

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. 252

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Entwurf des Berichtsteils zu Teil B – Kapitel 7.1 NEU (Repräsentative Demokratie und Bürgerbeteiligung)

Gemeinsame Vorlage des

Kommissionsvorsitzenden Michael Müller und des Kommissionsmitgliedes Jörg Sommer
für die 31. Sitzung der Kommission am 15. Juni 2016

ERSTE LESUNG
BEARBEITUNGSSTAND: 29.05.2016

Der nachstehende Text soll als neues Kapitel 7.1 in den Gesamtberichtsentswurf einfließen; die bisherigen Kapitel 7.1 bis 7.6 werden zu 7.2 bis 7.7

Jörg Sommer / Michael Müller

Entwurf neu Entwurf neu Entwurf neu

7. STANDORTAUSWAHL IM DIALOG MIT DEN REGIONEN

7.1 Repräsentative Demokratie und Bürgerbeteiligung

Das Standortauswahlgesetz stellt heraus, dass eine erfolgreiche Standortsuche für die Lagerung radioaktiver Abfälle neue und erweiterte Formen der Bürgerbeteiligung braucht. Auch der Club of Rome sieht in einer starken „Bürgergesellschaft“ die Voraussetzung, die in vielen Ländern zu beobachtende Schwäche der Demokratie, die zur Ohnmacht von Staat und Politik führen kann, zu beenden und die demokratische Willensbildung zu stärken¹. Direkte Formen der Bürgerbeteiligung, die auf Kommunal- und Landesebene zunehmend verankert werden, sind heute ein unverzichtbarer Beitrag, um mehr Akzeptanz, Legitimation und gesellschaftlichen Konsens zu erzielen.

Für die „Erhaltung und Wiedererlangung von Zukunftsfähigkeit“ (Rolf Kreibich)² ist eine aktive Bürgergesellschaft eine wichtige Bedingung. Nicht nur, aber auch in Deutschland hat aus unterschiedlichen Gründen eine Entfremdung zwischen der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie und der Bürgerschaft zugenommen. Die klassischen Volksparteien verlieren an Bindungskraft, die Wahlbeteiligung ist rückläufig, das Vertrauen in die Regelungskraft der Politik sinkt. Während repräsentative Systeme in der Kritik stehen, findet die Forderung nach plebiszitären Elementen wachsende Zustimmung³.

Eine erfolgreiche Politik fördert die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich schon in der Planungsphase großer Projekte zu engagieren und dadurch schon im Prozess der Entscheidungsfindung unterschiedliche Sichtweisen und damit unterschiedliche Optionen zuzulassen. Das erfordert neue Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Politik,

¹ King, Alexander/Bertrand Schneider (1991): The first globale Revolution. Deutsche Fassung 1996. Stuttgart

² Kreibich, Rolf (2002): Herausforderungen der Bürgergesellschaft. Berlin. S. 20

³ Kleinert, Hubert (2012): Krise der repräsentativen Demokratie?. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 2012

1 staatlichen Einrichtungen, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Das Prinzip „erst ent-
2 scheiden, dann das Vorhaben durchsetzen“ ist überlebt.

3

4 Gegen bloße Interessenpolitik, enges Kirchturmdenken und Verantwortungslosigkeit setzt die
5 Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe auf die Kraft der Demokratie. Sie un-
6 terstützt neue „demokratische Teilhabemöglichkeiten, um die Krise der repräsentativen De-
7 mokratie zu überwinden“⁴. Sie schlägt vor, die Demokratie durch neue Verfahren der Partizi-
8 pation zu stärken.

9

10 Repräsentative Demokratie und Bürgerbeteiligung werden nicht als Gegensätze gesehen, son-
11 dern ergänzen sich gegenseitig. Die politische Verantwortung für die Entscheidung bleibt bei
12 der repräsentativen Demokratie, die neue Formen der Partizipation als Chance für die Vitali-
13 sierung der Politik und des Gemeinwesens versteht.

14

15 Die Kommission ist davon überzeugt, dass mehr Demokratie und die Bereitschaft der Men-
16 schen, Verantwortung zu übernehmen, umso ausgeprägter sind, je mehr Transparenz und Of-
17 fenheit in den Verfahren und direkte Beteiligungsmöglichkeiten den Bürgerinnen und Bürger
18 angeboten werden. Sie erfordern klare Regeln und Prinzipien, damit sich die unterschiedli-
19 chen Akteure durch eine faire Bewertung unterschiedlicher Optionen auf Augenhöhe bege-
20 gen können. Nur dann können die vier Dimensionen einer „gelingenden Beteiligung“ erfüllt
21 werden: Legitimation, Akzeptabilität, Qualitätssicherung und Emanzipation⁵.

22

23

24 **7.1.1 Der Funktionsverlust der repräsentativen Demokratie**

25

26 Auf den ersten Augenblick erscheint es paradox, von Auszehrungserscheinungen in den klas-
27 sischen Demokratien des Westens zu sprechen, denn seit dem historischen Jahr 1989, in dem
28 es zum Zusammenbruch der zweigeteilten Welt kam, ist die Zahl der Länder, in denen demo-
29 kratische Wahlen stattfinden, stark angestiegen. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass das bis-
30 herige System der parlamentarischen Demokratie an Grenzen gerät.

31

⁴ Leggewie, Claus/Patrizia Nanz (2015): Neue Formen der demokratischen Teilhabe am Beispiel der Zukunftsräte. S 167. In: Jörg Sommer (Hrsg.) Kursbuch Bürgerbeteiligung. Berlin

⁵ Sommer, Jörg (2015): Die vier Dimensionen gelingender Bürgerbeteiligung. S. 11 – 21. In: Jörg Sommer (Hrsg.) Kursbuch Bürgerbeteiligung. Berlin

1 „Einerseits erleben wir weitgehende Verweigerung der Teilnahme an Wahlen auf allen politi-
2 schen Ebenen und politisches Desinteresse. Andererseits beobachten wir immer wieder gera-
3 dez zu explosionsartig anwachsende Bürgerproteste, die zu scharfen Konflikten führen und un-
4 sere aktuellen politischen Strukturen und Akteure überfordern.“⁶

5

6 „Selbst freie Wahlen scheinen nicht mehr in der Lage zu sein, befriedigende und dauerhafte
7 Lösungen zu bieten“⁷, so das Fazit des Sozialwissenschaftlers Ralf Dahrendorf über die Be-
8 drohungen der Demokratie, die er in zehn Punkten skizzierte. Der wichtigste Punkt ist: „Viele
9 relevante Entscheidungen sind in andere politische Räume ausgewandert und haben sich in
10 Dimensionen verlagert, die über den Nationalstaat hinausgehen“⁸.

11

12 Zwei Begründungen stehen im Vordergrund: Erstens der Verlust der Souveränität der natio-
13 nalstaatlich verfassten Demokratien durch die Globalisierung und Europäisierung, der die
14 Steuerungskompetenz der repräsentativen Institutionen geschwächt hat⁹. Zweitens wachsende
15 Legitimationsprobleme als Folge einer veränderten Struktur von Öffentlichkeit insbesondere
16 durch die „Mediokratie“¹⁰.

17

18 Vor diesem Hintergrund sinkt das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der repräsentativen
19 Demokratie. Das belegen zahlreiche Untersuchungen. Generell haben das Ansehen der Par-
20 lamente und die Zustimmung der Bürger zu den Parteien abgenommen. Rückläufige Wahlbe-
21 teiligungen und Mitgliederzahlen in den Volksparteien lassen politische Erosionsprozesse be-
22 fürchten, die auch die Demokratie betreffen können. Generell ist das Misstrauen gegenüber
23 der Politik gewachsen – sowohl gegenüber dem Stillstand wie gegenüber Veränderungen, die
24 sie anbietet¹¹.

25

26 Es wird bereits von einem Wendepunkt in der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie
27 gesprochen. Der englische Politikwissenschaftler Colin Crouch hat das in dem Begriff der
28 „Postdemokratie“ zusammengefasst, weil wir „Zeuge einer grundlegenden Veränderung wer-
29 den, im Zuge derer viele Errungenschaften des 20. Jahrhunderts rückgängig gemacht werden

⁶ ebenda, S. 11

⁷ Dahrendorf, Ralf (2002): Die Krisen der Demokratie. S. 8

⁸ Dahrendorf, Ralf (2002): Die Krisen der Demokratie. S. 113

⁹ Habermas, Jürgen (1998): Die postnationale Konstellation. Frankfurt am Main

¹⁰ Meyer, Thomas (2001): Mediokratie. Frankfurt am Main

¹¹ Scheer, Hermann (1995): Zurück zur Politik. München. S. 91 - 112

1 könnten¹². Danach würden repräsentative System zwar formal durchaus funktionieren, hätten
2 aber ihre Macht längst an supranationale Institutionen und Akteure abgegeben.

3

4 Offensichtlich haben die politischen Institutionen an Legitimierung und Handlungsspielraum
5 verloren. Wir erleben „Häutungen der Demokratie“, die nicht nur als Gefahr, sondern auch
6 „als Chance für eine höhere Qualität von Demokratie in einer verantwortungsbewussten, of-
7 fenen und lebendigen Bürgergesellschaft“ und für einen „dialogfähigen Dienstleistungsstaat“
8 verstanden werden können¹³.

9

10 Bislang fällt es den Parteien jedoch schwer, ihr Terrain zu behaupten und neue Formen der
11 Beteiligung zu entwickeln, obwohl das der Schlüssel für eine zukunftsfähige und gesellschaft-
12 lich breit akzeptierte Politik wäre. Beides – die Qualität der Demokratie und der Konsens in
13 der Gesellschaft – stehen nämlich in einem Zusammenhang. Hermann Scheer verwies deshalb
14 darauf, dass die „Krise der Parteien eine Krise der Politik“ sei.

15

16 Diese widersprüchliche Entwicklung braucht einen „kooperativen Staat“, der politisches Han-
17 deln stärker an kommunikativ ausgehandelte Regelungen statt an klassische Formen hierar-
18 chischer Steuerungen bindet¹⁴. Denn „ohne die Wiederbelebung des Politischen wird es nicht
19 möglich sein, aus den verzweigten Sackgassen herauszukommen“¹⁵. Dann können auch große
20 Herausforderungen wie die Energiewende oder die bestmögliche Lagerung radioaktiver Ab-
21 fälle nicht bewältigt werden.

22

23 Neue Formen direkter Demokratie und der Bürgerbeteiligung sind aber auch deshalb notwen-
24 dig, weil die parlamentarisch-repräsentative Demokratie keineswegs per se kooperationsbereit
25 und innovativ ist. Zudem sind demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse
26 oftmals langwierig, umständlich und langsam, so dass sie bei komplexen und schwierigen
27 Entscheidungen überfordert erscheinen. Auch hier führen vor allem neue Formen der Bürger-
28 beteiligung zu mehr Verständnis und Vertrauen.

29

30 Das Ziel unserer Vorschläge ist eine Revitalisierung der Demokratie. Mehr und direkte Betei-
31 ligung sind dafür ein wichtiger Beitrag. Eine Studie der Universität Dortmund kommt zu dem

¹² Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Frankfurt am Main. S. 11

¹³ Klages, Helmut (1993): Häutungen der Demokratie. Zürich. S. 130 ff

¹⁴ Zürn, Michael (2008) Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden

¹⁵ Scheer, Hermann (1995): Zurück zur Politik. München. S. 191

1 Ergebnis, dass in der Bürgerbeteiligung „die zentralen Elemente des republikanischen Identitätsmusters – Gemeinsinn und Bürgertugend“ – noch immer den stärksten Stellenwert haben.
2 Die Bereitschaft, sich in öffentliche Angelegenheiten einzumischen und sich für das Wohlergehen der Gemeinschaft einzusetzen, ist noch immer das wichtigste Anliegen im Selbstverständnis der Beteiligten¹⁶. Das fördere die Bürgerbeteiligung – nicht gegen die repräsentative Demokratie, sondern zu ihrer Stärkung.

7
8

9 **7.1.2 Politischer Autismus**

10

11 Nicht nur die Veränderungen im politischen System sind von großer Bedeutung, sondern auch die in der Gesellschaft. Der Befund ist in allen europäischen Ländern ähnlich: Überall wird es
12 schwieriger, zu einem stabilen Konsens und zu dauerhaftem Vertrauen zu kommen. Das erschwert die Einhaltung wichtiger gesellschaftlicher Grundprinzipien wie Diskurs, Kompromissfähigkeit und die Bereitschaft zum Kompromiss.

16

17 In der Folge werden zentrale Aufgaben der Politik erschwert, nämlich geschichtliches Bewusstsein zu fördern, gesellschaftliche Zusammenhänge zu verstehen und eine Perspektive für die weitere Zukunft zu entwickeln. Das wiederum schwächt die Politik in einer Weise,
18 dass Politikverdrossenheit zunimmt. Beobachter sprechen von einem „politischen Autismus“. Gemeint ist damit eine sich längerfristig aufbauende Entwicklungsstörung in der Demokratie durch die Entbindung des Einzelnen aus gesellschaftlichen Bindungen und die Schwächung
19 kollektiver Verantwortung.

24

25 Ralf Dahrendorf stellte dazu in „Lebenschancen“ fest, dass die Entwicklung der modernen Gesellschaft von einem Zuwachs an Optionen, aber auch einem Verlust an Ligaturen geprägt
26 ist¹⁷. Dadurch fällt auseinander, was zusammengehört. Für diesen politischen Autismus gibt es mehrere Ursachen:

29

- 30 - Wahrnehmungen in Gesellschaft und Politik werden immer häufiger auf ein Ereignis
31 reduziert, ohne Ursachen und Zusammenhänge zu sehen. Politischer Autismus tendiert
32 zu Negativabgrenzungen, selektiven Überhöhungen und expressiver Symbolik.

¹⁶ Vogt, Ludgera (2005): Das Kapital der Bürger. Frankfurt am Main. S. 263

¹⁷ Dahrendorf, Ralf (1979): Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie. Frankfurt am Main

- 1 - Die Ökonomisierung/Kommerzialisierung aller gesellschaftlichen Bereiche macht die
 2 Welt nur scheinbar vielfältiger und bunter, tatsächlich wird sie gleicher, kommerzieller
 3 und schneller, wobei die Vorgaben für und die Nutzung von Optionen stark vom finan-
 4 ziellen Status abhängig ist.
- 5 - Die auf Chancengleichheit zielende Korrekturkraft des öffentlichen Sektors und der tra-
 6 ditionellen Verteilungspolitik geraten angesichts offener Märkte an Grenzen.
- 7 - Die Freiheit des Einzelnen wird den Zugangsbedingungen der Warenwelt unterworfen.
 8 Die vorherrschenden Trends sind überwiegend auf die obere Mittelschicht ausgerichtet.
 9 Dadurch werden Vorgaben in Konsum, Kultur oder Architektur geschaffen, die von den
 10 Gesetzen kaufkräftiger Märkte bestimmt werden¹⁸. Die moderne Welt wird, wie der
 11 niederländische Architekt Rem Koolhaas sie beschreibt, wie der moderne Flughafen,
 12 überall gleich, bestimmt von wenigen Trendmachern.
- 13 - Ein weiteres Phänomen liegt in einer „permanenten Gegenwart“, in der die Menschen
 14 immer häufiger leben. Dadurch schwindet die Fähigkeit, Ursachen zu erkennen, Erfah-
 15 rungen nutzbar zu machen und längerfristige Perspektiven zu entwickeln¹⁹.
- 16 - Eine weitere Ursache sieht Quentin Skinner in einem „cordon of rights“, den vor allem
 17 in der Mitte der Gesellschaft der Einzelne um sich bildet. Eigene Interessen werden
 18 über das Gemeinwohl gestellt. Das sei die „Paradoxie eines falsch verstandenen Libera-
 19 lismus“ oder eine „Absenzdemokratie“²⁰.

20

21 Dieser Autismus ist es, der den Zusammenhalt, die Vertrauensbildung und die Gestaltungs-
 22 fähigkeit in unserer Gesellschaft einschränkt. Eine funktionierende Demokratie erfordert es
 23 nämlich, Zusammenhänge zu verstehen und soziale Verantwortung zu übernehmen. Die
 24 Grundlagen dafür sind Diskurs, Vertrauensbildung und Verständigung. Nur dann wird ge-
 25 meinsames Handeln möglich.

26

27

28 **7.1.3 Mehr Beteiligung wagen**

29

30 Viele Beispiele der letzten Jahre zeigen, dass es für die Legitimierung von Großprojekten
 31 nicht ausreicht, wenn mit Mehrheit gewählte Volksvertreter in den staatlichen Gremien mit
 32 Mehrheit Beschlüsse fassen. Wachsende Teile der Bevölkerung wollen beteiligt sein und

¹⁸ Koolhaas, Rem/Bruce Mau (1995): S, M, L, XL. New York

¹⁹ Hobsbawm, Eric (1995): Zeitalter der Extreme. München

²⁰ Skinner, Quentin (1998): Liberty before Liberalism. Cambridge

1 nicht nur vermeintlich alternativlosen Sachzwängen zustimmen müssen. Sie wollen von An-
2 fang die Möglichkeit haben, einbezogen zu werden und alle wichtigen Kosten und Risiken zu
3 kennen. Die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe sieht in der Bürgerbeteili-
4 gung eine direktdemokratische Ergänzung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie.
5 Sie ist kein lästiges Verfahren, das Großprojekte teurer macht und in die Länge zieht, sondern
6 im Gegenteil die Voraussetzung, rational und verantwortungsbewusst mit derartigen Heraus-
7 forderungen umzugehen.

8

9 Die demokratische Öffentlichkeit hat ein Anrecht auf Anhörung, Akteneinsicht, Offenheit und
10 fachliche Unterstützung. Transparenz in den Entscheidungsabläufen und mehr Chancen-
11 gleichheit für alle Beteiligten sind Grundvoraussetzungen für eine wirksame Bürgerbeteili-
12 gung. Durch sie wird das Vertrauen aufgebaut, dass für eine erfolgreiche Umsetzung von Pro-
13 jekten notwendig ist. Gelingende Bürgerbeteiligung ist dabei mehr als eine nachträgliche Le-
14 gitimation bereits getroffener Entscheidungen, sondern ein offener „Prozess, weil die Ergeb-
15 nisse nicht vorausberechnet werden können und nicht vorgegeben werden dürfen.“²¹

16

17 Die Kommission ist überzeugt, dass die Standortsuche nur durch mehr Transparenz und eine
18 frühzeitige und umfassende Beteiligung der Menschen an den Planungen der Behörden, also
19 durch eine Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch Formen der direkten Bürger-
20 beteiligung (auf allen Ebenen) und die Durchsetzung des Primats der Politik, gelingen kann
21 und nur so das Vertrauen in die Demokratie gestärkt wird. Diese neuen Formen der Partizipa-
22 tion müssen gesetzlich normiert werden.

23

24 In der entschlossenen Öffnung der Gesellschaft für Alternativen liegt die Chance, verengte
25 Sichtweisen und organisationsegoistische Interessen zu überwinden und die Phantasie und
26 den Sachverstand der Menschen für konstruktive Lösungen zu nutzen. Hierbei geht es um ei-
27 ne Erweiterung, nicht um den Ersatz parlamentarischer Rechte und Prinzipien. Im Gegenteil:
28 mehr Bürgerbeteiligung kann sicherstellen, dass der Deutsche Bundestag der zentrale Ort ge-
29 sellschaftlicher Debatten und der Partizipation bleibt, wieder an Akzeptanz gewinnt und damit
30 Gemeinwohlziele im Zentrum der Entscheidungsprozesse bleiben.

²¹ Sommer, Jörg (2015): Bürgerbeteiligung – Wer beteiligt wen? S.63. In: Jörg Sommer (Hrsg.) Kursbuch Bürgerbeteiligung. Berlin