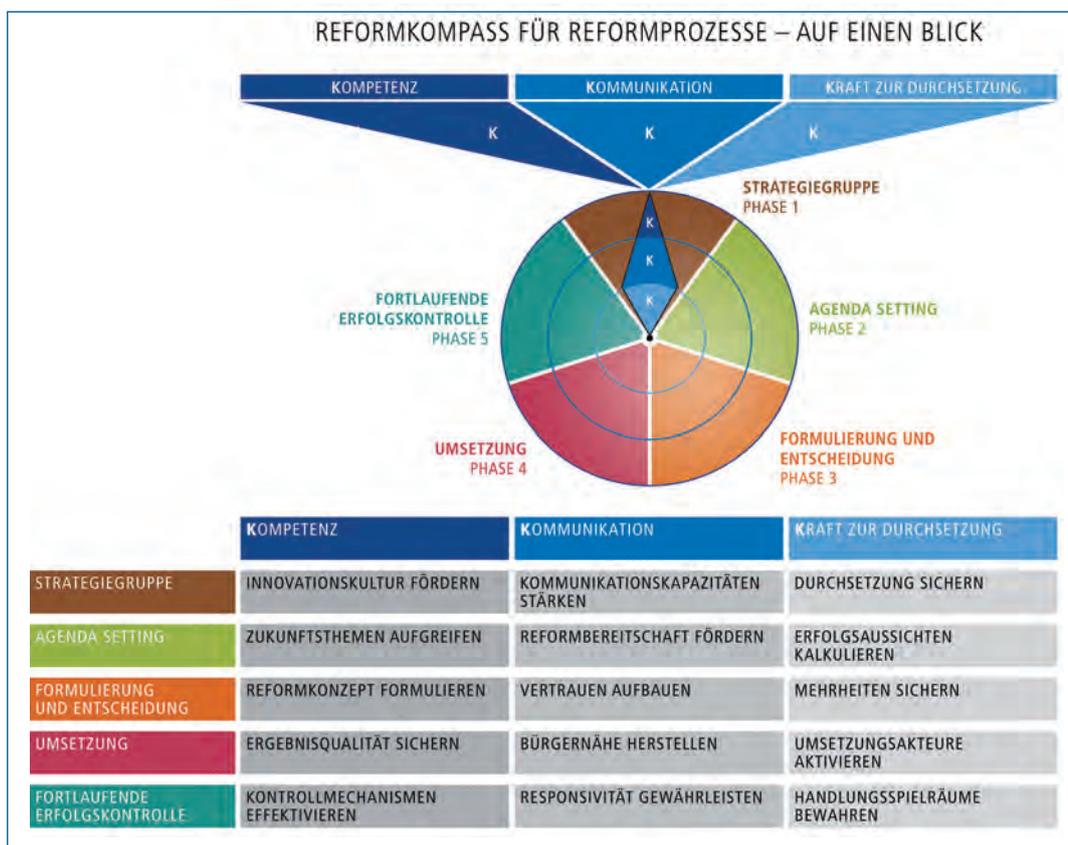


Abb. 2: Überblick über Phasen und Dimensionen. Erste Ebene der Erfolgsfaktoren.

tigt und unbeabsichtigt) kommen tatsächlich beim Bürger an? Verändert sich die Dynamik der öffentlichen Debatte? Werden Verbesserungsvorschläge von Bürgern und anderen Stakeholdern systematisch eingeholt?

Welches Format jeweils für die Beteiligung gewählt wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab: das konkrete Ziel der Beteiligung (z.B. Wissen einholen, Lösungen erarbeiten, Interessensausgleich schaffen), die zur Verfügung stehenden finanziellen und Zeitressourcen und die Zielgruppen sind entscheidende Faktoren. Auch wenn jeder Fall ein Einzelfall ist, so hilft der Beteiligungskompass (www.beteiligungskompass.org) dabei, in der Planung die richtigen Fragen zu stellen, und er liefert erste Hinweise darauf, welche Formate passend sein könnten.

Beteiligung sollte also möglichst eng und gut mit dem politischen Willensbildungs-, Entscheidungs-

und Umsetzungsprozess verknüpft sein. So steigt die Wirksamkeit von Beteiligung und gleichzeitig verbessern sich die Aussichten auf einen erfolgreichen politischen Reformprozess. Ein Beispiel aus dem Ausland macht dies deutlich:

In Kanada wurde 2004 die "British Columbia Citizens Assembly on Electoral Reforms" (BCCA) durchgeführt. Kern des Beteiligungsverfahrens war die Frage, ob es ein neues Wahlsystem geben und wenn ja, wie dieses aussehen sollte. Da Parteien und Politiker in dieser Frage definitiv befangen waren, stellten sie diese Frage zunächst 160 repräsentativ ausgewählten Bürgern, die sich intensiv mit verschiedenen Wahlsystemen auseinandersetzten und tatsächlich einen neuen Vorschlag erarbeiteten. In einem zweiten Schritt wurde dieser Vorschlag allen Bürgern in einem Volksentscheid vorgelegt. Diejenigen, die zustimmten, taten dies zu einer großen Mehrheit deshalb,

weil sie wussten, dass unvoreingenommene, „normale Bürger“ den Vorschlag entworfen hatten.³

Insgesamt stimmten allerdings zu wenige Bürger für das neue Wahlrecht, 57,7% statt der geforderten 60%. In der Konsequenz wurde der Vorschlag also nicht angenommen und das Problem blieb ungelöst. Warum? Einer der zentralen Gründe ist, dass die Abstimmung erst knapp zwei Jahre nach der Erarbeitung des Vorschlags

durch die Bürger stattfand und in diesem Zeitraum keinerlei Kommunikation über den Beteiligungsprozess mehr stattfand. Die meisten Bürger hatten diesen bereits vergessen, als es endlich zur Abstimmung kam. Es wurde also kein Weg gefunden, die akzeptanzfördernde Wirkung von Beteiligung aufrecht zu halten – ein Versäumnis, das bei einer strategischen Planung des Gesamtprozesses hätte vermieden werden können.

So kann also auch an sich gut gemachte Beteiligung scheitern, wenn sie nicht in einen strategischen Prozess eingebettet ist. Der Reformkompass unterstützt dabei, dass das in Zukunft immer seltener der Fall ist.

Kontaktinformationen:

Christina Tillmann, Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Str. 256, 33311 Gütersloh
Telefon: ++49/(0)5241/81-81335
E-Mail: christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de

3 Fournier, Van der Kolk, Carty: When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform, 2011.