

Der Beteiligungsrat: Potenziale und Kriterien für Bürgerbeteiligung an der Bundespolitik

Brigitte Geißel • Stefan Jung

Das Wirtschaftswachstum der letzten Jahre hat das Vertrauen der Bürger/innen in die Parteien nicht maßgeblich gesteigert. In einer repräsentativen Umfrage aus dem letzten Jahr gaben nur 22,5 % der Befragten an den Parteien zu vertrauen (Decker u. a. 2019, S. 39). Besorgniserregend ist, dass das Misstrauen gegenüber Parteien bei sozial benachteiligten Befragten besonders hoch ist. Unter jenen, die sich der Unterschicht zurechneten gaben in derselben Umfrage 27,2 % der Befragten an, sie hätten gar kein Vertrauen in die Parteien (ebd., S. 43). Das geringe Vertrauen in Parteien hängt zudem stark mit einer generellen Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie zusammen und äußert sich bei vielen Bürger/innen in einer zunehmenden politischen Entfremdung, wogegen andere aktiv populistische und zum Teil anti-demokratische Bewegungen unterstützen (Bertelsmann Stiftung 2019, S. 83, 89). Es bleibt abzuwarten, ob die derzeit historisch hohe Zufriedenheit mit der Arbeit der Regierung im Zuge der Corona-Pandemie das Vertrauen in die (Regierungs-)Parteien langfristig zu stärken vermag (Infratest dimap 2020).

Wir gehen davon aus, dass das fehlende Vertrauen in die Parteien nicht so einfach wiederhergestellt werden kann, da es eine grundlegende Veränderung des Verhältnisses der Bürger/innen zur Demokratie dokumentiert. Stattdessen schlagen wir vor, die Bundespolitik in Deutschland durch neue Beteiligungsmöglichkeiten zu ergänzen. Bürgerbeteiligung soll dazu beitragen, politisch entfremdete Bürger/innen wieder an der Politik teilhaben zu lassen und dem Verlangen der Bürger/innen nach einer transparenteren und stärker an den Bürgerinteressen orientierten Politik zu entsprechen. Durch eine verbesserte Kommunikation im Rahmen von Bürgerbeteiligung ließe sich auch die Verbindung zwischen Parteien und Bürger/innen stärken. Aus diesen Gründen schlagen wir in diesem Beitrag eine dauerhafte Bürgerbeteiligung auf Bundesebene in Form eines Beteiligungsrates vor.

Auf der Bundesebene sind die Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger/innen gegenüber der lokalen Ebene derzeit noch stark beschränkt. Erste Schritte zur Bürgerbeteiligung auf Bundesebene wurden bereits von einzelnen Ministerien unternommen (z. B. Klimaschutzplan 2050) und auch der kürzlich angekündigte Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt unter Schirmherrschaft des Bundestagspräsidenten verspricht neuen Schwung in die Debatte zur Bürgerbeteiligung auf Bundesebene zu bringen (1). Damit Bürgerbeteiligung ihre Qualitäten vollständig entfalten kann, muss diese jedoch ähnlich wie Wahlen ein dauerhafter Bestandteil der Bundespolitik 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) das Modell eines Beteiligungsrates entwickelt. Im

Folgendem diskutieren wir Potenziale und Kriterien für eine dauerhafte Bürgerbeteiligung auf Bundesebene. Daraufhin stellen wir die zentralen Charakteristiken des Beteiligungsrats vor.

Potenziale und Kriterien einer dauerhaften Bürgerbeteiligung auf Bundesebene (2)

Bürgerbeteiligung soll Defizite in der Bundespolitik beheben, die zur Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie beitragen. Ein Defizit besteht in der fehlenden Berücksichtigung und Offenheit gegenüber den Interessen der Bürger/innen. Besonders die Interessen sozial Benachteiligter wurden von den Bundesregierungen des letzten Jahrzehnts selten berücksichtigt (vgl. Elsässer u. a. 2017). Dementsprechend sind sozial Benachteiligte auch am häufigsten der Ansicht, es mache keinen Unterschied wer an der Regierung ist (Decker u. a. 2019, S. 35). Hier kann Bürgerbeteiligung dazu beitragen, dass Probleme und kontroverse Themen frühzeitig erkannt und behandelt werden. Zusätzlich bestehen mehr Möglichkeiten für Bürger/innen die Agenda der Bundesregierung und des Bundestags mitzugestalten. Ein weiteres Defizit besteht in der fehlenden Transparenz und Begründung politischer Entscheidungen. So sehen unzufriedene Bürger/innen häufiger eine zu geringe Aufklärung durch Politiker/innen über Probleme und eine mangelnde Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen (ebd., S. 36). Bürgerbeteiligung ermöglicht die Willensbildung im Gesetzgebungsprozess offen zu legen und unterrepräsentierte Perspektiven stärker zu berücksichtigen.

Ein Beteiligungsverfahren muss bestimmte Qualitätskriterien erfüllen, um den beschriebenen Defiziten und den damit verbundenen Trends effektiv entgegenzuwirken. Wir haben unser Modell eines Beteiligungsrats anhand von vier Kriterien entwickelt, die sich im konkreten Aufbau und Ablauf widerspiegeln: Inklusive Partizipation, gute Deliberation, Einbettung in den politischen Prozess und demokratische Bildung.

Inklusive Partizipation bedeutet eine möglichst vielfältige Zusammensetzung von Bürger/innen innerhalb eines Beteiligungsverfahrens. Alle Bürger/innen sollten gleiche Chancen zur Teilnahme am Beteiligungsverfahren haben. Dementsprechend sollte ein Beteiligungsverfahren möglichst barrierefrei sein. Ein häufiges Problem von Beteiligungsverfahren ist die fehlende Partizipation von Minderheiten und sozial Benachteiligten. Deshalb müssen diese bei der Auswahl der Teilnehmer/innen eines Beteiligungsverfahrens besonders berücksichtigt werden. Gerade in der Corona-Pandemie zeigt sich zudem, dass eine ergänzende Online-Beteiligung notwendig sein kann, um möglichst vielen Bevölkerungsgruppen eine Teilnahme zu ermöglichen.

Gute Deliberation meint, dass günstige Bedingungen für die Diskussionen innerhalb eines Beteiligungsverfahrens geschaffen werden sollten. Hierzu zählt zunächst die Bereitstellung ausgewogener Informationen zu dem behandelten Thema, in denen grundlegende Fakten und Pro- und Kontra-Argumente verständlich vermittelt werden. Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus eine neutrale und professionell geschulte Moderation der Diskussionen. Diese sorgt dafür, dass alle Teilnehmer/innen eingebunden sind und vorab festgelegte Kommunikationsregeln eingehalten werden. Je nach Ziel des Verfahrens sollten entsprechende Entscheidungsregeln festgelegt werden, um zu einem abschließenden Ergebnis zu kommen. Entscheidungen können im

Konsens oder nach dem Mehrheitsprinzip getroffen werden, wobei darauf zu achten ist auch abweichende Meinungen festzuhalten.

Die Einbettung in den politischen Prozess stellt sicher, dass die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens nicht ohne Wirkung bleiben. Je nach Ziel des Beteiligungsverfahrens ist festzulegen, ob es frühzeitig Themen behandelt, bevor diese vom Parlament oder der Regierung aufgenommen werden oder ob diese bei der Ausarbeitung oder Umsetzung konkreter Entscheidungen beraten werden. Weiterhin ist für die Effektivität eines Beteiligungsverfahrens von Bedeutung, wer zu dessen Einleitung berechtigt ist und inwieweit die adressierten Entscheidungsträger/innen die Ergebnisse berücksichtigen und dazu Stellung nehmen müssen. Damit Beteiligungsverfahren eine nachhaltige Wirkung haben können, sollten diese gesetzlich festgeschrieben und die für die Umsetzung benötigten Ressourcen langfristig bereitgestellt werden.

Beteiligungsverfahren sollten nicht allein konkrete politische Entscheidungen bereichern, sondern auch einen *Beitrag zur demokratischen Bildung der Bürger/innen* leisten. Dafür müssen Beteiligungsverfahren durch mediale Präsenz und gut zugängliche Informationen öffentlich sichtbar und in der Bevölkerung bekannt sein (vgl. Rummens 2016). Ist dies der Fall sollten Beteiligungsverfahren zum einen Wissen zum behandelten Thema vermitteln. Zum anderen sollten sie öffentliche Diskurse anstoßen und als Vorbild für Engagement und Diskussionskultur dienen. Langfristig erwarten wir davon, dass Bürger/innen zum kritischen Denken über die Politik angeregt werden und das Vertrauen in die Demokratie gestärkt wird.

Ein Beteiligungsrat für die Bundespolitik (3)

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 und gehen dabei besonders auf die oben vorgestellten Qualitätskriterien ein.

Ein Beteiligungsrat berät ein Thema immer in zwei Stufen: Online-Beratung und Beratungstagung (siehe Abbildung 1). Um die gesellschaftliche Diversität möglichst breit abzubilden und allen Bürger/innen eine gleiche Chance zur Teilnahme zu bieten, werden die Teilnehmer/innen in beiden Stufen zufällig ausgewählt. Hierfür wird zunächst eine gegenüber der anvisierten Teilnehmerzahl mindestens zehnmal 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 Jahren 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 beteiligen. 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. Außerdem sollten alle Teilnehmer/innen einen rechtlichen Anspruch auf Freistellung bei Übernahme des Lohns durch den Staat für die Zeit der Teilnahme und Möglichkeiten zur Kinderbetreuung und eine Aufwandsentschädigung erhalten. Hierdurch soll besonders Erwerbstätigen und Alleinerziehenden eine Teilnahme ermöglicht werden.

Als wichtiger Baustein für inklusive Partizipation wird in der *ersten Stufe* über ein *Online-Beteiligungsportal* ein möglichst breites Spektrum gesellschaftlicher Interessen in die Diskussion miteinbezogen und es werden erste Empfehlungen zum Thema entwickelt. 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. zehn bis 20 Personen aufgeteilt, damit jede/r mitdiskutieren kann. Um gute Deliberation zu ermöglichen, werden sie 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. Die Ergebnisse werden in Empfehlungen zusammengefasst, wobei auch sich widersprechende Meinungen enthalten sein können. Darüber hinaus besteht für die Teilnehmer/innen die Möglichkeit Expert/innen vorzuschlagen, wenn sie bestimmte Positionen vermissen.

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 auf 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.

Abbildung 1 Die zwei Stufen des Beteiligungsrats



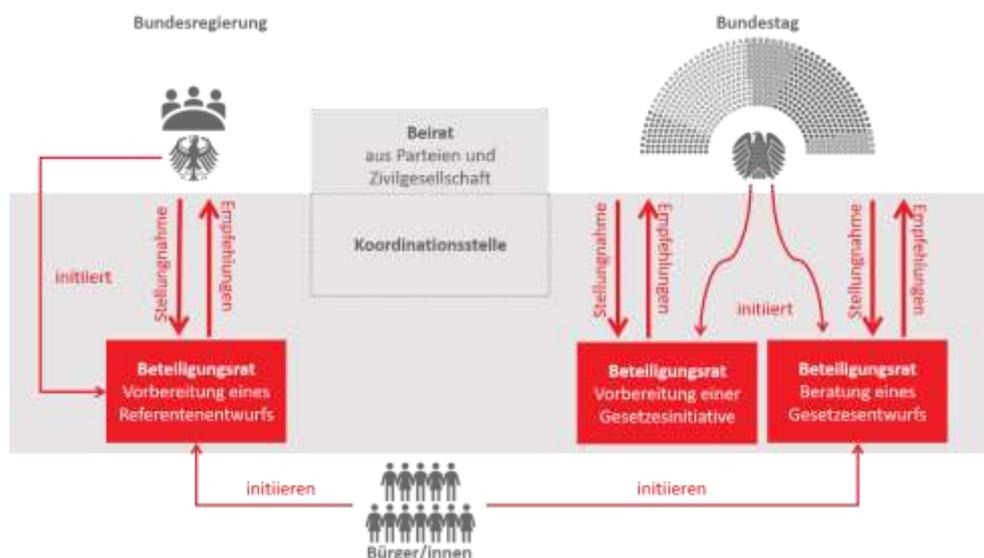
Quelle: Geißel und Jung (2019, S. 33), geringfügig modifiziert.

Beteiligungsräte sind an verschiedenen Zeitpunkten in den Gesetzgebungsprozess eingebettet. Sie können sowohl von der *Bundesregierung*, dem *Bundestag* als auch der *Zivilgesellschaft* eingeleitet werden (siehe Abbildung 2). Damit kann eine möglichst große Bandbreite an gesellschaftlichen Themen von Beteiligungsräten diskutiert werden. Die Möglichkeit zur Initiierung durch die Zivil-gesellschaft erlaubt bisher unberücksichtigte Themen auf die politische Agenda zu bringen und den Gesetzgebungsprozess inklusiver zu gestalten. 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. Bundesregierung und Bundestag können aus eigener Initiative die Beratung durch einen Beteiligungsrat für noch offene oder problembehaftete Themen anstoßen.

Beteiligungsräte können auch *während des Gesetzgebungsprozesses* von Bundestag und Zivilgesellschaft initiiert werden. Beteiligungsräte ergänzen hier die bestehenden öffentlichen Anhörungen in den Bundestagsausschüssen. So erhält der Bundestag einen besseren Blick auf eventuell vernachlässigte Bürgerinteressen und die Gesetzgebung wird für die Bürger/innen transparenter gestaltet.

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.

Abbildung 2 Das Modell eines Beteiligungsrats



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

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 Beteiligungsrate 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 Beteiligungsrate kontinuierlich weiterentwickelt werden.

Damit Beteiligungsrate zur demokratischen Bildung der Bürger/innen beitragen können, müssen die Beratungen und Empfehlungen möglichst zugänglich und transparent für die Öffentlichkeit sein. Die Empfehlungen der Beteiligungsrate sowie die Stellungnahmen der Bundesregierung bzw. des Bundestags werden deshalb auf einem *Online-Beteiligungsportal* veröffentlicht, das von der Koordinationsstelle betreut wird. Bürger/innen finden hier weiterhin aktuelle Informationen zu allen laufenden und geplanten Gesetzesvorhaben. Auf dem Beteiligungsportal findet auch die Online-Beteiligung der Beteiligungsrate statt und Bürger/innen können eine Initiative für einen Beteiligungsrate starten. Zuletzt sollte es auch für alle Bürger/innen eine Möglichkeit geben, die Empfehlungen der Beteiligungsrate zu kommentieren und zu priorisieren. Wenn diese Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten auch medial mit Unterstützung des Bundestags präsent sind, können Beteiligungsrate öffentliche Debatten durch die Vermittlung von Informationen, die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Argumenten und die Einbeziehung diverser Präferenzen bereichern.

Fazit

Bürgerbeteiligung auf Bundesebene kann der Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland begegnen, indem Probleme frühzeitig erkannt und bisher unberücksichtigte oder unterrepräsentierte Bürgerinteressen auf die politische Agenda gesetzt werden. Gleichzeitig können politische Entscheidungen transparenter gestaltet werden. In der Studie »*Mehr Mitsprache wagen*« (Geißel und Jung 2019) haben wir entlang der Kriterien der inklusiven Partizipation, guten Deliberation, der Einbindung in den politischen Prozess und der demokratischen Bildung der Bürger/innen das Modell eines Beteiligungsrats entwickelt. Ein Beteiligungsrate berät Bundestag und Bundesregierung vor und während des Gesetzgebungsprozesses. Beteiligungsrate zeichnen sich durch ein zweistufiges Design mit Zufallsauswahl und Online-Beteiligung sowie Einleitungsmöglichkeiten für Zivilgesellschaft, Bundestag und Bundesregierung aus. Eine Koordinationsstelle und ein Online-Beteiligungsportal stellen die Verbindung zu Politik und Zivilgesellschaft her. Ein Beteiligungsrate kann so die Gesetzgebung effektiver, inklusiver und transparenter gestalten.

Hinweis

Die gesamte Studie *Mehr Mitsprache wagen. Ein Beteiligungsrat für die Bundespolitik* ist hier abrufbar:

<https://www.fes.de/studie-beteiligung>

Anmerkungen

- (1) Siehe Pressemitteilung des Deutschen Bundestags vom 27.8.2020: »Bundesweiter Bürgerrat unter der Schirmherrschaft Schäubles.« (<https://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen?url=L3By-ZXNzZS9wcmVzc2VtaXR0ZWlscW5nZW4vcG0tMjA-wODI3LWJ1ZXJnZXJyYXQtNzEwMjM4&mod=mod454504> letzter Zugriff: 31.08.2020)
- (2) Die folgenden Abschnitte basieren in Teilen auf Geißel und Jung (2020).
- (3) Für eine ausführliche Darstellung des Beteiligungsrats siehe Geißel und Jung (2019, S. 27-36).

Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2019): *Schwindendes Vertrauen in Politik und Parteien – Eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Decker, Frank/Best, Volker/Fischer, Sandra/Küppers, Anne (2019): *Vertrauen in Demokratie: Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik?* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin (2017): »Dem Deutschen Volke«? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. In: *Zeitschrift für Politik-wissenschaft* 27 (2), S. 161–180.

Geißel, Brigitte/Jung, Stefan (2019): *Mehr Mitsprache wagen: ein Beteiligungsrat für die Bundesrepublik*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Geißel, Brigitte/Jung, Stefan (2020): Ein Beteiligungsrat für dauerhafte Bürgerbeteiligung auf Bundesebene. In: *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung* 02/2020.

Rummens, Stefan (2016): *Legitimacy without Visibility? On the Role of Mini-Publics in the Democratic System*, In: Min Reuchamps/Jane Suiter (Hrsg.): *Constitutional deliberative democracy in Europe*, Colchester, United Kingdom: ECPR Press, S. 129–146.

Autor/in

Brigitte Geißel, Prof. Dr., 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, 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

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de