

BürgerParlamente

Abgeordneten–Bürger–Experten-Synergie. Ein Instrument zur Stärkung der Demokratie in parlamentarischen Systemen

Bürgerparlamente sind ein innovatives und effektives Beratungs- und Beteiligungsverfahren zur Verbesserung von Gesetzgebungsprozessen durch einen koordinierten Informationsaustausch zwischen Parlamentariern, Experten und Wählern. Dazu wirken Bürger am parlamentarischen Meinungsbildungsprozeß direkt mit. Generell eignet sich dieses Bürgerberatungsverfahren somit für alle Fälle, in denen die Kluft zwischen Repräsentanten und Repräsentierten zu einem Problem geworden ist. Planungen zur Erprobung der ersten BürgerParlamente haben bereits in Zusammenarbeit mit der FDP-Gruppe im Europäischen Parlament (EP) begonnen. Folgende Darstellung bezieht sich exemplarisch auf diesen Anwendungsfall.

Die Herausforderung

Wie andere Parlamente auch, wird das EP von den Vertretern verschiedenster Partikularinteressen belagert. Die Wohlfahrt der Bürger bleibt dabei vielfach auf der Strecke. Durch BürgerParlamente erhalten die Interessen der Bürger jedoch wieder diejenige Geltung, welche Ihnen in einer Demokratie gebührt.

Ursache des Problems ist eine Bruchstelle in repräsentativen, parlamentarischen Systemen zwischen der breiten horizontalen Meinungsbildung in der Bürgergesellschaft und dem geschlossenen vertikalen Gesetzgebungsprozeß im Parlament. Das BürgerParlament überbrückt dabei in einer transparenten, effektiven und fairen Weise den Graben zwischen Bürgern und Repräsentanten.

Zudem erleichtert das BürgerParlament als Missing-Link den Übergang von repräsentativer zu einer direkteren Demokratie. Dadurch, daß Bürger zwar inhaltlich mitwirken, die Entscheidung aber weiterhin in der Hand der Parlamentarier liegt, sinken die Hemmschwellen Bürger aktiver einzubeziehen. Vorbehalte gegen mehr direkte Demokratie können so abgebaut werden.

Hintergrund

Das BürgerParlament-Verfahren basiert auf neuesten politologischen und prozeduralen Entwicklungen. Es bietet sich als fachlich und methodisch betreute Bürgerbeteiligung zur konsultativen Ergänzung der Abgeordnetenarbeit an. Als wechselseitiger Austauschprozeß hilft es, die Kommunikation zwischen Bürgern und Parlament wesentlich zu verbessern. Es unterstützt Bürger, ihre Rolle als kritisch-konstruktive Öffentlichkeit besser wahrzunehmen, und Parlamentarier, ihre Rolle als abwägende Volksvertreter besser auszufüllen.

Verfahren wie *Zukunftswerkstätten*, *Planungszellen*, *Open Space Technology*, *Fokusgruppen*, *Zukunftskonferenzen* und *Deliberative Polling* wurden in den letzten Jahren zunehmend auch in der Politik eingesetzt, und zwar von der kommunalen Ebene (z.B., Stadtplanung, Lokale Agenda 21) bis zur EU (z.B. Förderprojektkoordination). Warum also nicht auch in den Parlamenten von EU und Mitgliedsstaaten solche prozeduralen Neuerungen ausprobieren? Diese Tools liefern wirkungsvolle Instrumente, um Stakeholder zu mobilisieren, relevante Informationen ausgewogen zu erhalten, Maßnahmen nachhaltig zu planen und mit breiter Unterstützung umzusetzen. Kurz,

ohne diese sozialen Innovationen, läßt sich demokratische Politik nicht mehr effektiv betreiben.

Das Verfahren der BürgerParlamente kombiniert darum bewährte Bausteine einzelner Beteiligungstechniken und wurde für die oben aufgezeigte Aufgabenstellung auf Grundlage von Erfahrungen mit ähnlich gelagerten Beratungsfällen entwickelt. Insbesondere sind Erfahrungen mit Verfahren wie der Planungszelle, dem schwedischen Ratschlag und angelsächsischen Citizen Juries eingeflossen.

Ziele

Mit den BürgerParlamenten können drei wichtige Ziele von Demokratien gleichzeitig erreicht werden:

1. Zum einen wird damit der Bürgersinn gefördert.
2. Zum anderen begünstigt es die Bildung eines paneuropäischen Bewußtseins.
3. Des weiteren stärkt und unterstützt es das Europäische Parlament (gerade auch gegenüber der EU-Kommission und EU-Bürokratie).

Voraussetzungen

Aus der Beteiligungsforschung wissen wir, daß jegliches Beteiligungsunternehmen, will es Erfolg haben:

- o Transparent, fair und offen sein muß, was Zwecke und Mittel des Prozesses anbelangt,
- o Glaubhaft machen muß, daß die Ergebnisse ernst- und wahrgenommen werden,
- o Dem Einzelnen aktiv unter die Arme greifen muß, damit der Aufwand kalkulierbar und machbar erscheint.

Das heißt, es wird ein Beratungsverfahren benötigt, was gibt und nimmt; also einen fairen und transparenten Austausch von Wissen und Macht darstellt. Nur wenn dies der Fall ist, kann eine umfassende, über den Kreis der üblichen (Berufs-)Aktivisten hinausgehende Beteiligung von Bürgern gelingen, die zudem wertvolle und ausgewogene Beratungsleistung für die parlamentarische Arbeit leistet.

Zum Verfahren

Jedes Bürgerparlament setzt sich aus 5-8 Teilnehmern zusammen, die sich auf persönliche Einladung eines privaten Gastgebers bei ihm zu Hause treffen und die von einem neutralen Gremium erstellten und zugesandten Abstimmungsunterlagen zum aktuellen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam bearbeiten.

Ihre differenzierten und gewichteten Empfehlungen schickt der Gastgeber anschließend an die beauftragenden Parlamentarier zurück, die über ihre Berücksichtigung in der Gesetzgebung öffentlich Stellung beziehen. Im Sinne des Soft Law müssen die Parlamentarier diese zwar nicht eins-zu-eins umsetzen, haben sich jedoch vorher dazu verpflichtet, Abweichungen öffentlich zu begründen. Diese Selbstverpflichtung ist Basis für den Beteiligungs-Pakt, der dem Verfahren zu Grunde liegt: Die Bürger beraten die Parlamentarier freiwillig. Dafür beziehen die Abgeordneten verbindlich Stellung.

Ablauf

Zu aktuellen Gesetzgebungsverfahren werden die BürgerParlamente vom Auftraggeber (seien es zuerst nur einzelne Abgeordnete einer Fraktion oder später das ganze Parlament) eingeladen, ihre Empfehlungen zu geben (Schritt 1).

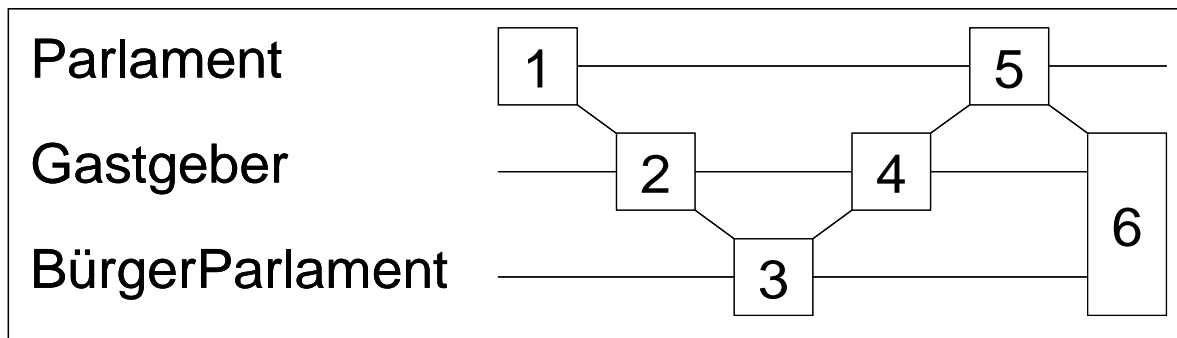
Dazu versendet die durchführende Agentur die entsprechenden Unterlagen an die Gastgeber der BürgerParlamente. Die Gastgeber leiten diese Unterlagen an „ihre“ Parlamentarier weiter, damit diese sich vor der Sitzung des BürgerParlaments mit der Materie vertraut machen können (Schritt 2).

An einem Abend lädt der Gastgeber das BürgerParlament schließlich zu sich ein, um basierend auf einer genauen Anleitung zum Ablauf konkrete Empfehlungen zu erarbeiten (Schritt 3). Die Gastgeber senden die durch ihre Gruppe erarbeiteten Ergebnisse anschließend an die beauftragte Agentur zurück (Schritt 4).

Diese werden von der Durchführung-Agentur gesammelt, gebündelt und so aufbereitet, daß sie zum einen der breiten Öffentlichkeit vorgestellt werden und zum anderen als Entscheidungshilfe den auftraggebenden Parlamentariern dienen können (Schritt 5).

Die Abgeordneten beziehen zu den einzelnen Empfehlungen differenziert und öffentlich Stellung. So erfolgt eine Rückmeldung an die BürgerParlamente, damit diese erfahren, was aus ihrem bürgerschaftlichen Engagement geworden ist (Schritt 6). Dort wo der Auftraggeber (Fraktion, Abgeordneter) abweicht, begründet er dies, um so zu zeigen, daß er die Empfehlungen wahr- und ernstgenommen hat (soft law). Eine ausführliche Rückmeldung ist wesentlich für die Motivation auch weiterhin mitzuwirken.

Abb. 1 Ablauf des BürgerParlament-Verfahrens



Anforderungen

Als beliebig skalierbares Franchisesystem lassen sich von einigen wenigen bis zu Tausenden, parallel arbeitenden BürgerParlamente problemlos betreiben. Dadurch fallen dem Auftraggeber, will er größtmöglichen Erfolg haben, folgende Verpflichtungen zu:

- Bringschuld: Der Auftraggeber ist verpflichtet, seinen BürgerParlamentariern die benötigten Hilfestellungen und Materialien in der notwendigen Qualität, Zubereitung und Frist zu liefern, damit diese kompetent und output-orientiert arbeiten können.
- Begleitschuld: Der Auftraggeber muß dafür sorgen, daß die BürgerParlamente klare Arbeitsanweisungen und - falls nötig - Training, Coaching und/oder weiterführende Moderation erhalten.

- Holschuld: Der Auftraggeber übernimmt die Verantwortung für die nicht-manipulierende Abnahme und Aufbereitung der Ergebnisse und die wirksame Verbreitung und Kommunikation der daraus sich ergebenden politischen Empfehlungen.

Vorzüge

Wesentliches Argument für die Einführung des Instruments BürgerParlamente liegt - neben der Aktivierung der Bürgergesellschaft - in der Unterstützung der parlamentarischen Arbeit und in der besseren und sympathischeren Wahrnehmung der Parlamente in der Öffentlichkeit.

Das Verfahren der BürgerParlamente ist damit:

- Transparent: Transparenz und Offenheit des ansonsten oft obskuren Politikprozesses
- Aktivierend: Erreichen und aktivieren von bisher eher marginalen Schichten
- Integrierend: Europaweite Ausweitung möglich, u.a. über Sprach- und Meinungsgrenzen hinweg durch einfaches Übersetzen der Unterlagen
- Flexibel: Ob nur einige wenige, regional oder thematisch begrenzte, oder massenhaft zu jedem Thema, alles ist mit diesem Modell möglich
- Skalierbar: Von EP-internem Kleinstest bis zu Europa-weiten EP-Komplettlösung
- Kostengünstig: Überschaubarer Aufwand und Kosten (im wesentlichen bestehend aus gut kontrollier- und kalkulierbaren Fixkosten)
- Vielseitig: Vielfach verwendbare Ergebnisse und vielfache Nutzung (auch für Exekutive, Medien, Wissenschaft ...)
- Hybrid: Auf die richtige Mischung von virtuellen und realen Arbeitsformen kommt es an. Wo nötig treffen sich die Akteure Face-to-Face, wo möglich läuft der BP-Prozess mittels elektronischer Medien ab. Ein weiterer Schritt in Richtung nachhaltiger und sinnvoller e-Democracy.
- Paneuropäisch: Viele Sprachen und Kulturen trennen noch Europa. Durch das standardisierte und sprachübergreifende Verfahren läßt sich eine europaweite Bürgergesellschaft stärken.

Perspektive

Die gegenwärtigen Planungen mit der FDP-Gruppe im EP stellen aus unserer Sicht erst einen Anfang dar. Ziel ist es, das BürgerParlament-Verfahren schrittweise in immer mehr Parteien und Fraktionen im EP als echte Unterstützung bei der parlamentarischen Arbeit und der Beziehungspflege zu den Wählern zu profilieren. Unsere Vision ist, daß es bis 2012 zu einer fest eingeführten, ja schließlich in der europäischen Verfassung verbindlich verankerten Institution der ergänzenden Bürgerbeteiligung im Gesetzgebungsprozeß geworden ist. Neben den laufenden Erprobungsversuchen, läuft darum auch die wissenschaftliche Erforschung und Fundierung an. Mitdenker und Mitstreiter sind darum weiterhin herzlich willkommen.

Kontakt

Raban Daniel Fuhrmann, Prozeßarchitekt und Verfahrensforscher, Dozent am Department for Public Management and Governance der Zeppelin University, Friedrichshafen, Gründer der ReformAgentur, Konstanz: rabandf@reformagentur.de.