

# Inhaltsverzeichnis

A. Neue Wege für demokratische Entscheidungsprozesse	19
I. Herausforderungen an demokratische Entscheidungsprozesse	21
1. Komplexität	21
2. Die Willensbildung des Volkes	24
3. Die veränderte Rolle der Medien	26
4. Das Phänomen der Entparlamentarisierung	27
5. Verstärktes zivilgesellschaftliches Engagement, Vielfalt und Einbeziehung	30
6. Informationsmanagement	32
7. Notwendiger Dialog und Verständigung, Teil 1	35
II. Wann sind Entscheidungsprozesse demokratisch?	36
1. Das Demokratieverständnis im Wandel	37
a Antike direktdemokratische Ansätze	37
b Republikanische Demokratieverstellungen	39
c Liberale Demokratieverstellungen	42
2. Die deliberative Demokratietheorie als Synthese	45
a Grundannahmen der deliberativen Theorie	50
b Die Diskursethik und die ideale Prozedur	50
c Wirkungsweise der deliberativen Demokratie	54
d Kritik und Zwischenausblick	55
3. Gelebte Demokratieformen	60
a Die repräsentative Demokratie	60
b Plebiszitäre Demokratie	62
c Direkte Demokratie	63
d Mischformen – Ergänzte repräsentative Demokratie	65
e Zwischenfazit	67
4. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für demokratische Entscheidungsprozesse	67
a Anforderungen des Demokratieprinzips im engeren Sinne	68
i. Freiheit	69
ii. Gleichheit	70
iii. Solidarität	71

## Inhaltsverzeichnis

iv. Zwischenfazit	73
b Das demokratische Prinzip der Öffentlichkeit	73
i. Die informierte Öffentlichkeit und Transparenz	75
ii. Wissensmanagement	78
iii. Wahrnehmung und Wahrgenommenwerden	80
iv. Zwischenfazit	82
c Das demokratische Mehrheitsprinzip	82
i. Manipulierbarkeit der Mehrheit	83
ii. Das Condorcet Paradox und das Arrows Unmöglichkeitstheorem	83
iii. Die Herrschaft der Minderheit	85
iv. Die Bedeutung des Mehrheitsprinzips für demokratische Entscheidungsprozesse	86
5. Legitimation durch Rückbindung	88
a Gemeinwohl	89
i. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Gemeinwohlbegriffs	90
ii. Gemeinwohldefinition durch Akteure	92
iii. Gemeinwohl durch Verfahren	93
b Herstellen von Gerechtigkeit	95
i. Materielle verfassungsrechtliche Gerechtigkeitsmaßstäbe	97
ii. Gerechtigkeitsformen	97
iii. Gerechtigkeit als Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	100
iv. Verfahrensgerechtigkeit	102
c Die Bedeutung von Konflikten für demokratische Entscheidungsprozesse und deren Legitimation	105
i. Pluralistisches Modell der Konfliktlösung	106
ii. Nicht konfliktfähige Interessen	107
iii. Nachhaltige Lösung sozialer Konflikte durch praktische Demokratie	108
6. Legitimation durch Verfahren	109
a Ansatz nach Luhmann und der deliberativen Theorie	111
i. Demokratische Entscheidungsprozesse im Bereich der Gesetzgebung	113
ii. Entscheidungsprozesse der Administrative	114

iii. Dialoge mit der Öffentlichkeit	117
b Kritik der deliberativen Legitimationstheorie	120
c Legitimation und praktische Konkordanz	123
7. Neuere Ansätze und Methoden zur Unterstützung demokratischer Entscheidungsprozesse	127
a Politikberatung	128
b Verfahren der Folgenabschätzung	129
c Deliberative kommunikative Verfahren	132
i. Bürgerplenum	133
ii. Runder Tisch	133
iii. Planungszellen und Bürgergutachten	133
iv. Konsensuskonferenzen und Mini-Publics	134
v. Diskursverfahren und Onlinepartizipation	135
vi. Bewertung deliberativer Verfahren	136
d Mediation und Schlichtung	137
8. Notwendiger Dialog und Verständigung Teil 2	139
 B Einsatzmöglichkeiten der Mediation als Methode für demokratische Entscheidungsprozesse	141
 III. Mediation als Verfahren für demokratische Entscheidungsprozesse	141
1. Definitionsansätze für Mediation	142
2. Die Geschichte der politischen Mediation in Europa	143
a Die Anfänge der politischen Mediation	144
b Politische Mediation in modernen Demokratien Europas	145
3. Das Wesen der Mediation	146
a Kooperation, Interessenorientierung und Verständigung	147
b Ziel: Berücksichtigung möglichst aller Interessen zum Wohle aller	148
c Dialog, Zukunftsorientierung und Partizipation	149
d Perspektivwechsel	150
e Konsens und der Prozesscharakter der Mediation	150
4. Kennzeichen des mediativen Prozesses	152
a Die Prinzipien der Mediation	152
i. Freiwilligkeit	153
ii. Transparenz, Offenheit und Informiertheit	154

## *Inhaltsverzeichnis*

iii. Vertraulichkeit und Verschwiegenheitspflicht	155
iv. Eigenverantwortlichkeit	156
v. Ergebnisoffenheit	156
vi. Neutralität und Unabhängigkeit	157
b Die Grundstruktur des Mediationsverfahrens	158
c Gerechtigkeit durch Mediation	160
i. Herstellen von Verfahrensgerechtigkeit	161
ii. Herstellen materieller Gerechtigkeit	164
5. Aufgabe und Rolle der Mediatoren	166
a Neutralität	166
i. Die Neutralität der Mediatoren	167
ii. Neutralität in Bezug auf das Verfahren	167
b Verhandlungsunterstützung und Empowerment	169
c Förderung der Kommunikation	171
i. Gewaltfreie Kommunikation	171
ii. Loopen	172
iii. Systemisch-konstruktivistische Fragen und Moderation	172
d Einhaltung des Verfahrensrahmens	173
e Mediatoren als Agenten der Realität	174
f Organisatorische Aufgaben des Mediators	175
6. Die Rolle der Verhandler	176
7. Bestehende Einsatzfelder von Mediation in demokratischen Entscheidungsprozessen	177
a Mediation zur Vorbereitung und Begleitung förmlicher Entscheidungsverfahren	178
b Mediation im Gemeinwesen	180
c Zwischenfazit	183
8. Besonderheiten des Mediationsverfahrens im öffentlichen Bereich	184
a Besondere Rahmenbedingungen	184
i. Initiierung der Mediation	185
ii. Mediatorenteam und Prozessprovider	186
iii. Repräsentation bei Vielparteienkonflikten	187
iv. Beteiligung staatlicher Akteure	188
v. Macht- und Ressourcenungleichgewichte	190
vi. Sachverhaltsermittlung und Einbindung von Sachverständigen	190
vii. Informationsmanagement	192

viii.	Rechtliche Gebundenheit der Lösung und Dokumentation des Verfahrens	193
ix.	Onlinemediation	194
b	Besonderheiten der Struktur eines Mediationsverfahrens im öffentlichen Bereich	195
	i. Die Vorbereitungsphase	196
	ii. Durchführungsphase	197
	iii. Implementierungsphase	199
c	Besonderheiten bei den Prinzipien	199
	i. Neutralität	200
	ii. Vertraulichkeit	200
	iii. Eigenverantwortlichkeit	201
	iv. Ergebnisoffenheit	202
9.	Eignung der Mediation zur Unterstützung von demokratischen Entscheidungsprozessen	203
a	Der ideale Diskurs durch Mediation	203
b	Mediation – ein demokratisches Verfahren	205
	i. Freiheit, Gleichheit und Solidarität	206
	ii. Das Öffentlichkeitsprinzip	206
	iii. Legitimation durch Rückbindung	207
	iv. Das Mehrheitsprinzip	208
IV.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Mediation im Rahmen demokratischer Entscheidungsprozesse	209
1.	Formelle verfassungsrechtliche Anforderungen	209
a	Mediative Unterstützung von legislativen Entscheidungsprozessen	209
b	Entscheidungsprozesse auf der Verwaltungsebene	213
c	Mediative Unterstützung von informellen Verfahren	215
2.	Mögliche Problem der fehlenden Legitimation	215
a	Verfahrensentscheidungen durch Mediatoren	217
b	Mitwirkung der Mediatoren an inhaltlichen Entscheidungen	219
3.	Mögliche Kollision mit dem demokratischen Prinzip der Mehrheitsentscheidung	220
4.	Mögliche Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips	221
5.	Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips	222
a	Überprüfbarkeit der Entscheidung, Mediation einzusetzen	222

## *Inhaltsverzeichnis*

b	Rechtliche Überprüfbarkeit der Dienstleistung Mediation	222
c	Rechtliche Überprüfbarkeit der getroffenen Entscheidung	223
6.	Zwischenfazit: Keine Verfassungsänderung notwendig	224
C.	Analyse herkömmlicher demokratischer Entscheidungsprozesse	226
V.	Problemfelder im Zusammenhang mit den Akteuren	226
1.	Aufgaben und Einfluss der Akteure	227
a	Die Parlamentarier und ihr schwindender Einfluss	227
b	Die Rolle der Bundesregierung	232
c	Die Beteiligung des Bundesrates	236
d	Die Rolle des Volks als Souverän	237
i.	Die Rolle des Bürgers als Wähler	238
ii.	Die Rolle des Bürgers als Demonstrant	239
e	Die Einflussnahme der Parteipolitiker	241
f	Die Entscheidungsbeteiligung der Lobbyisten	244
g	Die Einflussnahme der Medien	248
h	Die Zivilgesellschaft als Akteur	251
2.	Das Eigennutzproblem der Akteure im politischen Entscheidungsprozess	252
a	Räume für eigennutzorientiertes Handeln	253
i.	Eigenutzräume für Abgeordnete	254
ii.	Eigenutzräume für Chefbürokraten	255
iii.	Räume für Vertreter von Verbandsinteressen	256
b	Folgerungen der Prinzipal-Agent-Theorie	257
c	Handlungsbedarf	258
3.	Vorherrschende Kommunikations- und Verhandlungsmuster	260
a	Die Qualität der Kommunikation	260
b	Handlungsmuster der Akteure	263
i.	Abstimmen	263
ii.	Belohnen	264
iii.	Drohen, Konfrontieren und Vereinbaren	264
c	Kompetitives Verhandeln	265
i.	Positionsdenken	266
ii.	Informationsasymmetrien	267

iii. Tricks und die Qualität der Verhandlungslösung	268
iv. Positionsverhandlungen und Komplexität	269
d Kooperative Verhandlungen	270
i. Faires Verhandeln	271
ii. Rationales Verhandeln	272
iii. Komplexitätsbearbeitung durch rationales Verhandeln	274
e Verbesserungspotenziale	276
4. Psychologische EinigungsbARRIEREN	277
a Entscheiderpersönlichkeiten	277
b Individuelle Taktiken	278
c Psychologische Hindernisse für rationale Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls	280
i. Fehlendes Vertrauen in die Verhandlungspartner	280
ii. Reaktive Abwertung des Angebots der Gegenseite	281
iii. Physiologischer Reflex auf Angriff	282
iv. Risiko- und Verlustaversion	283
v. Die Vertreterproblematik als Einigungshindernis	285
vi. Verengung der Wahrnehmung	286
5. Sozialpsychologische Probleme bei Gruppenentscheidungen	288
a Der Groupthink-Effekt und das Problem des Zeitdrucks	288
b Gruppenansteckung und Entindividualisierung	292
c Überschätzung der eigenen Gruppe	293
d Die Tendenz zu Extrementscheidungen	294
e Zwischenfazit	295
VI. Probleme herkömmlicher demokratischer Entscheidungsprozesse	295
1. Verfahrensprobleme bei Gesetzgebungsverfahren des Bundestages	296
a Die Beratungen des Bundestages	297
b Die Ausschussarbeit des Bundestages	301
2. Probleme des Vermittlungsausschusses	303
3. Probleme bei Gesetzesfolgenabschätzungen	304

## *Inhaltsverzeichnis*

4. Probleme bei Partizipationsverfahren	306
a Legislative Partizipationsverfahren	307
b Administrative Partizipationsverfahren	308
i. Zu späte Einbindung der betroffenen Öffentlichkeit	310
ii. Behördenbeteiligung	314
iii. Besonderheiten nach dem UVP-Gesetz	315
iv. Die Doppelrolle der Anhörungsbehörde	317
5. Probleme bei informellen kooperativen Verhandlungen	318
a Normvermeidende Absprachen	320
b Normvorbereitende Verhandlungen	322
c Verhandlungen informeller Gremien	324
d Probleme informeller Verhandlungen	326
6. Institutionalisierte Dialoge und Verhandlungen	326
a Dialogverfahren im Gesundheitswesen	327
b Die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe	329
7. Problemlösung durch Mediation	332
a Verfahrenstransparenz und Einbeziehung	333
b Neutrale Prozessleitung für rationale Verhandlungen	334
VII. Der Umgang mit Konflikten innerhalb demokratischer Entscheidungsprozesse	336
1. Das Problem der Eskalationsneigung	336
a Die Eskalationsstufen nach Glasl	337
b Deeskalationsstrategien in demokratischen Entscheidungsprozessen	339
2. Wege der Konfliktaustragung	341
3. Kostenaufwand destruktiver Konfliktaustragung	342
a Vorteile der Mediation als Konfliktlösungsinstrument im öffentlichen Bereich	345
i. Deeskalation, Wissensmanagement und Dialog	346
ii. Einbeziehung und Akzeptanz	347
iii. Dialog zur Konfliktprävention	348
iv. Zeitersparnis	348
b Probleme des Einsatzes der Mediation zur Konfliktbearbeitung im öffentlichen Bereich	349
i. Umsetzungsbedürftigkeit	349

ii. Kein Initiierungsrecht – kein verbindlicher Rahmen	351
VIII. Komplexe demokratische Entscheidungsprozesse und deren Steuerung	351
1. Komplexität als besondere Herausforderung für die Steuerung von Entscheidungsprozessen	352
a Mehrdimensionalität	353
b Vernetzung und Interdependenzen	354
c Eigendynamik	356
d Unschärfe	357
e Wahrscheinlichkeitsabhängigkeit	357
f Instabilität	358
g Zwischenfazit	359
2. Steuerungsmodelle für komplexe demokratische Entscheidungsprozesse	360
a Das Modell der Trivialmaschine	360
b Der Selbststeuerungsansatz	361
c Steuerung komplexer Systeme durch Sinn	362
3. Bearbeitung der Komplexität in Verhandlungsgremien	363
4. Lernfelder demokratischer Steuerung	364
D. Demokratisierung von Entscheidungsprozessen durch Mediation	367
IX. Reform- und Optimierungsbedarf	367
1. Reformbedürftigkeit aufgrund von Demokratiedefiziten	367
a Fehlende Handlungssteuerung	368
b Verstöße gegen das Öffentlichkeitsprinzip	369
c Legitimitätsdefizite aufgrund mangelhafter Einbeziehung	370
2. Ansatzpunkte für Reformen demokratischer Entscheidungsprozesse	372
a Reformbedarf hinsichtlich der Verfahrensorganisation	373
b Reformbedarf hinsichtlich des Informations- und Wissensmanagements	374
c Reformbedarf hinsichtlich der Verhandlungsführung	374
d Reformbedarf hinsichtlich der Steuerung	375

## *Inhaltsverzeichnis*

X. Mediation zur Verbesserung demokratischer Entscheidungsprozesse	376
1. Rationale Kooperation als grundlegender Verhandlungsrahmen	377
a Demokratietauglichkeit kooperativer Verhandlungsstrukturen	379
b Notwendige Verhandlungsunterstützung	381
c Lernprozess für die Akteure	382
d Überwindung von eigennützigem Verhalten	384
2. Mediation als integrative Steuerungsmethode	386
a Die Steuerungsfunktion von Mediatoren	386
i. Förderung gemeinwohldienlicher Kooperation	387
ii. Selbststeuerung im Einklang mit der Verfassung	388
b Die Phasenstruktur des Mediationsverfahrens als ideales Steuerungsverfahren komplexer Entscheidungsprozesse	390
i. Steuerung in Phase 1	390
ii. Steuerung in Phase 2	392
iii. Steuerung in Phase 3	393
iv. Steuerung in Phase 4	394
v. Steuerung in Phase 5	396
3. Wirkungen mediativ gesteuerter Prozesse	396
a Rationale Handlungssteuerung	397
b Verwirklichung des Öffentlichkeitsprinzips	398
c Mehrstufige rationale Einbeziehung	399
d Verbesserung der Gewaltenbalance	400
e Konfliktbearbeitung	400
4. Integrationsmöglichkeiten der mediativen Verhandlungsstruktur	401
a Mediative Verhandlungsinstitute	402
b Formalisierung informeller Verhandlungsgremien	403
c Allgemeiner Beteiligungsrahmen	404
d Rechtlicher Rahmen	404
5. Mediation als institutionalisiertes Konfliktbearbeitungssystem	406
a Institutionalisierungserfordernis	406
b Regelungsbereiche	407

6. Anregungen zu einer Verfahrensordnung	408
a Verfahrensorganisation	409
i. Verfahrensinitiierung	410
ii. Verhandlungsrahmen	410
iii. Mediatorenteam und Prozessprovider	412
iv. Kostentragung	412
b Regelungen bezüglich der Mediatoren	413
i. Erweiterung des Anwendungsbereichs	413
ii. Erweiterte Offenbarungspflichten	413
iii. Erweiterte Zertifizierung, Evaluation und Vereidigung	414
iv. Obligatorische Aufsicht	415
c Regelungen bezüglich der Verhandlungsteilnehmer	415
i. Beteiligung staatlicher Akteure	416
ii. Repräsentanten und Ombudspersonen	417
iii. Einbindung von Experten, Informations- und Wissensmanagement	417
E. Schlussbetrachtungen	419
XI. Schlussbetrachtungen	419
I. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	419
II. Ausblick	422
1. Pilotprojekte im Rahmen legislativer Entscheidungsprozesse	423
2. Pilotprojekte im Rahmen administrativer Entscheidungsprozesse	423
3. Pilotprojekt Mediation als Konfliktbearbeitungsinstrument	424
4. Kommission zur mediativen Optimierung von demokratischen Entscheidungsprozessen	425
III. Schlusswort	425
Literaturverzeichnis	429