

Demokratie stärken durch breite Beteiligung – Potenziale nutzen, Fallstricke vermeiden

Sozialdemokratische Impulse zu Beteiligungsräten auf Bundesebene – anlässlich der Einberufung eines "Bürgerrats Demokratie" unter der Schirmherrschaft von Bundestagspräsident Schäuble.

Zusammenfassung

Die repräsentative Demokratie ist ein Erfolgsmodell, das wir stärken und weiterentwickeln wollen. In diesem Sinne geht es darum, parlamentarische Strukturen durch mehr dialogische Beteiligung zu stärken und damit mehr Verständnis für ihre Prozesse und Akteur*innen und mehr Akzeptanz für ihre Ergebnisse zu generieren. Mehr Beteiligung ermöglicht einen breiteren und tragfähigeren Interessenausgleich als Grundlage für parlamentarische Entscheidungen.

Gleichzeitig werden Beteiligungsformate immer wieder als Möglichkeit genannt, einem zu beobachtenden Vertrauensverlust in die parlamentarische Demokratie der Gesellschaft entgegen zu treten und Bürger*innen wieder stärker in den politischen Prozess einzubeziehen.

Beteiligungsverfahren wurden in den vergangenen Jahrzehnten auf kommunaler Ebene in zahlreichen Varianten erprobt und haben sich vielerorts etabliert. Auf Bundesebene haben wir im Rahmen der Suche nach einem Endlager für hoch radioaktive Abfallstoffe erstmals einen umfassenden, mehrstufigen Beteiligungsprozess beschlossen, der Entscheidungen des Parlaments mit vorbereitet und von einem Nationalen Begleitgremium unterstützt wird, dem ebenfalls erstmals auf Bundesebene zufällig ausgewählte Bürger*innen angehören. Auch schon zuvor hat die SPD die Diskussion zum Thema Bürgerbeteiligung begleitet und geprägt. Unter anderem mit dem Infrastrukturkonsens haben wir als Bundestagsfraktion bereits im Jahr 2012 detaillierte Vorschläge zur Verbesserung der Beteiligung gemacht, die grundlegend für die aktuelle Diskussion sind.

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hat Eingang in weitere aktuelle Gesetzesvorhaben gefunden (z.B. beim Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz). Nun soll auf der Bundesebene ein „Bürgerrat Demokratie“ unter der Schirmherrschaft des Präsidenten des Deutschen Bundestages Wolfgang Schäuble einmalig durchgeführt werden und ein Gutachten zur Rolle Deutschlands in der Welt erarbeiten.

Die AG Demokratie der SPD-Bundestagsfraktion hat sich im vergangenen Jahr intensiv und umfassend mit verschiedenen Akteuren der Wissenschaft und Zivilgesellschaft zum Thema Beteiligungsverfahren ausgetauscht. Wir begrüßen die Erprobung von Formaten der Beteiligung auf Bundesebene und werden die Durchführung des geplanten „Bürgerrates Demokratie“ engagiert und kritisch begleiten.

Erfolgsfaktoren von Beteiligungsverfahren

Beteiligungsrat, Bürger*innenrat, Planungszelle, Bürger*innenforum – die Ideen und Verfahren ergänzender demokratischer Elemente haben viele Namen. Im Kern geht es darum, dass sich Personen aus der Bevölkerung zu einem Thema oder einer Fragestellung zusammenfinden, um gemeinsam zu diskutieren, zu beraten und letztendlich eine an die Politik gerichtete Handlungsempfehlung zu entwickeln oder sogar eine bindende Entscheidung der dafür gewählten demokratischen Institutionen herbeizuführen.

Gerade auf kommunaler Ebene sind viele Ideen und Beteiligungsverfahren bereits über Jahre erprobt und haben sich bewährt. In vielen Kommunen haben sie Eingang in die politische Kultur und in die Praxis gefunden, beispielsweise bei der Entscheidung über infrastrukturelle Großprojekte. Viele Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten sind vor Ort engagiert und waren maßgeblich an der Entwicklung und Durchführung der Beteiligungsverfahren beteiligt. Wir haben in unseren Reihen viel Expertise, die wir aktivieren können.

Sozialdemokratischer Anspruch: Gleiche Teilhabe für alle

Die Stärke der Sozialdemokratie ist nach wie vor die Bündelung von unterschiedlichen Interessen diverser Gruppen sowie die Schaffung der Gelingensbedingungen für die politische Befähigung von Menschen, denen zeitliche, soziale und finanzielle Ressourcen für eine Beteiligung am politischen Prozess schlichtweg fehlen. Daher muss unser sozialdemokratisches Anliegen bei Beteiligungsverfahren sein, bisher unterrepräsentierte gesellschaftliche Gruppen in diesem Verfahren angemessen zu berücksichtigen.

Bisherige Konzepte und Durchführungen zeigen deutlich, dass gesellschaftliche Gruppen mit bestimmten Merkmalen (männlich, überdurchschnittliches Einkommen, gehobener Bildungsgrad, gutes soziales Umfeld, keine Migrationsgeschichte, keine Behinderung), die generell bereits politisch aktiver sind, auch einfacher von einem Engagement in einem Beteiligungsrat zu überzeugen sind. Bereits bei der Auswahl der Personen besteht somit die Gefahr, dass trotz vielfältiger möglicher Auswahlmechanismen (gelost, gewählt, selbstrekrutiert, eingeladen, gewichtet) und auch bei hohem Aufwand keine vollständige Repräsentativität hergestellt werden kann.

Selbst nach einer erfolgreichen Auswahlphase, in der eine repräsentative Gruppe in einen Beteiligungsrat gewählt wurde, besteht die Gefahr, dass gewisse Personen oder Gruppen mit ihren Argumenten nicht ausreichend durchdringen, sondern sich jene Personen durchsetzen, die im politischen Prozess mit ihrer Meinung ohnehin bereits ausreichend resp. überrepräsentativ vertreten sind. Es müssen daher unbedingt Mechanismen integriert werden, die auch den Meinungen der weniger durchsetzungsstarken und weniger mächtigen Bürgerinnen und Bürger verstärkt Gehör verschaffen. Mit einem reinen losbasierten Auswahlverfahren alleine sind diese Risiken nicht zu bewältigen. Sowohl für die Auswahl eines möglichst repräsentativen Teilnehmerkreises als auch für die Durchführung und Moderation von inklusiven Beteiligungsprozessen gibt es Instrumente und Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis, die in die Ausgestaltung der Formate einfließen müssen. Dazu gehören unter anderem:

- Formen der „aufsuchenden Beteiligung“, bei denen bestimmte Gruppen im eigenen Milieu angesprochen werden
- mehrsprachige Informationen und Moderationen, die sich zum Beispiel an Menschen mit Behinderungen oder mit Einwanderungsgeschichten wenden
- insbesondere müssen auch Frauen verschiedener Altersgruppen angesprochen werden
- eine kompakte und auch für Alleinerziehende und Berufstätige geeignete familienfreundliche Zeitplanung
- visuelle statt sprachbasierte Methoden
- eigenständige Formate zum Beispiel für jugendliche oder ältere Beteiligte
- sowie die Einbindung von zielgruppenspezifischen Multiplikatoren schon in der Planung.

Dabei gilt die Faustregel: Je durchsetzungsstärker ein bestimmtes Milieu ist, desto unterrepräsentierter sollte es sein. Entsprechend angepasste Auswahlmethoden sollen diskutiert und entwickelt werden.

Möglichkeiten der Etablierung von Beteiligungsräten

Die Erprobung eines solchen Verfahrens stellt bereits die Frage nach einer möglichen Einbindung in das parlamentarisch-repräsentative System. Die AG Demokratie der SPD-Bundestagsfraktion spricht folgende Empfehlungen aus:

- Ein Beteiligungsrat soll kein festes, institutionalisiertes Gremium sein, sondern anlassbezogen eingesetzt werden; es geht also nicht darum, eine neue Institution „Bürgerrat Demokratie“ zu etablieren, sondern eine themen- und anlassbezogene Folge von Beteiligungsräten zu erproben.
- Die Zusammensetzung soll bei jeder Einberufung komplett neu erfolgen; Es könnten, je nach Thema, auch unterschiedliche Gruppen in unterschiedlichen Intensitäten eingebunden werden.

- Initiiert werden könnte ein Beteiligungsrat durch eine Empfehlung des Bundestages, sowie - mit festgelegtem Quorum - aus der Bevölkerung heraus.
- Ein Beteiligungsrat könnte sowohl zur Vorbereitung als auch zur Beratung von Gesetzesentwürfen oder Gesetzesinitiativen einberufen werden.
- Ein Beteiligungsrat würde seine Tätigkeit jeweils mit einer rechtlich nicht-verbindlichen Empfehlung abschließen, die in die Beratungen des Deutschen Bundestags einfließt.
- Nach Abschluss eines durch einen Beteiligungsrat begleiteten Prozesses wird ein Beteiligungsbericht erstellt, der u.a. auch darlegt, welche Impulse aus dem Beteiligungsrat in die finale Gesetzgebung eingeflossen sind.

Qualität und Weiterentwicklung

Auch wenn wir in unserem Land insbesondere auf kommunaler Ebene bereits über vielfältige Erfahrungen verfügen, sind diese sehr unterschiedlich in Umfang und Qualität.

- Auch wenn zuletzt auch auf Bundesebene vermehrt praktische Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren gesammelt wurden, gibt es hierfür bisher nur unzureichende Standards und Qualitätskriterien
- Mit der Durchführung von Beteiligungsräten betreten wir zudem Neuland. Es ist deshalb sinnvoll, die dabei gesammelten Erfahrungen unabhängig dokumentieren und evaluieren zu lassen, in naher Zukunft daraus Qualitätsstandards zu entwickeln und einen Wissenstransfer sicherzustellen.
- Eine Ergänzung unserer repräsentativen Strukturen durch Formen der Beteiligung ist eine komplexe Herausforderung. Wir empfehlen deshalb zeitnah die Einrichtung einer zivilgesellschaftlich begleiteten Service- und Kompetenzstelle Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag, die nicht nur die Evaluation des jetzt durchgeführten „Bürgerrat Demokratie“ koordiniert, sondern auch die Beteiligungsberichte erstellt sowie Erfahrungen und Kompetenzen bündelt, um Fraktionen, Ministerien und anderen Institutionen fachliche Unterstützung anzubieten.
- Stellung und Aufgaben von Beteiligungsräten innerhalb des politischen Institutionengefüges sind zu klären. Jede weitergehende Institutionalisierung setzt einen parlamentarischen Diskurs und gesetzgeberisches Handeln voraus.

Fazit

Mehr Beteiligung kann sicherstellen, dass der Deutsche Bundestag der zentrale Ort gesellschaftlicher Debatten und der Partizipation bleibt, wieder an Akzeptanz gewinnt und damit Gemeinwohlziele im Zentrum der Entscheidungsprozesse bleiben. Gerade Kompromisse und Abwägungsentscheidungen, die von Interessenkollisionen gezeichnet sind und nicht für alle Betroffenen ein optimales Ergebnis präsentieren, brauchen auch in Zukunft den Entscheidungsmut repräsentativer Institutionen. Gleichzeitig werden auch die Prozesse des Deutschen Bundestages und damit auch schwierige Abwägungen und Hintergründe für Entscheidungen transparenter und können somit eine breitere Akzeptanz bewirken.

Repräsentative und partizipative Strukturen können und sollen gemeinsam wirken. Denn erst in der Synthese der Prozesse gedeihen Grundlagen und Durchsetzungsfähigkeit nachhaltiger, zukunftsgestaltender, auch im Konflikt belastbarer Entscheidungen. Deshalb, in Tradition von Willy Brandt: Mehr Demokratie wagen.