

Raban Daniel Fuhrmann

Vom Sofa aus Europa beraten

Die demokratische Vertrauensluft durch HausParlamente überwinden

Die Kluft zwischen Bürgern und Politikern ist in repräsentativen Demokratien konstitutiv. Das bedeutet jedoch auch, dass ein immanentes Misstrauen zwischen Gesetznehmern und Gesetzgebern grundlegend eingewoben ist. Doch ist dies (noch) angemessen und sinnvoll? Und mittels welches (Missing-)Links kann diese Repräsentations- und damit Vertrauensluft überwunden werden? Die Demokratieinnovation der HausParlamente ist dazu entwickelt worden, diesen Graben überbrücken zu helfen und damit das Zutrauen nicht nur zwischen Wählern und Abgeordneten, sondern auch das Vertrauen zwischen lokaler, nationaler und europäischer Demokratie zu steigern.

Vertrauensverlust überwinden durch Demokratiep Politik

In unserer repräsentativen Demokratie entscheiden wir (meist) nicht selbst und direkt, sondern geben unsere Stimme an stellvertretend für uns entscheidende (Berufs-)Politiker ab. Doch mündige Menschen wollen ihre Stimme behalten, sie auch zwischen den Wahlen und Abstimmungen rege nutzen und damit Gehör finden. Sie wollen, dass ihre Stimme immer zählt und zum Gelingen des Ganzen laufend beitragen kann. In den vergangenen Jahrzehnten sind darum neben der repräsentativen Demokratie als zentrale Säule (insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene), die Säulen der direkten und der konsultativen Demokratie (durch Bürgerbegehren und -entscheide sowie diverse Formen der meist informellen Bürgerbeteiligung) ausgebaut worden. Bisher sind diese drei Säulen einer vielfältigen Demokratie¹ weder gut aufeinander abgestimmt noch vom Quartier bis zu Europa ausgebaut und zuverlässig verankert worden.

Nicht nur hier zeigt es sich, dass der Modernisierungsbedarf unserer Demokratien enorm ist. Wir können Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht lösen mit Institutionen, die noch vom politischen Selbstverständnis des ausgehenden 19. Jahrhunderts geprägt sind (Nationalstaat, Repräsentation und Bürokratie). In unserer Zeit wird die Kluft zwischen massiven (globalen, digitalen ...) Herausforderungen auf der einen und der Leistungsfähigkeit unseres demokratischen Mehrebenensystems auf der anderen Seite immer offenkundiger. Große Teile der Jugend, aber auch immer weitere Teile der Gesellschaft, verlieren das Vertrauen in das Wirkungsversprechen von Politik im Allgemeinen und Demokratie im Besonderen. Wie kann unsere Demokratie auf allen Ebenen – vom Wohnumfeld bis zur Weltgemeinschaft – die anschwellenden Herausforderungen und Hoffnungen nachhaltig meistern?

1 So widmet sich die Allianz für vielfältige Demokratie seit 2016 diesem Anliegen. Mehr unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/vielfaeltige-demokratie-gestalten/>

Dazu muss die Art, wie wir uns organisieren und gemeinsam Politik betreiben, in den Mittelpunkt unserer Aufmerksamkeit treten. Wir brauchen ein eigenes Politikfeld, das der Demokratiep Politik², welches sich der stetigen Entwicklung und Modernisierung unserer Demokratie widmet und u.a. laufend die bestehenden Meinungsbildungsinstrumente überprüft und verbessert. Die Demokratieinnovation der HausParlamente ist vom Autor bereits Anfang der 2000er aus solch einer systematischen Analyse heraus entwickelt worden. Die Ausgangsfrage war, wie Wähler ihre Abgeordneten besser unterstützen können und der Abstand so auf lokaler, nationaler, aber auch europäischer Ebene verringert werden kann.³

Auf dem Weg in eine Lernende Demokratie

Die Politikinnovation der HausParlamente ist ein exemplarischer Baustein auf dem Weg zur Verwirklichung der Vision einer Lernenden Demokratie. Eine lernende Demokratie ist eine Gesellschaft, die ihre Prozesse, Institutionen und Systeme ständig und auf partizipative Weise reflektiert und daran lernt. Dies mag zunächst kompliziert und aufwendig klingen. Es ist jedoch notwendig dafür, dass unsere Gesellschaften und politischen Systeme mit den mannigfaltigen und sich stetig wandelnden Herausforderungen umgehen können. Die Hoffnung hinter dieser Vision ist: eine lernende, reagible und resiliente Demokratie und Gesellschaft, die schneller lernt, als ihre Probleme gefährlich werden, ohne ihre Grundwerte und Ideale aus den Augen zu verlieren. Die HausParlamente – wie sie momentan mit Pulse of Europe und bedeutenden Politikern durchgeführt werden – sind ein Beispiel für eine lernende Demokratieinnovation, wie wir sie auf dem Weg hin zu dieser Vision benötigen.

2 So forderte dies bereits seit den sechziger Jahren die liberale Politikerin Hildegard Hamm-Brücher (2006).

3 Und so zugleich die Macht der Legislative gegenüber der immer mächtiger werdenden Exekutive stärken kann. So auch Rosanvallon (2010).

HausParlamente als Demokratieinnovation

HausParlamente sind ein innovatives und effektives Beratungsverfahren zur Verbesserung von Gesetzgebungsprozessen durch einen koordinierten Informationsaustausch zwischen Parlamentariern, Experten und Wählern. Dazu wirken Bürger am parlamentarischen Meinungsbildungsprozess unmittelbar mit. Generell eignet sich dieses Bürgerberatungsverfahren somit für alle Fälle, in denen die Kluft zwischen Repräsentanten und Repräsentierten zu einem Problem geworden ist. Zwar wurde das Verfahren vom Autor im Hinblick auf Europa entwickelt, doch kann dies auch auf lokaler Ebene (Anfragen von kommunaler Ebene liegen vor) angewandt werden. Ziel der europäischen HausParlamente ist, eine niedrighschwellige und breite Beteiligungsmöglichkeit für europäische Bürger in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament (EP) zu schaffen.

Wie andere Parlamente auch, wird das EP von den Vertretern verschiedenster Partikularinteressen stark beeinflusst. Zig Interessenvertreter in Brüssel sind bestrebt, Politiker in Ihrem Sinne zu „beraten“. Doch wie sieht es mit den langfristigen und ganzheitlichen Interessen der Menschen Europas und der Welt aus? Wer berät die von den Bürgern Europas gewählten Vertreter im Sinne eines nachhaltig verantwortlichen Gemeinwohls?

Aufbau und Ablauf⁴

Jedes HausParlament setzt sich aus fünf bis acht Teilnehmern zusammen, die sich auf persönliche Einladung eines privaten Gastgebers bei ihm zu Hause oder an einem anderen selbstbestimmten Ort treffen und die – von einem neutralen Gremium erstellten und zugesandten – Abstimmungsunterlagen zu einem aktuellen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam bearbeiten. Die dabei entstehenden differenzierten und gewichteten Empfehlungen schickt der Gastgeber anschließend an die beauftragenden Parlamentarier zurück, die öffentlich Stellung beziehen, inwieweit und warum sie dies im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen. Im Sinne des Soft-Law-Agreements müssen die Parlamentarier die Empfehlungen zwar nicht eins zu eins umsetzen, haben sich jedoch vorher dazu verpflichtet, ihre Entscheidung differenziert zu begründen. Die Selbstverpflichtung ist Basis für den Beteiligungspakt, der dem Verfahren zugrunde liegt: Die Bürger beraten die Parlamentarier freiwillig. Dafür beziehen die Abgeordneten verbindlich Stellung.

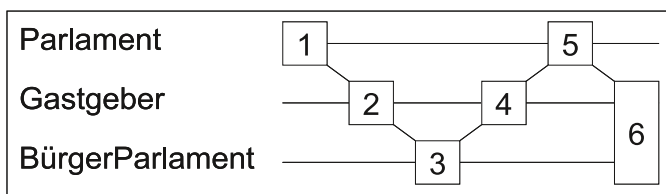


Abb. 1: Ablauf des BürgerParlament-Verfahrens

- Zu aktuellen Gesetzgebungsverfahren werden die HausParlamente vom Auftraggeber (seien es zuerst nur einzelne Abgeordnete einer Fraktion oder später das ganze Parla-

ment) eingeladen ihre Empfehlungen zu geben (Schritt 1).

- Dazu versendet die durchführende Agentur die entsprechenden Unterlagen an die Gastgeber der HausParlamente. Die Gastgeber laden Bekannte (Nachbarn, Freunde, Kollegen...) zum HausParlament ein und geben ihnen dabei die Unterlagen weiter, damit die Geladenen sich vor der Sitzung des HausParlaments mit der Materie vertraut machen können (Schritt 2).
- Das eigentliche HausParlament findet dann in freundschaftlicher Runde (meist) bei dem Gastgeber zu Hause statt. Basierend auf der mitgelieferten Anleitung werden die Fragen besprochen und diskutiert und anschließend konkrete Empfehlungen verabschiedet (Schritt 3).
- Die Gastgeber senden die durch ihre Gruppe erarbeiteten Ergebnisse anschließend an die beauftragte Agentur über eine Webplattform oder App zurück (Schritt 4).
- Die Ergebnisse werden von der Durchführungsstelle gesammelt und so aufbereitet, dass sie zum einen der breiten Öffentlichkeit vorgestellt werden und zum anderen den auftraggebenden Parlamentariern als Entscheidungshilfe dienen können (Schritt 5).
- Die Abgeordneten beziehen zu den einzelnen Empfehlungen differenziert und öffentlich Stellung. So erfolgt eine Rückmeldung an die Teilnehmer der HausParlamente, mit der sie 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.

Als skalierbares (da weitgehend internetbasiertes) Verfahren lassen sich von einigen wenigen bis zu Millionen HausParlamente gleichzeitig durchführen: Der Grundaufwand (Erstellen und ggf. Übersetzen der Unterlagen und Betreiben der Internetplattform, über die die Unterlagen heruntergeladen und die Ergebnisse hochgeladen und aggregiert werden) ist fix, unabhängig davon wie viele daran mitwirken.

Ein wesentliches Argument für die Einführung des Instruments HausParlamente liegt – neben der Einbindung der Bürgergesellschaft – in der Unterstützung der parlamentarischen Arbeit und in der besseren und sympathischeren Wahrnehmung der Parlamente in der Öffentlichkeit. Das Verfahren der HausParlamente ist eine transparente, aktivierende und integrierende Möglichkeit über Sprach- und Landesgrenzen hinweg, mit geringem Aufwand und hohem Verbindlichkeitsgrad, regelmäßige Beratungs- und Lernschleifen zwischen Einwohnern und ihren Politikern herzustellen. Bürger beraten ihre Abgeordneten bei kritischen Entscheidungen und Abgeordnete geben Einsicht in die diffizilen Abwägungen, die ihren Voten zugrunde liegen und ermöglichen somit ein wechselseitig besseres Verstehen und Annehmen der parlamentarischen Rolle.

⁴ Siehe Fuhrmann (2005)



Pilot: Europäische HausParlamente mit Pulse of Europe

In Zusammenarbeit mit Pulse of Europe e.V. und Democracy International e.V. ist das Format der HausParlamente in den Jahren 2018 und 2019 im nationalen Rahmen, aber in Bezug auf europäische Themen bislang in zwei Runden getestet worden.⁵ Pulse of Europe⁶ ist als zivilgesellschaftliche Bewegung bekannt, der es seit 2017 gelingt, zigtausend Anhänger zu Demonstrationen für den Erhalt der Europäischen Union zu mobilisieren. Daraufhin bildete sich ein Netzwerk von organisierten Aktivisten an 130 Standorten in 21 Staaten, allerdings mit einem deutlichen Schwerpunkt in Deutschland. Intention ist, am Entstehen einer europäischen Zivilgesellschaft mitzuwirken und einen Perspektivwechsel von einer nationalen zu einer europäischen Betrachtung der Europäischen Union anzuregen.

Die Erfahrung aus vielen hundert Kundgebungen sowie aus sporadischen Teilnehmerbefragungen zeigte dabei ein großes Bedürfnis der Teilnehmer, sich konstruktiv und vertieft in europapolitischen Debatten zu äußern. Neben der Durchführung regelmäßiger öffentlicher Kundgebungen war Pulse of Europe darum auf der Suche nach einem Instrument der Bürgerbeteiligung, um eine breite Debatte zu fundamentalen Fragen der Europäischen Integration zu befördern.⁷ Im ersten Durchgang im Sommer und Herbst 2018 diskutierten die Teilnehmer über die Frage: „Soll die EU ihre außen- und sicherheitspolitische Ausrichtung aufgrund der ‚America First‘-Politik der Trump-Administration grundlegend neugestalten?“ Der Auftraggeber aus der Politik war hierbei der Europa-Staatsminister Michael Roth aus dem Auswärtigen Amt, der zum Abschluss der erfolgreichen Runde zu den Ergebnissen Stellung nahm.

Im Frühjahr 2019 – in der heißen Phase des Europawahlkampfes – fand eine zweite Runde statt, die sich dem Themenfeld: „Ein Europa, das schützt.“ widmete. Als „Abnehmer“ konnten die deutschen Spitzenkandidaten des Europawahlkampfes als Kooperationspartner gewonnen werden. Um die 1.500 Bürgerinnen und Bürger in 260 HausParlamenten gaben den vier hochrangigen Politikern (Manfred Weber, CDU; Katarina Barley, SPD; Sven Giegold, Grüne; Nicola Beer, FDP) ihre Empfehlungen zu verschiedenen europapolitischen Themen mit. Die kooperierenden Politiker positionierten sich zu den einzelnen Fragen und den Ergebnissen in ausführlichen Video-Botschaften, die auf der Seite der HausParlamente angesehen werden können.⁸

Ausblick: Europa beraten vom eigenen Wohnumfeld aus

HausParlamente sind das Missing-Link, das Bindeglied, zwischen repräsentativer, direkter und deliberativer Demokratie: Im Unterschied zur Bürgerbeteiligung, bei der den Bürgern von Seiten der Politiker erlaubt wird, ihre Meinung einzubringen, und im Unterschied zur direkten Demokratie, in der die Bürger das Recht haben, an den Politikern vorbei zu entscheiden, verbindet das HausParlamente-Verfahren Politiker und Bürger auf Augenhöhe auf pragmatische und dennoch verbindliche Weise. Beide Seiten können solch eine Bürgerberatung für bestimmte – ihnen wichtig erscheinende – Themen ein-/anfordern. Und beide Seiten verpflichten sich, dies nicht nur einmalig, sondern immer wieder zu tun. So entsteht mit der Zeit eine lernende europäische Demokratie, die gemeinsam besser darin wird, gute Politik zu machen.

Was haben europäische HausParlamente mit dem lokalen, wohnraumbezogenen Fokus des vhw zu tun? Das Instrument der HausParlamente holt die scheinbar so abstrakten, im fernen Brüssel und Straßburg behandelten Entscheidungen, die dennoch hoch relevant für jeden von uns sind, in den häuslichen, privaten, nachbarschaftlichen Rahmen. Denn Meinungsbildung gelingt am Besten im eigenen (Wohn-)Umfeld. „All politics is local“ trifft eben auch für die EU zu.

Dr. Raban Daniel Fuhrmann
Inhaber der ReformAgentur für Prozessberatung,
Konstanz und Leiter der Akademie Lernende Demokratie
www.lernende-demokratie.org

Quellen:

Fuhrmann, Raban (2005): BürgerParlamente. Abgeordneten-Bürger-Experten-Synergie, in: mehr demokratie. Zeitschrift für Direkte Demokratie, Jg. 16, Heft 2, S. 28–30.

Hamm-Brücher, Hildegard (2006): In guter Verfassung? Nachdenken über die Demokratie in Deutschland, Beck, München.

Rosanvallon, Pierre (2010): Demokratische Legitimität, Hamburg.

⁵ Siehe www.hausparlamente.de

⁶ Siehe <https://pulseofeurope.eu>

⁷ Ende 2017 fragte Pulse of Europe den Autor an, ob er behilflich sein könnte, eine zusätzliche, konstruktive Möglichkeit des Engagements für Europa neben dem Demonstrieren zu entwickeln. Er konnte dabei auf das von ihm bereits 2002 entwickelte HP Verfahren zurückgreifen und entsprechend anpassen.

⁸ Unter <https://homeparliaments.eu/ergebnisse/>