

## Zum Ansatz eines Zweikammern-Modells der Bürgerbeteiligung

### Einleitung:

Der im Folgenden vorzustellende Ansatz eines Zweikammern-Modells der Bürgerbeteiligung geht von der Überlegung aus, dass

- das zu konzipierende Modell der Bürgerbeteiligung an den BWB bzw. der Berliner Wasserbewirtschaftung insgesamt den **Zielen des Berliner Wassertischs/Wasserrats** dienen und **gleichzeitig eine realistische Aussicht** bieten muss, kurzfristig, d.h. innerhalb eines Jahres mit Unterstützung der Bevölkerung und/oder der Berliner Parteien (Abgeordneten) implementiert werden zu können;
- die auf den Weg gebrachte Form der Bürgerbeteiligung dazu beitragen sollte, dass die **Mitwirkungsmotivation** der unmittelbar beteiligten Bürgerinnen oder Bürger lebendig erhalten oder sogar gesteigert wird, was sich, wie man an der realen Entwicklung des Pariser Modells und andernorts sieht, keineswegs von selbst ergibt und maßgeblich **durch die Form** der Bürgerbeteiligung bedingt ist;
- die auf den Weg gebrachte Form der Beteiligung darüber hinaus geeignet sein sollte, das **Interesse der Allgemeinheit** an der direkten Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an den BWB/Berliner Wasserbewirtschaftung zu fördern und zu bewirken, dass dieses Interesse **auf andere Bereiche überspringt** und weiteres politisches Engagement von Bürgerinnen und Bürger trotz aller gegenläufigen Kräfte in unserer Gesellschaft ermutigt.
- das **drittelparitätische Modell der Bürgerbeteiligung** auf absehbare Zeit weder die Mehrheit in der Bevölkerung noch bei den politischen Parteien finden wird;
- der **Kundenbeirat/Beirat der BWB nicht geeignet** sind, um unsere Vorstellungen von Bürgerbeteiligung zu verwirklichen, sondern dass **vollkommen neue Institutionen** geschaffen werden müssen.

**Ausgangspunkt** für die Entwicklung des „Zweikammermodells“ in seiner aktuellen Form war ein Vorschlag von der ehemaligen Abgeordneten Heidi Kosche, den sie im Zusammenhang mit Carsten Herzbergs Buchvorstellung „Legitimität durch Beteiligung“ im Wasserrat einbrachte:

### **A) Heidi Kosche- Modell im Berliner Wasserrat**

- 1) Der Wasserrat ist ein offenes, für jeden Interessierten frei zugängliches Gremium
- 2) Beratung und Beschluss über Anträge und/oder Themen von grundlegender Bedeutung im Zusammenhang mit BWB
- 3) Umfassendes Informationsrecht in Bezug auf die BWB
- 4) Frage-, Vorschlags-, Antragsrecht gegenüber BWB
- 5) Finanzierung/Zuschuss aus Haushaltsmitteln des Landes Berlin
- 6) Privatisierung oder Teilprivatisierung gesetzlich ausgeschlossen.

Das von der ehemaligen Berliner Abgeordneten als realisierbar vorgeschlagene Modell erschien Gerlinde Schermer, Ulrike von Wiesenau und Karl Goebler **nicht weitreichend genug**. Sie hatten es deshalb erweitert:

## **B) Erweitertes Heidi-Kosche-Modell im Berliner Wasserrat**

- 1) Der Wasserrat ist ein offenes, für jeden Interessierten frei zugängliches Gremium. Beratung und Beschluss über Anträge und/oder Themen von grundlegender Bedeutung im Zusammenhang mit BWB.
- 2) Umfassendes Informationsrecht in Bezug auf die BWB.
- 3) Frage-, Vorschlags-, Antragsrecht gegenüber BWB
- 4) **Wahl und Entsendung von drei geeigneten Personen in den Aufsichtsrat der BWB (2 mit Stimmrecht, 1 ohne Stimmrecht) oder: Rederecht einer vom Wasserrat bestimmten Person im Aufsichtsrat der BWB zu Beginn jeder Aufsichtsratssitzung**
- 5) **Organisation des Wasserrats durch den Berliner Wassertisch**                      6) Finanzierung/Zuschuss aus Haushaltsmitteln des Landes Berlin
- 7) Privatisierung oder Teilprivatisierung gesetzlich ausgeschlossen.
- 8) **Orientierung des Handelns der BWB an der Berliner Wassercharta**

Da deutlich wurde, dass ein Gremium der Bürgerbeteiligung, das Personen in den Aufsichtsrat der BWB entsendet, nicht vollkommen offen und ohne institutionelle Struktur bleiben kann, schlugen wir auf einer der nächsten Wasserratssitzungen ein institutionalisiertes Modell des Wasserrats vor. Dies wurde jedoch von einigen Teilnehmern mit den Worten zurückgewiesen, das sei „Vereinsmeierei“, entspreche nicht unseren Vorstellungen von Partizipation und man werde nur weiter teilnehmen, wenn der Wasserrat ein offenes Gremium bleibe. Um beiden Zielen – **Möglichkeit der Mitentscheidung und Beibehaltung der Offenheit** – entsprechen zu können, entstand die Idee des Zweikammern-Modells.

## **C) Zweikammern-Modell (Karl Goebler)**

1. Zentraler Bestandteil ist ein Zwei-Kammern-System der Beteiligung, bestehend aus dem Berliner **Wasserrat**, einer offenen Bürgerversammlung, in der **jeder** Interessierte mitwirken kann, und zweitens aus dem **Zukunftsrat Wasser**, in dem sich **ausgewählte** Berlinerinnen und Berliner, die für eine begrenzte Zeitperiode als Mitglieder bestimmt wurden, beteiligen können. Beide Kammern sind beim Land Berlin angesiedelt und befassen sich **kontinuierlich** und auf Dauer mit **grundlegenden, zukunftsrelevanten Themen** in Bezug auf die Berliner Wasserbewirtschaftung; dabei liegt der **Fokus auf den Berliner Wasserbetrieben AöR (BWB)**, einschließlich deren aktueller Geschäftstätigkeit, deren Weichenstellungen für die Zukunft sowie deren Ausrichtung und/oder Struktur.
2. Die Berliner Bürger im **Wasserrat** sind berechtigt, **Anträge** zu beschließen, mit denen sich der Zukunftsrat befassen muss. Außerdem kann jeweils ein Vertreter des Wasserrats ohne Stimmrecht an den Sitzungen des Zukunftsrats teilnehmen und zu Beginn jeder Sitzung ein Rederecht wahrnehmen. Der **Zukunftsrat** berät und beschließt über die **Anträge des Wasserrats** sowie daneben über **selbstgesetzte** Themen und die Anträge seiner Mitglieder, wobei er bei den selbstgesetzten Themen vor allem solche behandelt, die langfristig und unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit relevant sind. Durch die **Interaktion** der beiden Kammern entwickeln sich die politischen Kompetenzen der Beteiligten und es entsteht eine größere **Kreativität und Dynamik**, als dies bei nur einer Kammer der Fall wäre.
3. Der Zukunftsrat ist **berechtigt**, jederzeit für seine Arbeit relevante Fragen, Anträge oder Vorschläge an die BWB oder sonstige Träger der Berliner Wasserbewirtschaftung zu richten und rechtzeitig angemessene Antworten zu verlangen. Er hat **Initiativrechte** im Hinblick auf die

Berliner Wasserbewirtschaftung sowie **Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte** in Bezug auf die BWB, das heißt auf die Pläne, Entscheidungen und/oder Weichenstellungen der BWB, die aktuell oder für zukünftige Generationen von **grundlegender** Bedeutung sind; dies schließt die rechtliche und/oder organisatorische Verfassung sowie die Gewinnorientierung der BWB ein. Bei Entscheidungen der BWB, die von **außerordentlicher** Bedeutung für die BWB oder die Berliner Wasserbewirtschaftung insgesamt sind, hat der Zukunftsrat außerdem ein **Vetorecht**. Im Zusammenhang mit diesem Vetorecht kann bzw. muss der Zukunftsrat unter bestimmten Bedingungen **zusätzliche Beteiligungsformate** wie Bürgergutachten oder Online-Repräsentativbefragungen etc. der Berlinerinnen und Berliner durchführen, um den Entscheidungsprozess voranzubringen.

4. Der Zukunftsrat Wasser besitzt **uneingeschränktes Informationsrecht** in Bezug auf alle Angelegenheiten der BWB. Dies erscheint rechtlich angemessen, weil die BWB ein öffentliches Unternehmen darstellen, das als Monopolunternehmen (natürliches Monopol) keine Konkurrenz fürchten muss. Sofern im Zusammenhang mit den BWB sogenannte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von privaten Unternehmen berührt werden, sind sie in dem hier relevanten Bereich außer Kraft gesetzt, nach dem Grundsatz: Wer mit einem öffentlichen Unternehmen der Daseinsvorsorge zusammenarbeitet, muss bereit sein, selbst vollkommene Transparenz zu gewährleisten. (Siehe dazu auch das Urteil des Kammergerichts Berlin, KG 23/U112\_12)
5. Das Handeln der BWB und die gesamte Berliner Wasserbewirtschaftung hat sich grundsätzlich an den demokratischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Standards der ‚**Berliner Wassercharta**‘ bzw. einer Modifikation/Weiterentwicklung der Charta, die durch den Zukunftsrat Wasser ggf. vorgenommen werden kann, auszurichten.
6. Eine erneute **Privatisierung** oder Teilprivatisierung der BWB oder vergleichbarer Unternehmen im Bereich der Berliner Wasserbewirtschaftung wird gleichzeitig mit der Implementierung des Zukunftsrats Wasser ausgeschlossen.

In diesem Modell hat der **Wasserrat die unter B) beschriebene Struktur**, besitzt jedoch keine direkten Mitentscheidungsrechte in Bezug auf die BWB. Er hat jedoch weiterhin umfassendes Informationsrecht, Frage-, Vorschlags- und Antragsrecht und nimmt über sein Rederecht und Themenvorschlagsrecht **Einfluss** auf den Beratungs- und Entscheidungsprozess im Zukunftsrat und damit mittelbar auch auf die Entscheidungen der BWB. Außerdem erhält er **finanzielle Mittel** aus dem Landeshaushalt. Diese Faktoren sowie allein schon die Tatsache, dass er durch seine Verknüpfung mit dem institutionalisierten Zukunftsrat eine **Aufwertung** erfährt, werden seine **Öffentlichkeitswirkung erhöhen** und in der Tendenz für eine **regere Mitwirkung** sorgen. Hinzu kommen die zu erwartenden **informellen Beziehungen**, die sich zwischen Wasserrat und Zukunftsrat bilden werden sowie der Umstand, dass einige der nicht für den Zukunftsrat ausgewählte Bürgerinnen oder Bürger oder ehemalige Mitglieder des Zukunftsrats den Weg der Beteiligung über den Wasserrat suchen werden.

Der **Zukunftsrat** erhält Mitwirkungsrechte (mit Ausnahme vielleicht des Vetorechts), die **realisierbar** erscheinen. Eine **spätere Erweiterung** der zunächst noch beschränkten Mitentscheidungsrechte ist nicht ausgeschlossen, auch kann, zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Zeit reif dafür ist und die Bürgerinnen und Bürger es sinnvoll finden, das drittelparitätische Modell der Beteiligung implementiert werden. In jedem Fall ist das Modell **anschlussfähig** an das von Nanz/Leggewie propagierte Konzept des Zukunftsrats, das in der Bevölkerung zunehmend Unterstützung findet, und deswegen in besonderem Maße geeignet ist, Unterstützung zu generieren und dauerhaft **allgemeine Aufmerksamkeit**, auch außerhalb des Bereichs der Wasserbewirtschaftung zu erlangen. In die gleiche Richtung wirken auch andere Elemente des Modells,

wie zum Beispiel das Recht des Zukunftsrats fallweise **zusätzlich andere Beteiligungsformate** zu realisieren (Online-Befragungen etc.).

Echte Bürgerbeteiligung ist nichts, was man mit einem Zauberstab von heute auf morgen in die Welt bringen kann, der Wille dazu wird sich nicht auch in einem revolutionären Akt durchsetzen, sondern die **Bürgerbeteiligung muss begonnen werden und dabei eine Form erhalten, in der sie sich mehr und mehr entwickeln kann.**

### Offene Fragen

Das Zweikammern-Modell in der vorliegenden Form war als **Diskussionsbeitrag** für die AG-Beteiligung gedacht und ist ein Entwicklungsmodell. Da die notwendige konstruktive Diskussion dort und im Wassertisch zuletzt nicht stattgefunden hat, sind natürlich eine Reihe Fragen offen, die in gemeinsamer Erörterung beantwortet und geklärt werden sollten. Dazu stichwortartig:

1. Keine Umwandlung des Beirats der BWB, sondern ein neues Gremium, das nicht bei den Wasserbetrieben angesiedelt ist?
2. Wo im Demokratie-Schema, das Hermann Wollner dankenswerterweise entwickelt hat, sollte das neue Gremium (mit seinen ggf. zwei Kammern) positioniert werden?
3. Welche Mitglieder hat der Zukunftsrat, wie sind sie auszuwählen?  
Sollte er zum Beispiel zu einer Hälfte aus Fachleuten (solchen, die z.B. die Umsetzung unserer Wassercharta realisieren) und zur anderen aus Bürgerinnen und Bürgern zusammengesetzt sein? Sollten beide Fraktionen aus interessierten Bewerbern in einem kontrollierten Verfahren zufällig ausgewählt werden? Wer entscheidet in diesem Gremium bei Stimmgleichheit?
4. Was beinhaltet das Mitentscheidungsrecht? Ist es darauf beschränkt, dass eine gewisse Anzahl Mitglieder des Zukunftsrats (oder andere Bürger) in den Aufsichtsrat der BWB entsendet werden oder erfolgt darüber hinaus auch eine Entsendung von Mitgliedern des Zukunftsrats in andere Institutionen (siehe das Schema von Hermann Wollner) bzw. entsprechende Ausschüsse des Abgeordnetenhauses?
5. Wie ist das Vetorecht, wenn es denn überhaupt eingebaut werden soll, konkret auszugestalten? Was passiert zum Beispiel in dem Fall, dass der Zukunftsrat davon Gebrauch macht und trotz Unterstützung durch ein vom ihm punktuell eingeholtes Bürgergutachten oder eine Online-Repräsentativbefragung etc. keine entsprechende Reaktion der BWB erfolgt? Entscheidet dann das Abgeordnetenhaus (das Veto kann ja nicht unbegrenzt sein)?
6. Wie sind die im Modell enthaltenen Begriffe „Entscheidungen von grundlegender Bedeutung“ oder von „außerordentlicher Bedeutung“ mit Inhalt zu füllen? (Siehe dazu den Hinweis von Hermann Wollner in seiner letzten Mail)
7. Dazu kommen natürlich auch grundlegende rechtliche Fragen: Sind die Modell-Elemente rechtlich zulässig oder, wenn nicht, mit welchem Aufwand wäre rechtliche Zulässigkeit zu erreichen (welche Gesetze müssten wie geändert werden etc.?). Nach Edmund Weber sind einige Elemente rechtlich fragwürdig, nach anderen Meinungen, die Karl Goebler von Juristen eingeholt hat, ist dies nicht so

– zumindest sind die möglichen Hindernisse bei entsprechendem politischem Willen ohne zu viel Aufwand überwindbar.

Ulrike von Wiesenau, 24. November 2016