

Projekt: „Ideenwerkstatt Klimaschutz und Energiewende“, FKZ UM 16 43 210

4. Themenpapier „Demokratie - neue Strukturen“

Barbara Dröschel, IZES

1. Einleitung

Die Steuerung von demokratischen politischen Systemen im 21. Jahrhundert findet zunehmend in komplexen polyzentrischen und grenzüberschreitenden Akteurskonstellationen und Regelsystemen statt, die die Entwicklung neuer Formen der Aushandlung politischer Entscheidungen und einen Wandel von Staatsaufgaben nach sich ziehen. Dabei können zunehmend mehr und zahlreichere Steuerungsebenen unterschieden werden, die sinnvollerweise über eine entsprechende Verzahnung ihrer jeweiligen Ideen und Vorstellungen in Entscheidungsprozesse eingebunden werden sollten. Traditionelle Regierungsformen in repräsentativen Demokratien stehen damit mehr und mehr in der Kritik, weil BürgerInnen mehr und andere Formen der Mitbestimmung einfordern als alle vier oder fünf Jahre zur Wahl zu gehen. Auch die Rolle von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ist im Wandel, denn auch und gerade auf diesen Ebenen nehmen die Partizipationsbereitschaft und auch die explizite Forderung nach Partizipation der Bevölkerung zu. Dies trifft auf regionale Projektentwicklungen wie z.B. den Ausbau der erneuerbaren Energien durch Bürgerenergiegenossenschaften, aber auch auf die Proteste im Rahmen von Stuttgart 21 zu. Auch online-Plattformen für Crowdfunding oder bürgerschaftlich organisierte Mitfahrzentralen entspringen letztlich dem Wunsch, sich stärker in gesellschaftlichen und politischen Willensbildungsprozessen zu engagieren und deren Umsetzung ggf. auch selbst in die Hand zu nehmen.

Diese neuen Formen der Mitbestimmung und Demokratie sind durch die Digitalisierung und weltweite Vernetzung stark vereinfacht worden und werden durch diese auch teilweise getragen. Sie ermöglichen die rasche Mobilisierung von Menschen in großer Zahl und in fast allen Ländern der Erde für politische und gesellschaftliche Anliegen. Dies manifestiert sich etwa in zahlreichen Petitionen und Bewegungen im Internet oder auch in BürgerInnen-Konsultationsprozessen im Rahmen von Regierungsentscheidungen. Im Ausland wurden soziale Medien zur Organisation von Demonstrationen und Versammlungen im Rahmen des „arabischen Frühlings“, für den Protest rund um die Änderung des Arbeitsrechts in Frankreich („Nuit debout“), für mehr Demokratie in Honkong oder auch für die Forderung nach einer allgemeinen Stärkung der Demokratie („Occupy“) genutzt.

Diese Prozesse können als Erosion der Handlungsfähigkeit der Demokratie gedeutet werden. Angesichts aktueller Finanz- und Haushaltskrisen sowie der stockenden Bewältigung globaler Herausforderungen, wie Klimawandel oder Migration, wird einerseits ein Legitimationsverlust demokratischer Institutionen befürchtet. Andererseits vermuten ExpertInnen, dass sich neue Institutionen und Muster der

Projekt: „Ideenwerkstatt Klimaschutz und Energiewende“, FKZ UM 16 43 210

Interessensvermittlung ausbilden, die den Spielraum von Nationalstaaten durch neue Politikinstrumente wie z.B. Kooperationsnetzwerke erweitern können.

2. Trendbeschreibung

In demokratischen Gesellschaften lässt sich ein wachsender gesellschaftlicher Bedarf nach Mitbestimmung sowie ein beträchtliches disruptives Potenzial für politische Systeme erkennen.¹ In autoritären Staatssystemen entsteht seitens der Bevölkerung gleichfalls der Wunsch nach mehr politischen Gestaltungsmöglichkeiten. Befördert werden diese Anliegen durch die stets zunehmende Verbreitung des Internets und sozialer Medien wie Facebook und Twitter. Dabei „verschmelzen“ Aktivitäten im Netz mit solchen in der realen Welt und umgekehrt.² Die Anlässe für Proteste finden sich im Erleben der Menschen (Ungerechtigkeit, Unterdrückung usw.) und können durch Mobilisierungsaktionen über das Internet rasch in große Menschenansammlungen umgesetzt werden (z.B. die Versammlungen auf dem Tahrir-Platz in Kairo oder auf dem Platz der Republik in Paris während der Diskussion über die Änderung des französischen Arbeitsrechts).

Darüber hinaus werden politische Entscheidungen bereits gegenwärtig nicht mehr allein von Regierungen getroffen, weil die Produktion und Verteilung öffentlicher Güter immer häufiger an nicht staatliche Akteure und Netzwerke, Städte und Kommunen oder an private Dienste (Sicherheit, Altenpflege, Ver- und Entsorgung) delegiert werden. Diese nicht staatlichen Akteure drängen u.U. auf Beteiligung an globalen Entscheidungsprozessen. „Daraus resultieren wachsende Ansprüche an den politischen Prozess und ein stärkeres Drängen auf direkte Demokratie und neue Formen der Bürgerbeteiligung. Zugleich entstehen neue Politikformen mittels des Internets.“³

Unklar bleibt bislang, ob die größere Verfügbarkeit von Information zu einer gut informierten Bevölkerung beiträgt oder ob die Informationsflut zu einem „Verdünnungseffekt“ und zu Manipulation führt. Damit besteht die Gefahr, dass Partikularinteressen einiger gesellschaftlicher Gruppen ein (zu) großes Gewicht erhalten, was wiederum zum Niedergang des Vertrauens in politische Institutionen führen kann. RAND (2013) nennt hier als Beispiele die Piratenpartei in Deutschland oder die 5 Sterne-Bewegung in Italien. Ebenso könnten jedoch auch Lobbyisten- und Wirtschaftsverbände als VertreterInnen von Partikularinteressen angesehen werden. Auch VDI (2015) konstatiert, dass „die Partikularisierung, Komplexität und Blockadeanfälligkeit politischer Verfahren wächst“. Als Ursache hierfür wird der steigende Einfluss von vielfältigen nicht staatlichen Akteuren und Eigeninteressen von Städten ausgemacht, der durch unvorhersehbare und wechselhafte Meinungsbildungsprozesse im Internet, ständig wachsende Transparenzforderungen und die Ausbreitung von ungünstigen Formen der Direktdemokratie befördert wird. Damit, so VDI (2015), „gerät die Bewältigung globaler Herausforderungen ... immer mehr ins Stocken“.

¹ Vgl. VDI (2015).

² Vgl. VDI (2015).

³ VDI (2015), ESPAS & ISS (2012)

Projekt: „Ideenwerkstatt Klimaschutz und Energiewende“, FKZ UM 16 43 210

Die Frage, ob über Internet und soziale Medien mehr und direktere Demokratieformen erreichbar und wünschenswert sind, ist mithin nicht einfach zu beantworten. Die Forderung nach mehr Beteiligung an gesellschaftlichen und politischen Entscheidungen ist jedenfalls ein Trend, der sich autonom und ohne das Zutun staatlicher Akteure entwickelt hat. Es handelt sich um eine Bottom-up-Bewegung mit Entwicklungspotenzial, deren Ausbreitung selbst in autoritären Staaten langfristig nicht verhindert werden kann. Damit zeigen immer mehr Menschen, dass ihnen die Beteiligung an demokratischen Entscheidungsfindungsprozessen wichtig ist, weshalb dieser Trend auch zu mehr Bürgerbeteiligung genutzt werden kann. Dies kann über die Verbindung von realer und virtueller Welt erreicht werden, so dass z.B. mehr Menschen in einer Region mit ihren Regionalbehörden via Internet kommunizieren und so ihre Meinung zu bestimmten Projekten kundtun können, die dann auch in die Entscheidungen vor Ort Eingang finden sollten. Dabei gilt das Prinzip der Transparenz: Es muss jederzeit nachvollziehbar sein, ob und wie die jeweiligen Beiträge aus der Bürgerschaft berücksichtigt wurden. Umgekehrt sollte jedoch auch sichergestellt werden, dass nach Ausschöpfung aller Beteiligungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten durch BürgerInnen Mehrheitsentscheidungen akzeptiert und umgesetzt werden.

3. Verbindungen des Trends zum Energiebereich

Die neuen Mitentscheidungsbestrebungen von BürgerInnen können und werden teilweise bereits im Energiebereich auf unterschiedliche Art und Weise nutzbar gemacht. Unter dem Stichwort „Bürgerenergie“ sind in den letzten Jahren Genossenschaften und Vereine entstanden, die es sich zur Aufgabe machen, in ihrer Region die Energiewende voranzubringen. Dazu werben sie Geld von MitbürgerInnen ein und legen dieses in den Bau von Anlagen zur Strom- und Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energien an. Wärme und Strom werden oft direkt an die Mitglieder der lokalen Genossenschaft oder des Vereins verkauft. Mittlerweile gibt es bereits Genossenschaften, die sich direkt an Stadt- und Gemeindewerken beteiligen wie z.B. in Wolfhagen oder die auch Energieeffizienzprojekte umsetzen wie z.B. das über die NKI geförderte REEG-Projekt⁴ des BAUM e.V. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang auch die sog. Energiedörfer, in denen bereits seit einigen Jahren BürgerInnen ihre Energieversorgung selbst in die Hand nehmen. Mittlerweile gibt es 185 Bioenergiedörfer in ganz Deutschland.⁵

All diesen Projekten ist gemeinsam, dass sie durch die Mitwirkung von BürgerInnen vor Ort entstanden sind und dass das für die Projekte aufgewendete Eigenkapital zum größten Teil in Bürgerhand liegt. Durch das genossenschaftliche Engagement ergibt sich außerdem automatisch eine demokratische Entscheidungsfindung, da jedes Genossenschaftsmitglied genau eine Stimme in der Gesellschafterversammlung hat. Damit tragen bürgerschaftliche Projekte nicht nur zu neuen und direkteren Formen von Demokratie, sondern wesentlich auch zur Akzeptanzsteigerung der Energiewende

⁴ Regionale Energieeffizienz Genossenschaften (REEG)

⁵ Bioenergiedörfer

Projekt: „Ideenwerkstatt Klimaschutz und Energiewende“, FKZ UM 16 43 210

selbst bei. „Akzeptanz entsteht insbesondere dann, wenn nicht nur informiert und konsultiert wird, sondern die betroffenen Akteure kooperieren und mitentscheiden können“.⁶

Jenseits der konkreten Realisierung von Projekten im Energiebereich kommen dank des Einsatzes von Internettools sog. Konsultationsverfahren auf.⁷ Ein solches Vorgehen wurde z.B. im Vorfeld der Erarbeitung des Klimaschutzplans 2050 seitens des BMUB gewählt. Dabei handelte es sich um eine im Ansatz direkte Beteiligung von BürgerInnen an der Vorbereitung einer Regierungspublikation. „Bei Bürgerkonferenzen in fünf Städten sowie in einem Online-Dialog haben rund 500 BürgerInnen insgesamt 77 Vorschläge entwickelt“.⁸

Was die Initiierung, die Organisation und die Umsetzung des Beteiligungsverfahrens im Rahmen des Klimaschutzplans 2050 betrifft, so handelte es sich hierbei um ein Novum bzgl. Bürgerbeteiligung. Das Experiment war von der Governance-Ebene aus betrachtet beachtenswert. Ein Gutachten zum Beteiligungsprozess kommt jedoch zu dem Ergebnis: „Auch im vorliegenden Fall öffnet sich eine Kluft zwischen der Praxis eines ehrgeizigen, aufwendigen, komplexen und äußerst transparenten Verfahrens einerseits und der Missachtung oder gar Diskreditierung von dessen Ergebnissen durch die Politik unter dem Druck starker wirtschaftlicher Interessen“. Um diese Kluft zu schließen bedürfte es nach Meinung des Gutachtens „ein(es) sachlich fundierte(n) und durch breite und faire Verfahren legitimierte(n) Input(s) ..., über dessen weiteres Schicksal eine engagierte Bürgerschaft wacht“⁹. Die Nicht-Beachtung und damit Geringschätzung von BürgerInnen-Input, droht somit, die bereits in weiten Kreisen der Bevölkerung bestehende Politikmüdigkeit zu verschärfen. Dies gilt auch für Bürgerentscheide und Volksbegehren, die zwar bundesweit und in allen Kommunen Deutschlands möglich sind. Dennoch gibt es hier oft hohe Hürden für Initiierung und Durchführung, was die Umsetzung solcher direktdemokratischer Elemente erheblich behindern kann.¹⁰ Dabei wäre es wünschenswert, dass Bürgerentscheide, wenn sie als Instrument gestärkt würden, nicht nur geschlossene Fragen zuließen, sondern differenziertere Antwortmöglichkeiten offerierten.¹¹

4. Zusatz- und/oder Querschnittsnutzen

BürgerInnen können durch mehr direktdemokratische Elemente in Kombination mit finanziellen Beteiligungsmöglichkeiten aktiv in die Energiewende eingebunden werden. Der Widerstand gegen EE-Anlagen, Netzausbau oder evtl. ordnungspolitische Maßnahmen kann dadurch potenziell verringert werden. Im günstigen Fall erscheinen Energiewende und Klimaschutz als erstrebenswerte Innovationstreiber, die in weiten Teilen der Bevölkerung nicht nur positiv

⁶ IZES (2015)

⁷ Europäische Bürgerbeteiligung

⁸ Bürgerbeteiligung BMUB

⁹ Bewertung des Prozesses der Bürgerbeteiligung

¹⁰ Information zu Bürger- und Volksbegehren

¹¹ Volksentscheide in der Schweiz. Bei den dortigen Volksentscheiden wird oft über größere Verfassungsänderungen en bloc entschieden

Projekt: „Ideenwerkstatt Klimaschutz und Energiewende“, FKZ UM 16 43 210

wahrgenommen, sondern aktiv unterstützt werden. Damit muss die Politik jedoch in Kauf nehmen, dass BürgerInnen mitentscheiden wie ambitioniert die Energiewende sein soll und dass diese der Politik ihre Vorstellungen ebenso zur Vorgabe machen wie z.B. Wirtschaftsverbände.

5. Einzuladende Akteure/Personen (eine Auswahl)

Akteure:

- Vertreter der Legislative,
- Bürgerenergiegenossenschaften,
- Energieagenturen,
- Wohnungsunternehmen,
- Haus & Grund,
- Umwelt-, Naturschutzverbände,
- Vertreter*innen aus Bioenergiedörfern

Personen (Beispiele):

- Michael Geißler, Berliner Energieagentur
- Nicolai Ferchl, Andreas Gißler, HEG Heidelberg
- Ingrid Vogler, Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW)

Projekt: „Ideenwerkstatt Klimaschutz und Energiewende“, FKZ UM 16 43 210

Literaturhinweise

ESPAS & ISS (2012) Citizens in an Interconnected and Polycentric World. Global Trends 2030.

RAND (2013) Europe's Societal Challenges. An analysis of global societal trends to 2030 and their impact on the EU

VDI (2015) Gesellschaftliche Veränderungen 2030. Ergebnisband 1 zur Suchphase von BMBF-Foresight Zyklus II

IZES (2015) Nutzeneffekte von Bürgerenergie. Eine wissenschaftliche Qualifizierung und Quantifizierung der Nutzeneffekte der Bürgerenergie und ihrer möglichen Bedeutung für die Energiewende. Im Auftrag von Greenpeace Energy eG und in Zusammenarbeit mit dem Bündnis Bürgerenergie e.V.

Bioenergiedörfer

z.B. im brandenburgischen Dorf Feldheim, http://www.treuenbrietzen.de/front_content.php?idcat=231, Abruf 18.11.2016. Ein Gesamtüberblick über alle Bioenergiedörfer in Deutschland bietet das BMEL: <http://www.wege-zum-bioenergiedorf.de/bioenergiedoerfer/liste/>, Abruf am 18.11.2016

Europäische Bürgerbeteiligung

Auf EU-Ebene wurde im Jahr 2009 eine "European Citizens' Consultations 2009" (ECC 2009) durchgeführt. Hier konnten EU-BürgerInnen Empfehlungen zur künftigen Rolle der EU abgeben <http://www.beteiligungskompass.org/article/show/112>, Abruf am 27.10.2016

Bürgerbeteiligung BMUB

Der Prozess ist auf der Homepage des BMUB beschrieben, http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/buerger-verbaende-laender-und-kommunen-praesentieren-ideen-fuer-den-klimaschutzplan-2050/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=3915, Abruf am 26.10.2016

Bewertung der Bürgerbeteiligung

s. Greenpeace e.V., Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050. Analyse und Bewertung, https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20160928_greenpeace_klima-gutachten_2050.pdf, Abruf am 27.10.2016

Information zu Bürgerentscheiden und Volksbegehren

<https://www.mehr-demokratie.de/themen.html>, Abruf am 18.11.2016

Volksentscheide in der Schweiz

<https://www.bk.admin.ch/themen/pore/vi/index.html?lang=de>, Abruf am 23.11.2016