

Ein Beteiligungsrat für dauerhafte Bürgerbeteiligung auf Bundes-ebene

Prof. Dr. Brigitte Geißel • Stefan Jung

Belgien, Brasilien, Frankreich, Irland, Island – dies sind nur einige Länder, in denen in den letzten Jahren Bürgerbeteiligung auf nationaler Ebenen ermöglicht wurde. Bürgerbeteiligung auf nationaler Ebene kann frühzeitig gesellschaftliche Probleme auf die politische Agenda bringen sowie die Gesetzgebung mitgestalten und transparenter machen. Auch in Deutschland wurde sowohl von Seiten der Bundesregierung (z.B. Klimaschutzplan 2050) als auch der Zivilgesellschaft (z.B. Bürgerrat Demokratie) Bürgerbeteiligung auf Bundesebene erprobt. Diese Beispiele sind vielversprechend. Damit Bürgerbeteiligung ihre Qualitäten vollständig entfalten kann, so unser Argument, muss diese jedoch ähnlich wie Wahlen und Abstimmungen ein dauerhaft verfügbarer Bestandteil der Politik werden.

Erfahrungen mit bereits bestehender nationaler Bürgerbeteiligung in anderen Ländern können für die Gestaltung eines nationalen Beteiligungsverfahrens für die Bundesrepublik herangezogen werden. Im Rahmen der Studie »Mehr Mitsprache wagen: ein Beteiligungsrat für die Bundesrepublik« (Geißel und Jung 2019) haben wir für die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) auf diese Weise das Modell eines Beteiligungsrats entwickelt. Im Folgendem diskutieren wir Argumente und Herausforderungen für eine dauerhafte Bürgerbeteiligung auf Bundesebene. Wichtige Punkte illustrieren wir anhand von zwei Fallbeispielen und stellen die zentralen Charakteristiken des Beteiligungsrats vor.

Warum es eine dauerhafte Bürgerbeteiligung auf nationaler Ebene braucht

Erste Fallbeispiele in Deutschland zeigen, dass Bürgerbeteiligung auf nationaler Ebene möglich ist. Bisher wurde Bürgerbeteiligung jedoch nur sporadisch und ad-hoc eingesetzt, wodurch die Sichtbarkeit und Relevanz für Politik und Zivilgesellschaft begrenzt blieb. Dazu tragen aber auch weitere Defizite im derzeitigen Umgang mit Bürgerbeteiligung auf nationaler Ebene bei, von denen wir einige hier kurz benennen möchten:

- a) *Starke Unterschiede im Design:* Die genutzten Verfahren variieren stark in ihrer Ausgestaltung. Politik und Zivilgesellschaft müssen sich demnach über jedes Verfahren und deren Charakteristiken neu informieren und auch die Einbeziehung von Interessen gestaltet sich sehr unterschiedlich.
- b) *Abhängigkeit von der Regierung:* Die Möglichkeiten für die Zivilgesellschaft aber auch die Opposition, Bürgerbeteiligung zu initiieren, sind beschränkt. Dadurch ist die Themen- und Interessenvielfalt bei Bürgerbeteiligung reduziert.
- c) *Fehlende Verbindlichkeit:* Eine verbindliche Berücksichtigung der durch Bürgerbeteiligung erarbeiteten Ergebnisse durch die Regierung ist oft nicht gegeben. Somit ist für Politik und Zivilgesellschaft auch kaum erkennbar, wie die Ergebnisse politische Entscheidungen beeinflussen.

Angesichts dieser Defizite stellt sich die Frage, wie bisher in anderen Ländern mit nationalen Beteiligungsverfahren mit den entsprechenden Herausforderungen umgegangen wurde. Für die Studie »Mehr

Mitsprache wagen« haben wir unter anderem zwei Fallbeispiele genauer betrachtet: die Nationalen Politikkonferenzen in Brasilien und das irische Verfassungskonvent. Grund für die Fallauswahl waren bei den Nationalen Politikkonferenzen, dass diese mit Blick auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft eines der bisher umfassendsten Verfahren darstellten. Das irische Verfassungskonvent hat besonders hinsichtlich der Verbindlichkeit der Ergebnisse sowie der inklusiven Auswahl der Teilnehmer/innen neue Maßstäbe auf nationaler Ebene gesetzt.

Nationale Bürgerbeteiligung im internationalen Vergleich

Bei den nationalen Politikkonferenzen in Brasilien und beim irischen Verfassungskonvent handelte es sich um deliberative Verfahren, in denen Bürger/innen politische Themen unter fairen Gesprächsregeln diskutierten und Empfehlungen an politische Entscheider/innen abgaben.

Eines der wohl umfangreichsten Beteiligungsverfahren waren die von der brasilianischen Regierung einberufenen *Nationalen Politikkonferenzen*, die besonders von 2003 bis 2010 eine Hochphase erlebten. Nationale Politikkonferenzen fanden zu einem im Vorhinein festgelegten Themenbereich (z.B. Gesundheitspolitik oder Frauenrechte) statt und begannen mit lokalen Konferenzen in Städten und Gemeinden. Auf den lokalen Konferenzen konnten Bürger/innen Vorschläge zum Thema mit zivilgesellschaftlichen Vertreter/innen und Politiker/innen diskutieren und Delegierte bestimmen. Die Teilnahme an den lokalen Konferenzen war im Allgemeinen offen, d.h. jede/r Interessierte konnte teilnehmen und auch als Delegierte/r bestimmt werden (Pogrebinschi 2014, S. 335). Die lokal bestimmten Delegierten brachten die Diskussionsergebnisse in Konferenzen auf Ebene der Bundesstaaten ein. Auf diesen Konferenzen wurden die eingebrachten Vorschläge diskutiert und Delegierte für die abschließende nationale Politikkonferenz bestimmt. Auf der nationalen Politikkonferenz wurden die Vorschläge aus den vorangegangenen Konferenzen in einem Abschlussbericht zusammengefasst und an die Regierung weitergegeben.

Durch die mehrstufige Gestaltung konnten sich hunderttausende Bürger/innen am Verfahren beteiligen, meist dauerte der gesamte Prozess über ein Jahr. Da zivilgesellschaftliche Vertreter/innen frühzeitig an der Planung des Prozesses beteiligt waren, kamen politische Themen auf die Agenda, die von der Politik vernachlässigt waren (vgl. Pogrebinschi 2014). Während nationale Politikkonferenzen besonders zwischen 2003 und 2011 einen deutlichen politischen Einfluss hatten und von der Regierung stark gefördert wurden (Pogrebinschi und Ryan 2018), zeigten die darauffolgenden Regierungen geringeres Interesse an den Politikkonferenzen. Trotz Bestrebungen der Zivilgesellschaft nationale Politikkonferenzen selbstständig zu organisieren, haben diese nicht mehr die Bedeutung vergangener Jahre erreicht (Tanscheit und Pogrebinschi 2017). Somit wurde auch deutlich, wie stark nationale Politikkonferenzen vom guten Willen der Regierung abhängig waren.

Der *irische Verfassungskonvent* war ein Beteiligungsverfahren, das von 2012 bis 2014 zur Beratung einer geplant Verfassungsreform tagte. Über zwei der vom Verfassungskonvent formulierten Empfehlungen zur Verfassungsänderung wurde in Referenden abgestimmt. Der Verfassungskonvent bestand aus 66 Bürger/innen, 33 Politiker/innen und einem Vorsitzenden, wobei die Bürger/innen zufällig ausgewählt wurden. Teilnehmen konnten alle ausgewählten Bürger/innen, die zur Abstimmung bei einem Referendum berechtigt waren (d.h. mindestens 18 Jahre alt, im Wahlregister eingetragen und irische/r Staatsbürger/in). Bei der

Auswahl der Bürger/innen wurde zudem anhand von Quoten darauf geachtet, dass die Zusammensetzung der Teilnehmer/innen annähernd repräsentativ für die irische Bevölkerung war. Die Regierung verpflichtete sich vorab innerhalb von vier Monaten im Parlament Stellung zu den Empfehlungen beziehen. Bei den jeweiligen Treffen konnten die Teilnehmenden auf Expert/innen zurückgreifen. Darüber hinaus konnten alle Bürger/innen über eine Website die Beratungen mitverfolgen und kommentieren.

Durch die Verbindung einer Zufallsauswahl der Teilnehmer/innen und Online-Beteiligungsmöglichkeiten für die Bevölkerung konnte beim Verfassungskonvent eine Vielzahl von Interessen berücksichtigt und diskutiert werden (vgl. Suiter u. a. 2016, S. 20). Die klare und rechtlich verbindliche Regelung des Umgangs mit den Ergebnissen stellte sicher, dass diese berücksichtigt wurden (The Convention on the Constitution 2019). Allerdings wurde der Verfassungskonvent, ähnlich wie die nationalen Politikkonferenzen, allein von der Regierung bzw. dem Parlament eingeleitet und war damit von diesen abhängig.

Aus den beiden Fallbeispielen ziehen wir zusammengefasst folgende Schlüsse:

- a) *Festgelegtes Design*: Ein klar umrissenes und in seinen Grundzügen festgelegtes Design der Beteiligungsverfahren ist wichtig, damit die Ergebnisse und der Umgang mit diesen nachvollziehbar sind. Damit eine möglichst große Vielfalt an Interessen einbezogen werden kann, empfiehlt sich zum einen ein mehrstufiger Aufbau und zum anderen die Nutzung von Zufallsauswahl und Online-Beteiligung.
- b) *Einleitungsmöglichkeit für die Zivilgesellschaft*: Wenn ausschließlich die Regierung Beteiligungsverfahren einleiten kann, bleiben manche gesellschaftlich relevante Themen außen vor und auch die dauerhafte Nutzung des Beteiligungsverfahrens ist gefährdet. Darum sollten durch entsprechende Gesetze auch Zivilgesellschaft und Opposition Beteiligungsverfahren einleiten können.
- c) *Verpflichtende Stellungnahme*: Damit der politische Einfluss eines Beteiligungsverfahrens für die Bürger/innen erkennbar und nachvollziehbar wird, muss der Umgang mit den Ergebnissen klar festgelegt werden. Deshalb sollten sich Regierung bzw. Parlament gesetzlich verpflichten, zu den Ergebnissen Stellung zu nehmen.

Darauf aufbauend haben wir das Modell eines Beteiligungsrats entwickelt.

Ein Beteiligungsrat für die Bundespolitik

Beteiligungsräte sollen Bundestag und Bundesregierung sowohl vor Beginn als auch während des Gesetzgebungsprozesses unterstützen. Dies geschieht zum einen, indem gesellschaftliche Probleme und Herausforderungen frühzeitig von Beteiligungsräten diskutiert werden und die Zivilgesellschaft wichtige Themen auf die politische Agenda bringen kann. Zum anderen tragen Beteiligungsräte dazu bei, dass der Gesetzgebungsprozess transparenter wird und vielfältige gesellschaftliche Interessen berücksichtigt. Dieses Verfahren stellen wir im Folgenden im Detail vor.

Ein Beteiligungsrat berät ein Thema immer in zwei Stufen (siehe Abbildung 1). Um die gesellschaftliche Diversität auch unter den Teilnehmer/innen abzubilden, werden diese in beiden Stufen zufällig ausgewählt. Hierfür wird zunächst eine gegenüber der anvisierten Teilnehmerzahl mindestens zehnmals größere Anzahl von Bürger/innen nach dem Zufallsprinzip aus den Melderegistern ausgewählt und um eine Teilnahme

gebeten. Außerdem werden weitere Merkmale (z. B. Bildungsstand) abgefragt. An einem Beteiligungsrat können neben volljährigen deutschen Staatsbürger/innen auch Jugendliche ab 14 Jahre sowie mindestens drei Monate in Deutschland wohnhafte Ausländer/innen teilnehmen. Zudem ist es möglich weitere Gruppen z. B. Geflüchtete oder Kinder im Rahmen der verschiedenen Verfahren gezielt zu rekrutieren. Im zweiten Schritt werden aus den positiven Rückmeldungen die endgültigen Teilnehmer/innen nach bestimmten Merkmalen (z.B. Alter, Geschlecht, Bildungsstand) ausgewählt und eingeladen. Um auch sozial Benachteiligten und Minderheiten eine Teilnahme zu ermöglichen, kann ein zuvor bestimmtes Kontingent der Teilnehmer/innen gezielt rekrutiert werden.

In der *ersten Stufe* sollen ein möglichst breites Spektrum gesellschaftlicher Interessen in die Diskussion mit einbezogen und daraus erste Empfehlungen zum Thema entwickelt werden. Deswegen findet die erste Stufe über ein *Online-Beteiligungsportal* statt. Idealerweise nehmen mehrere hundert Teilnehmer/innen an der Online-Beteiligung teil und diskutieren eine Woche lang gemeinsam mit Politiker/innen über das Thema. Die Teilnehmer/innen werden in Online-Diskussionsrunden bestehend aus ca.10 bis 20 Personen aufgeteilt, damit jede/r mitdiskutieren kann. Sie werden bei inhaltlichen Fragen von Expert/innen unterstützt. Zudem wird die Diskussion von Moderator/innen strukturiert und begleitet, womit eine ausgewogene und zielführende Debatte ermöglicht werden soll.



Quelle: Geißel und Jung (2019, S. 33), geringfügig modifiziert.

Abbildung 1 Die zwei Stufen des Beteiligungsrats

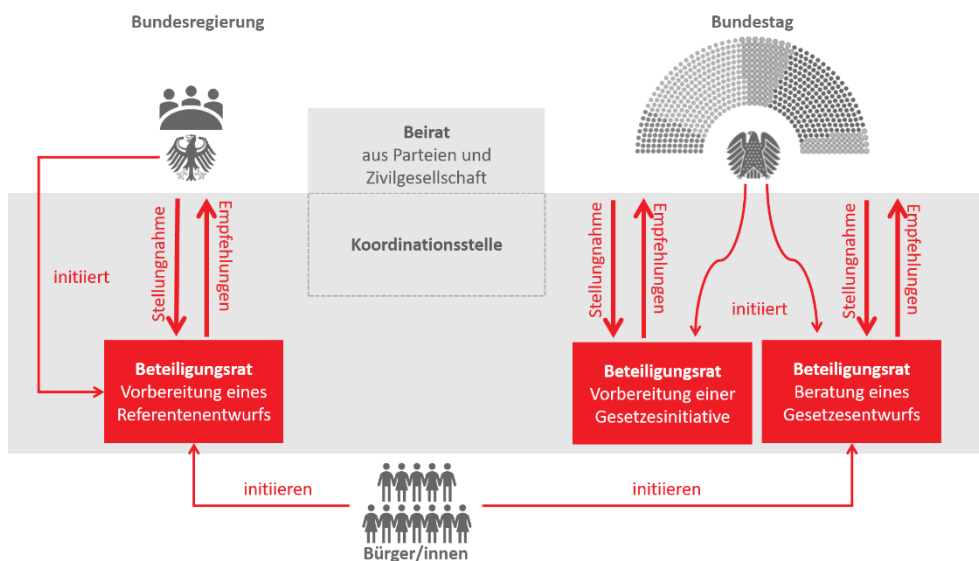
Die *zweite Stufe* dient zur Sammlung, Ergänzung und Priorisierung der Empfehlungen aus der ersten Stufe. Ziel ist es, einen Beratungsbericht zu erstellen, der an die Bundesregierung oder den Bundestag übermittelt wird. Hierfür werden 100 Bürger/innen zufällig ausgewählt, die an einem Wochenende bei einer

Beratungstagung zusammenkommen. In kleineren Arbeitsgruppen werden die einzelnen Empfehlungen diskutiert und es können Expert/innen angehört werden. Die Dauer der beiden Stufen kann je nach Umfang und Komplexität des Themas auch verlängert werden.

Beteiligungsräte sollten sowohl von der *Bundesregierung*, dem *Bundestag* als auch der *Zivilgesellschaft* eingeleitet werden können (siehe Abbildung 2). Damit kann eine möglichst große Bandbreite an gesellschaftlichen Themen von Beteiligungsräten diskutiert werden. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass die Themen eine gewisse gesellschaftliche Relevanz haben. Deshalb sind für die Einleitung durch Zivilgesellschaft und Bundestag Quoren, d.h. ein Mindestanteil der Bevölkerung bzw. der Abgeordneten, nötig.

Beteiligungsräte sollen jedoch nicht nur vor, sondern *auch während des Gesetzgebungsprozesses* von Bundestag und Zivilgesellschaft stattfinden. So wird der Bundestag beraten und der Gesetzgebungsprozess inklusiver und transparenter gestaltet. Beteiligungsräte ergänzen die bestehenden öffentlichen Anhörungen in den Bundestagsausschüssen.

Design, Ablauf und insbesondere der Umgang mit den Empfehlungen der Beteiligungsräte sollten *gesetzlich verankert* werden. Damit soll ein gewisses Maß an Kontinuität von Beteiligungsräten auch bei Regierungswechseln gewährleistet werden.



Quelle: Geißel und Jung (2019, S. 29), geringfügig modifiziert.

Abbildung 2 Das Modell eines Beteiligungsrats

Darüber hinaus ist die Einrichtung von drei ergänzenden Organen notwendig, um eine dauerhafte Nutzung von Beteiligungsräten zu ermöglichen.

Eine *Koordinationsstelle*, die Teil der Bundestagsverwaltung ist, soll eine professionelle und unabhängige Organisation und Durchführung der Beteiligungsräte gewährleisten. Sie übermittelt die Empfehlungen eines Beteiligungsrats an Bundesregierung und Bundestag und stellt sicher, dass diese zu den Empfehlungen Stellung nehmen.

Die Koordinationsstelle wird durch einen *Beirat* bestehend aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und den im Bundestag vertretenen Parteien beraten und unterstützt. Der Beirat stellt sicher, dass die Koordinationsstelle bei der Auswahl der Teilnehmer/innen und Expert/innen der gesellschaftlichen Diversität Rechnung getragen und Beteiligungsräte kontinuierlich weiterentwickelt werden.

Die Empfehlungen der Beteiligungsräte sowie die Stellungnahmen der Bundesregierung bzw. des Bundestags werden auf einem *Online-Beteiligungsportal* veröffentlicht. Das Beteiligungsportal wird von der Koordinationsstelle betreut. Bürger/innen finden hier weiterhin aktuelle Informationen zu allen laufenden und geplanten Gesetzesvorhaben. Auf dem Beteiligungsportal findet auch die Online-Beteiligung der Beteiligungsräte statt und Bürger/innen können eine Initiative für einen Beteiligungsrat starten. Zuletzt sollte es auch für alle Bürger/innen eine Möglichkeit geben, die Empfehlungen der Beteiligungsräte zu kommentieren und zu priorisieren.

Fazit

Die derzeitigen Defizite der Bürgerbeteiligung auf Bundesebene verlangen nach dauerhaft institutionalisierten Beteiligungsverfahren. Die Beispiele der Nationalen Politikkonferenzen in Brasilien und des irischen Verfassungskonvents geben hierfür aufschlussreiche Hinweise und zeigen, welche Anforderungen eine dauerhafte Bürgerbeteiligung auf nationaler Ebene erfüllen muss. In der Studie »*Mehr Mitsprache wagen*« (Geißel und Jung 2019) haben wir darauf aufbauend das Modell eines Beteiligungsrats entwickelt. Ein Beteiligungsrat berät Bundestag und Bundesregierung vor und während des Gesetzgebungsprozesses. Mit einem zweistufigen Design mit Zufallsauswahl, Einleitungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft und einer gesetzlich verankerten Pflicht zur Stellungnahme durch Bundesregierung und Bundestag werden die beschriebenen Anforderungen erfüllt. Ein Beteiligungsrat kann so die Gesetzgebung effektiver, inklusiver und transparenter gestalten.

Die gesamte Studie »*Mehr Mitsprache wagen. Ein Beteiligungsrat für die Bundespolitik*« kann unter <https://www.fes.de/studie-beteiligung> abgerufen werden.

Literatur

- Geißel, Brigitte/Jung, Stefan (2019): Mehr Mitsprache wagen: ein Beteiligungsrat für die Bundesrepublik, Bonn, Online unter: Friedrich-Ebert-Stiftung <https://www.fes.de/studie-beteiligung> (letzter Zugriff: 29.06.2020).
- Pogrebinschi, Thamy (2014): Partizipation in Brasilien, In: Bertelsmann-Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Partizipation im Wandel: unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Gütersloh, S. 327–354.
- Pogrebinschi, Thamy/Ryan, Matt (2018): Moving beyond input legitimacy: When do democratic innovations affect policy making? In: European Journal of Political Research 57 (1), S. 135–152.
- Suiter, Jane/Farrell, David M./Harris, Clodagh (2016): The Irish Constitutional Convention: A Case of „High Legitimacy“?, In: Min Reuchamps/Jane Suiter (Hrsg.): Constitutional deliberative democracy in Europe, Colchester, United Kingdom, S. 33–52.
- Tanscheit, Talita/Pogrebinschi, Thamy (2017): Moving Backwards: What Happened to Citizen Participation in Brazil?, Online unter: openDemocracy, <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaa-bierta/moving-backwards-what-happened-to-citizen-part/> (letzter Zugriff: 01.07.2019).
- The Convention on the Constitution (2019): Constitutional Convention, Online unter: Summary of Reports & Recommendations, <http://www.constitutionalconvention.ie/Recommendations.aspx> (letzter Zugriff: 04.07.2019).

Autor/innen

Prof. Dr. Brigitte Geißel lehrt und forscht am Institut für Politikwissenschaft der Goethe Universität Frankfurt am Main und leitet dort die Forschungsstelle »Demokratische Innovationen«. Schwerpunkte ihrer Arbeit sind neue Demokratieformen und die Zukunft der Demokratie.

Stefan Jung ist Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Goethe Universität Frankfurt am Main. Schwerpunkte seiner Arbeit sind direkte Demokratie, soziale Ungleichheit und lokale Politik.

Kontakt

E-Mail Prof. Dr. Brigitte Geißel: geissel@soz.uni-frankfurt.de

E-Mail Stefan Jung: stefan.jung@stud.uni-frankfurt.de

Website der Forschungsstelle »Demokratische Innovationen«: www.demokratische-innovationen.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de