



BÜRGER PARLAMENT

SCHLÜSSEL ZU MEHR DEMOKRATIE

KONZEPT ZUR IMPLEMENTIERUNG EINES DEMOKRATISCHEN VERFAHRENS DER KOMMUNALEN BÜRGERBETEILIGUNG

Herausgegeben vom gemeinnützigen Institut für Wissenschaft,
politische Bildung und gesellschaftliche Praxis e.V. - iWiPo

Alle Rechte vorbehalten. Die Vervielfältigung des
Konzeptes „Bürgerparlament“ ist ausdrücklich erlaubt!

20. Dezember 2017

Impressum

Pan Pawlakudis
Wilhelm Neurohr

Herausgeber

Institut iWiPo

Beratung

E\OL\ET Digital Business Design

Erscheinungsdatum

20. Dezember 2017

Inhalt

Prolog	2
Grußwort	4
Das Wichtigste im Überblick	5
Argumente für oder gegen mehr Bürgerbeteiligung.....	6
Das Bürgerparlament: Ablauf des Verfahrens.....	8
Zusammensetzung & Arbeitsweise	10
Kosten des Bürgerparlaments.....	11
Die Planungszelle	12
im Detail	
Das Prinzip der Bürgerbeteiligung	14
Das Bürgerparlament.....	16
Die Planungszelle	18
Das Bürgergutachten	20
Die Abstimmung	22
Der Ratsbeschluss	24
Das digitale Parlament.....	25
Epilog	26
Verfahrens- und Zeitdiagramm.....	28

Pro

Die Bürgerinnen und Bürger erwarten mehr von ihrer Demokratie: mehr Bürgerbeteiligung, mehr Teilhabe, mehr Mitbestimmung. Dies ist das Ergebnis einer erstmals bundesweit durchgeführten repräsentativen Studie über die Auswirkungen der Bürgerbeteiligung auf die Demokratie in Deutschland, die von der Bertelsmann-Stiftung in Kooperation mit dem Staatsrat für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg durchgeführt wurde.

Unsere Gesellschaft verändert sich: Wir werden immer weniger, immer älter, aber auch bunter. Neue Formen des Zusammenlebens ersetzen herkömmliche Familienstrukturen, sich rasant wandelnde Kommunikationsmöglichkeiten bestimmen unser gesellschaftliches Miteinander. Zugleich leidet die repräsentative Parteiendemokratie unter Vertrauensverlust; ein wachsender Teil der Bevölkerung fühlt sich nicht mehr gehört.

Angesichts dieser Entwicklungen will das gemeinnützige Institut iWiPo dazu beitragen, dass möglichst viele Menschen gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Gemeinsam mit ihnen suchen wir nach Antworten auf die gesellschaftlichen Veränderungen, denn das Wählen allein reicht den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr aus.

Unsere Demokratie darf vielfältiger werden. Besonders groß ist die Notwendigkeit, direktdemokratische Prozesse und Verfahren zu installieren und zu etablieren: Zwei Drittel aller Befragten wollen selbst mehr direkte Entscheidungen treffen. Der größte Teil der befragten Politiker will hingegen nicht, dass ihre Entscheidungen direkt vom Bürgerwillen abhängig gemacht werden.

Laut Studie schließen sich verschiedene Möglichkeiten der politischen Partizipation nicht wechselseitig aus, sondern unterstützen sich gegenseitig und tragen insgesamt zur Stärkung der Demokratie bei. Wählen und das direkte Entscheiden werden von den Bürgerinnen und Bürgern als breit akzeptierte Beteiligungsformen verstanden, die sich gegenseitig ergänzen.

LOG

Wer sich an zivilgesellschaftlichen Prozessen beteiligt, nimmt das Wahlrecht eher in Anspruch. Die repräsentative Demokratie wird durch neue Wege der Bürgerbeteiligung nicht geschwächt, sondern aufgewertet. Drei Viertel der Befragten sind davon überzeugt, dass durch Bürgerbeteiligung nicht nur die Interessen Einzelner, sondern unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in politische Entscheidungen einfließen.

Darüber hinaus sind mehr als 68% der Bürger und 62% der Politiker davon überzeugt, dass eine Bürgerbeteiligung sowohl Fehlplanungen als auch Fehlinvestitionen verhindern kann. Zudem glauben insgesamt 79% der Befragten, dass durch die Beteiligung der Bürger neue Ideen in die Planungsprozesse einfließen. Drei Viertel der Politiker teilen diese Ansicht.

Bürgerbeteiligung stärkt überdies die demokratischen Kompetenzen, weckt politische Interessen und unterstützt die allgemeine politische Bildung. Sie fördert außerdem die Akzeptanz politischer Entscheidungen: 66% der Befragten sind eher bereit, Ergebnisse zu akzeptieren, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden wären, aber zuvor die Möglichkeit zur Mitsprache hatten.

Mit dem Vorurteil, dass die direkte Beteiligung der Bürger der Demokratie schade, räumt die Studie der Bertelsmann-Stiftung auf. Während etwa 80% der befragten Politiker ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel demnach auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur halb so viele, rund 43%, der Bürgerinnen und Bürger richtig.

„Die Bürger wollen durch Wahlen ihre politische Mitbestimmung nicht für vier Jahre komplett aus der Hand geben. Politiker sollten diesen Wunsch nach mehr direkter Demokratie und Dialog ernst nehmen und ihr repräsentatives Mandat entsprechend offen interpretieren.“

(Dr. Robert Vehrkamp/Bertelsmann-Stiftung).

Es ist zu hoffen, dass mehr Kommunen Bürgerbeteiligung fest in ihre politische Arbeit verankern.

Grußwort



Ralf-Uwe Beck
Bundesvorstandssprecher



Claudine Nierth
Bundesvorstandssprecherin



Dieses Konzept steht für eine gewandelte Beteiligungskultur. Es basiert auf einem aufgeklärten Bürgerbild: Jede und jeder wird als fähig angesehen, für diese Gesellschaft zu bürgen, Verantwortung zu übernehmen, mit zu denken, zu gestalten, zu entscheiden. Das beeindruckt. Und es reibt sich an einer Politik, die meint, dem Vertrauensverlust in die demokratischen Institutionen begegnen zu können, indem sie ihre Entscheidungen nur besser erklärt, die Menschen besser mitnimmt.

So wird den Bürgerinnen und Bürgern aber nur suggeriert, sie seien verzichtbar. Dieses von Verwaltung und Politik oft gehörte „*Wir machen das schon, lasst uns nur machen*“, wird verstanden als „*Lasst uns in Ruhe*“. Vielmehr sollten die Menschen ehrlich eingeladen werden – das meint: mit der Überzeugung, dass Planungen und politische Entscheidungen besser werden, wenn sich viele beteiligen. Mit dem Konzept für Bürgerparlamente wird vorgeschlagen, dies zu institutionalisieren. Das ist klug und gut so!

Bürgerbeteiligung muss gelernt werden. Es gibt Ideen, überall wird probiert, aber ein Lehrbuch über Bürgerbeteiligung gibt es nicht. Das Konzept „Bürgerparlament“ trägt einen kräftigen Impuls in sich. Mit dem müden Dreiklang „*Haben wir immer schon so gemacht, geht doch gar nicht anders, könnt ja jeder kommen*“ sind die Bürgerinnen und Bürger nicht mehr zu gewinnen. Aber mit Bürgerparlamenten, Planungszellen, Bürgerhaushalten ... das alles hat gerade erst angefangen.

Bürgerbeteiligung, wie schlussendlich die direkte Demokratie, der sich unser Verein Mehr Demokratie verschrieben hat, bereichern die Arbeit der gewählten Vertretungen, sie veredeln die repräsentative Demokratie. Sie wecken Interesse, auch für die Arbeit von Verwaltung und Politik, befördern sachorientierte Debatten über Parteigrenzen hinweg und machen Lösungen wahrscheinlicher, die näher an den Interessen der Bürgerinnen und Bürger sind.

In diesem Sinne: **Auf geht's!**

Das Wichtigste im **Überblick**

In Bürgerbeteiligungsverfahren engagieren sich häufig Betroffene in besonderem Maße und aus gutem Grund. Auch die von Verbänden, Vereinen und Parteien organisierten Interessen sind in der Öffentlichkeit meist präsent. Das verzerrt jedoch die öffentliche Wahrnehmung, denn die „schweigende Mehrheit“ findet kein oder ungenügendes Gehör. Sofern sie nicht unmittelbare Nachteile befürchten, sehen die meisten Bürgerinnen und Bürger wenig Anlass, sich tiefer einzubringen und sofern sie es doch tun, vertreten sie ihre Positionen selten öffentlich.

Diese „schweigende Mehrheit“ ist aber ein wichtiger, mindestens gleichberechtigter Teil der Bevölkerung – sie kann auch das Gemeinwohl vertreten, weil alle Bewohner von Entscheidungen betroffen sind.

Das vorliegende Konzept einer direktdemokratischen Bürgerbeteiligung, der die Idee zugrunde liegt, dass Bürgerinnen und Bürger bei politisch wichtigen Sach- und Themenentscheidungen stärker einbezogen werden wollen, und die Erfahrung, dass sie es im Sinne des Gemeinwohls auch sachlich und fachlich können, stärkt ihre Rolle als Souverän.

Zentrales Merkmal des Konzeptes ist die im jährlichen Turnus ausgesprochene Einladung von 10% aller Wahlberechtigten, auf Grundlage einer Zufallsziehung aus dem Einwohnermelde-register einer Stadt.

Dieses Verfahren wiederholt sich jedes Jahr von neuem. Nach 10 Jahren würde jede Bürgerin und jeder Bürger eingeladen worden sein, sich an den demokratischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Durch die zufällige Auswahl wird eine faire Form der Repräsentation der Bevölkerung im Beteiligungsverfahren hergestellt und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer beraten stellvertretend für die gesamte Bevölkerung.

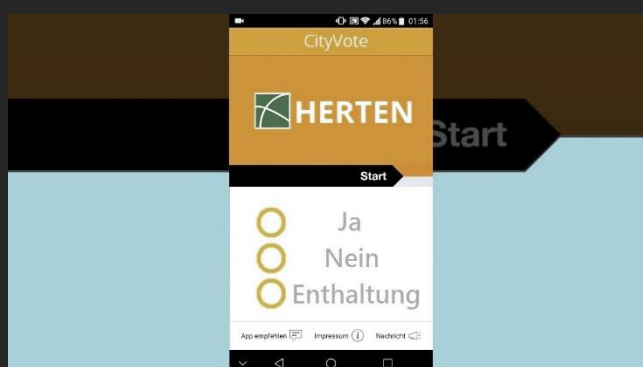
Die zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger (Bürgerparlament) werden über jeden Antrag, der zur Ratsabstimmung vorliegt, genauso wie die gewählten Ratsmitglieder informiert. Alle Informationen stehen ihnen uneingeschränkt zur Verfügung. Sie haben 30 Kalendertage Zeit, das Für und Wider eines Antrages/Vorhabens zu prüfen, Informationen auszuwerten, sich untereinander zu beraten, um letztendlich, mithilfe einer Software, abzustim-

men. Das Abstimmungsergebnis wird den gewählten Ratsmitgliedern als Empfehlung für ihre Entscheidungsfindung vorgestellt und übergeben.

Ein weiteres Fundament direktdemokratischer Teilhabe ist die Formulierung eigener Anträge, die dem Stadtrat zur Abstimmung vorgelegt werden.

Das Konzept „Bürgerparlament“ verbindet organisierte Interessen mit der „schweigenden Mehrheit“. Praktisch gesehen tagen die ausgesuchten Bürgerinnen und Bürger in Planungszellen mit je 10 Arbeitsstunden, in einer oder mehreren Sitzungen. In das Thema, das zu bewerten ist, führt ein kurzer Impulsvortrag von Expertinnen und Experten. Soweit erhalten alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieselben Informationen, auf deren Grundlage sie sich eine eigene Meinung bilden können.

Werden dabei unterschiedliche Perspektiven oder divergierende Standpunkte auf das Thema sichtbar, werden diese von mehreren Expertinnen und Experten, die sowohl die Gruppe selbst vorhält, die Verwaltung entsendet oder extern verpflichtet werden, aufgenommen und mit dem zur Abstimmung vorgelegten Thema konfrontiert.



ARGUMENTE **FÜR**

- Innovationsvielfalt
- Wissensoptimierung
- Verbesserte Entscheidungen
- Vermeidung von Konflikten
- Vertrauen durch Transparenz
- Belebung öffentlicher Debatten
- Höhere Entscheidungslegitimation
- Direkte Kontrolle von Amtsträgern
- Schutz der politischen Repräsentanz
- Schutz der Interessen von Minderheiten
- Höherer Informationsgrad der Bevölkerung

MEHR BÜRGER



ODER GEGEN

Führt zu Verzögerungen

Führt zur Spaltung der Gesellschaft

Bürgern fehlt die fachliche Kompetenz

Bürgermanipulation durch Demagogen

Platzmangel für große Bürgeransammlung

Minderheiten können nicht geschützt werden

Notwendige Entscheidungen werden blockiert

Gewählte Amtsträger können beschädigt werden

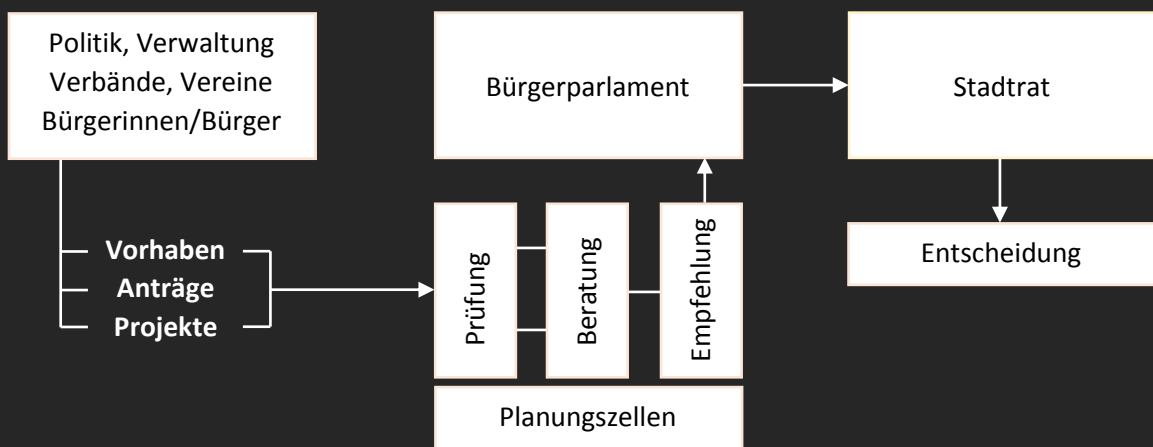
Reduzierung komplizierter Entscheidungen auf „Ja“ oder „Nein“

Die Bevölkerung hat Eigeninteressen, nicht das Gemeinwohl im Blick

BETEILIGUNG



Ablauf des Verfahrens



Für den Bau eines Einkaufszentrums



Gegen den Bau eines Einkaufszentrums



Enthaltungen



(Abstimmungsbeispiel)

Das **Bürger**parlament

Eine wirkungsvolle und inspirierende demokratische Dialogkultur ist die unbedingte Grundlage gesellschaftlichen Fortschritts. Am Ende eines Denkprozesses wird die Formulierung einer Idee, einer Innovation oder die Lösung eines Problems erwartet. Am Anfang eines Denkprozesses steht jedoch die Begabung, eine Sache zu identifizieren und die Fähigkeit, ihr einen Namen zu geben. Grundsätzliches, Ideen und Innovationen sind Ausdruck der Individualität und Kreativität einzelner Personen. Die kollektive Intelligenz einer Gruppe darf dennoch nicht unterschätzt werden. Genau hier sind die Multiplikatoren für kluge Rats- und Verwaltungsentscheidungen zu finden: in der gegenseitigen Befruchtung, Ergänzung und Unterstützung.

Liegt eine Anregung, resp. ein Projektvorschlag, oder ein konkret geplantes Vorhaben vor, dessen Realisierung eine Ratsentscheidung vorsieht, wird sie/es den Bürgerinnen und Bürgern vorgestellt, die in das Bürgerparlament eingeladen wurden. Das Bürgerparlament konstituiert eine oder mehrere Planungszellen von je 25 Bürgerinnen und Bürgern, die sich mit dem Vorhaben fachlich beschäftigen. Innerhalb von 30 Kalendertagen erarbeiten diese Planungszellen ein Gutachten für das Bürgerparlament aus, das anschließend für oder gegen das Vorhaben stimmt. Eine Planungszelle ist ein unabhängiges Fachgremium. Das Bürgerparlament hingegen ist nicht ans Gutachten der eigenen Planungszellen gebunden und kann letztendlich einen völlig entgegengesetzten Beschluss fassen.

Ein vom Bürgerparlament gefasster Beschluss wird dem Rat der Stadt überreicht. Weist das gefasste Votum des Bürgerparlaments eine 2/3 Mehrheit auf ($\geq 65\%$), so wird den Ratsmitgliedern vom fünfköpfigen Bürgerparlamentsvorstand empfohlen, dem eindeutigen Bürgerwillen zu folgen. Liegt das Votum unterhalb der 2/3 Mehrheit, können die Ratsmitglieder dem Votum entsprechen.

Das Bürgerparlament genießt alle Rechte auf Informationen, wie der Rat selbst, insbesondere

- Teilnahmerecht an Rats- und Ausschuss-Sitzungen (keine Teilnahmepflicht)
- Rederecht und Diskussionsteilnahme
- Antragsrecht
- Informationsrecht und Einsichtsrecht in alle Berichts- und Beschlussvorlagen (keine Berichtspflicht)

Hingegen hat das Bürgerparlament

- kein Abstimmungsrecht
- sowie kein Teilnahmerecht an nichtöffentlichen Tagesordnungspunkten (z.B. zu Grundstücksverträgen, Personalangelegenheiten etc.)

Verpflichtungen sind ausgeschlossen!

Zusammensetzung, Arbeitsweise

1. Das Bürgerparlament wird von 10% der wahlberechtigten Bevölkerung gebildet, um zu verhindern, dass die Interessen organisierter Gruppen dominieren.
2. Das Bürgerparlament wählt für die Dauer von 12 Monaten ein 5-köpfiges Parlamentspräsidium.
3. Das Bürgerparlament konstituiert für jedes Vorhaben, das in die Abstimmung gehen soll, aus sich heraus jeweils eine Planungszelle aus 25 Personen. Die Planungszellen beschäftigen sich über den Zeitraum eines Monats thematisch und erstellen ein Gutachten, das dem Bürgerparlament zur Abstimmung vorgelegt wird. Das Bürgerparlament ist nicht verpflichtet, einem Gutachten zu folgen. Es entscheidet frei und unabhängig.
4. Der Beschluss des Bürgerparlaments dient als Empfehlung für den Rat der Stadt, wenn es sich um ein Vorhaben handelt, das eine Ratsabstimmung erfordert oder für die Verwaltung, wenn es sich nicht um ein Vorhaben handelt, das einen Ratsbeschluss erfordert.
5. Das Parlamentspräsidium ist der alleinige Adressat für laufende Verfahren sowohl für die Verwaltung als auch für den Stadtrat.
6. Das Bürgerparlament „tagt“ in der Regel virtuell. Abstimmungen erfolgen ausschließlich digital. Eine geeignete intelligente Software wird den Mitgliedern des Parlaments zur Verfügung gestellt.

& Kosten

des **Bürger**parlaments

7. Das Präsidium des Bürgerparlaments gibt sich eine Tagesordnung, lädt zu Sitzungen ein, managt die Bedarfe der Planungszellen und beauftragt, auf Verlangen der Planungszellen, Fach- und Sachexperten.
8. Mitarbeiter der Stadtverwaltung gelten als interne Fach- und Sachexperten und stehen, im Rahmen ihrer geregelten Tätigkeit, dem Parlamentspräsidium und den Planungszellen unentgeltlich zur Verfügung.
9. Wird die Anwesenheit interner Experten außerhalb ihrer Dienstzeit erforderlich, so gilt sie als Arbeitszeit und nicht als freiwillige Leistung oder als Leistung, die mit dem Gehalt bereits vergolten wurde. Entstehende Kosten gehen zu Lasten des städtischen Haushalts.
10. Der Würde und Bedeutung des Bürgerparlaments geschuldet, gehen alle Kosten
 - a) für Sitzungen (Raum- und Techniknutzung, Getränke, Schreibmittel),
 - b) für Druckkosten der Bürgergutachten,
 - c) für interne und externe Fach- und Sachexperten,
 - d) für die evtl. Beförderung der Planungszellenmitglieder, des Präsidiums sowie der internen und externen Fachleute v. O.,

zu Lasten der Stadtkasse, sofern sie angemessen sind und einen jährlichen Betrag von empfohlenen 13.500,- € nicht überschreiten.

- e) Aufgrund besonderer Umstände, resp. des Umfangs und der Komplexität einer Begutachtung, können die Kosten im Einzelfall nach oben variieren. In diesem Fall werden Zusatzkosten, die das empfohlene Budget überschreiten, vom Budget des darauffolgenden Jahres abgezogen.
- f) Das empfohlene Budget kann nicht artfremd verwandt werden.

Die Planungszelle

Der Rat der Stadt Wuppertal hat 2015 einen bundesweit beachteten visionären Beschluss gefasst und die Stadtverwaltung beauftragt, ein sog. Bürgergutachten in Auftrag zu geben. 48 engagierte Bürgerinnen und Bürger aus dem ganzen Stadtgebiet haben in einer Planungszelle an dem spannenden Projekt teilgenommen, Argumente für oder gegen den Bau einer Seilbahn, die den Hauptbahnhof mit der Wuppertaler Universität verbinden sollte, abzuwägen. Der Auftrag lautete, nach vier intensiven Informations- und Diskussionstagen, ein Gutachten zu der Frage zu formulieren, ob die Planung des Seilbahnprojekts fortgesetzt oder beendet werden soll. Mit professioneller, kompetenter Unterstützung des nexus Instituts für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung aus Berlin wurde eine Bürgerbeteiligung projektiert, die diesem Großprojekt gerecht werden sollte. Das Bürgergutachten wurde schlussendlich dem Stadtrat übergeben, der seinerseits anschließend darüber zu entscheiden hatte, ob die Seilbahn gebaut wird.

Dieses Verfahren wurde Anfang der 1970er Jahre von Prof. Dr. Peter C. Dienel entwickelt und ist seither vielfach eingesetzt worden. Planungszellen sollen Menschen die Möglichkeit geben, ihre Verantwortung als mündige Mitglieder der Gesellschaft oder Teil einer Organisation wahrzunehmen und dabei ihre besonderen Kompetenzen zur Lösung vorliegender Fragestellungen einzubringen. Indem die Planungszelle Betroffene und themenspezifische Experten zusammenbringt, entsteht ein äußerst effektives Instrument zur Bearbeitung von Problemen oder zur Entwicklung neuer Konzepte.

Die Laien bzw. Betroffenen, die bei der Planungszelle als Gutachter bezeichnet werden, bringen ihr verschiedenartiges Alltagswissen in den Prozess ein, das durch das Sachwissen der Expertinnen und Experten ergänzt wird. Hierdurch werden aus den Gutachtern innerhalb weniger Tage Fachleute.

Um einen möglichst repräsentativen Querschnitt der Gesellschaft oder einer Organisation zu erreichen, werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch Zufallsstichproben ausgewählt. Während der Vorbereitungsphase wird gemeinsam mit dem Auftraggeber das Thema der Planungszelle geklärt und das Programm erstellt. Desweiteren werden hierbei auch die relevanten Expertinnen und Experten ausgesucht und das Informationsmaterial für die Gutachter bzw. Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorbereitet. Während der Durchführung arbeiten in einer Planungszelle 20 bis 25 Gutachter in der Regel für vier Tage an einer konkreten Problemstellung. Jeder Tag ist in vier Arbeitseinheiten unterteilt, die jeweils einem thematischen Schwerpunkt gewidmet sind.

Experten und betroffene Interessenvertreter geben den Teilnehmerinnen und Teilnehmern in Kurzreferaten, Hearings und Begehungen einführende Informationen. In vier bis fünf Kleingruppen zu jeweils fünf Personen diskutieren die Gutachter anschließend Detailprobleme und suchen nach gemeinsamen Entscheidungen. Das Verfahren arbeitet zwingend ergebnisoffen. Die im Zufall ausgewählten Gutachter entscheiden und beraten stellvertretend für alle Mitglieder der Gruppen, die sie repräsentieren. Ständig wechselnde Kleingruppen garantieren faire Gesprächssituationen, in der sich keine Meinungsführerschaft herausbilden kann.

Der letzte Tag der Planungszelle wird unter anderem dazu genutzt, um die Ergebnisse der vorhergehenden Tage zusammenzufassen, zu besprechen und Empfehlungen zu formulieren. Nach Abschluss der Planungszelle werden die Empfehlungen von den Moderatoren in einem Bürgergutachten zusammengefasst. Das Bürgergutachten hat in der Regel eine große Durchschlagskraft, weil der Wille der Betroffenen darin greifbar wird. Die hohe Akzeptanzquote in den Bereichen, die die Gutachter repräsentieren, öffnet ein beachtliches Aktivierungspotential sowohl bei den Teilnehmern der Planungszellen als auch generell bei den Betroffenen. Planungszellen eignen sich vor allem für die Bearbeitung von Problemen, deren Lösung eine breite gesellschaftliche oder organisationsweite Zustimmung erfordern.

Abhängig vom Umfang des vorliegenden Themas können auch mehrere Planungszellen parallel durchgeführt werden. Dies führt zu einer weiteren Steigerung der Repräsentativität. Planungszellen können zu ganz unterschiedlichen Themen arbeiten.



Sie sind sowohl zur Klärung von Konflikten und zur Überwindung von Paralysesituationen als auch zur Suche nach neuen, innovativen Lösungen im Rahmen von Zukunftsplänen geeignet. Sie mobilisieren bei den Beteiligten oft neue Kräfte und motivieren zur aktiven Bewältigung von Problemen. Damit lassen sich Planungszellen – dem Kontext entsprechend angepasst – auch als Beteiligungsverfahren in Organisationen wie Unternehmen einsetzen. Planungszellen haben eine ganze Reihe entscheidender Vorteile gegenüber anderen Beteiligungsverfahren: Sie sind unabhängig, sachorientiert und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer stellen das Gesamtinteresse vor Einzelinteressen und suchen nach dem erkennbaren Gemeinwohl. Mit ihrer Hilfe ist es möglich, auch unpopuläre Entscheidungen zu treffen.

Literaturhinweise:

Dienel, Peter C.: Demokratisch, Praktisch, Gut. Merkmale, Wirkungen und Perspektiven von Planungszellen und Bürgergutachten. Bonn: Dietz Verlag 2009.

Dienel, Hans-Liudger: Public Participation Procedures in Germany: An Overview. In: Ping Liu/Rudolf Traub-Merz (Hg.): Public Participation in Local Decision-Making: China and Germany. Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press, 2009, 139-154.

Hans-Liudger Dienel: Citizens' Juries and Planning Cells: Deliberative Democratic Processes for Consultation and Conflictual Problems. In: Ping Liu/Rudolf Traub-Merz

(Hg.): Public Participation in Local Decision-Making: China and Germany. Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press, 2009, S. 159-180.

Hans-Liudger Dienel: Wann kommt die breite Einführung der Planungszelle. Ein Vorwort. In: Peter Dienel: Demokratisch, Praktisch, Gut. Merkmale, Wirkungen und Perspektiven von Planungszellen und Bürgergutachten. Bonn: Dietz Verlag 2009, 5-15.

Reinert, Adrian: Mobilisierung der Kompetenz von Laien – Die Methode Planungszelle/Bürgergutachten. In: Apel, H./Dernbach, D./Ködelpeter, Th./Weinbrenner P. (Hrsg.), Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch, Stiftung MITARBEIT; Bonn, 1998. S. 115-126.

Quelle: Nexus-Institut, www.partizipative-methoden.de

BÜR
PARLA

GER MENT

im Detail

Das Prinzip der Bürgerbeteiligung

Bürgernähe, Beteiligung und Partizipation werden nicht zuletzt von rechtlichen Vorgaben und gesellschaftlichen Einflüssen eingerahmt. Die Politik ist insbesondere verpflichtet, den Bürgerinnen und Bürgern die aktive Teilnahme am politischen Leben zu ermöglichen, zu fördern und für eine fruchtbare Verbindung zwischen der Bevölkerung und den Organen des Staates zu sorgen. Diesem Demokratieverständnis ist es zu verdanken, dass seit Jahrzehnten auf der kommunalen Ebene, im Gegensatz zur Landes- und Bundesebene, eine rege Beteiligung der Bevölkerung an politischen Prozessen praktiziert wird und auf EU Ebene, sich seit einigen Jahren die Bestrebungen, in Form der „Bürger-Agora“, mehr, Bürgerbeteiligung fest in die Politik zu integrieren. Die Beteiligung der Bevölkerung kann sich sowohl an ihrer Gesamtheit ausrichten oder lediglich bestimmte Gruppen ansprechen, resp. für bestimmte Projekte und Vorhaben initiiert werden. Die Ebenen, auf denen sich die Bürgerbeteiligung bewegt, sind folgende:

Informieren: Objektive Informationen an die Bevölkerung über Alternativen und Lösungen.

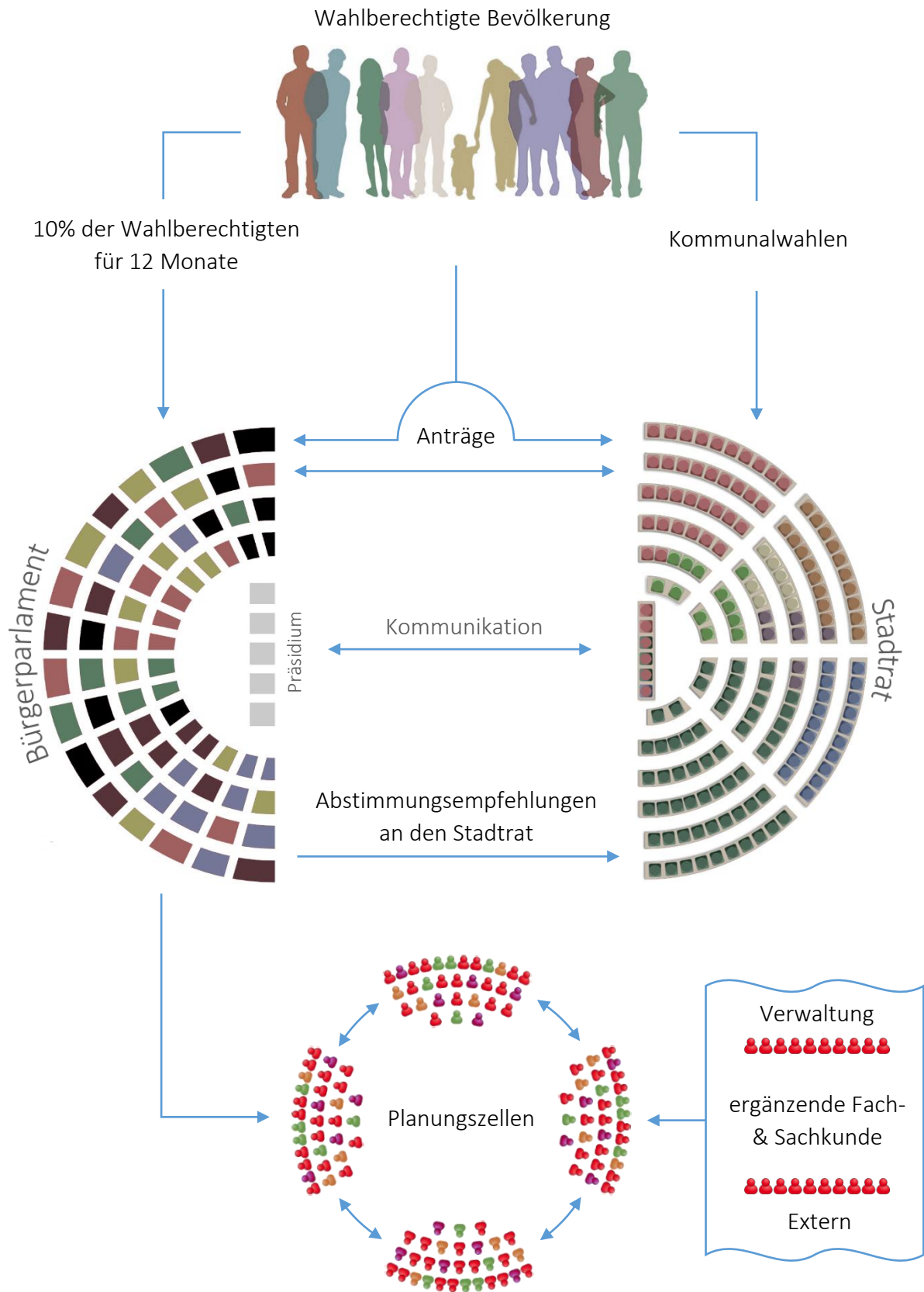
Konsultieren: Rückmeldung der Bevölkerung zu Analysen, Alternativen oder Entscheidungen.

Einbeziehen: Zusammenarbeit mit der Bevölkerung während des gesamten Prozesses.

Kooperieren: Partnerschaft mit der Öffentlichkeit in jedem Aspekt der Entscheidungen, einschließlich der Entwicklung von Alternativen und Wahl der Lösungen.

Ermächtigen: Endgültige Entscheidung in den Händen der wahlberechtigten Bevölkerung.

Bei der vom iWiPo Institut weiterentwickelten Form der Bürgerbeteiligung handeln Politik, Verwaltung und Bevölkerung als Partner und arbeiten zusammen als Bündnis, um die bestmögliche Alternative, bzw. einen von allen akzeptierten Konsens für das Gemeinwohl zu finden.

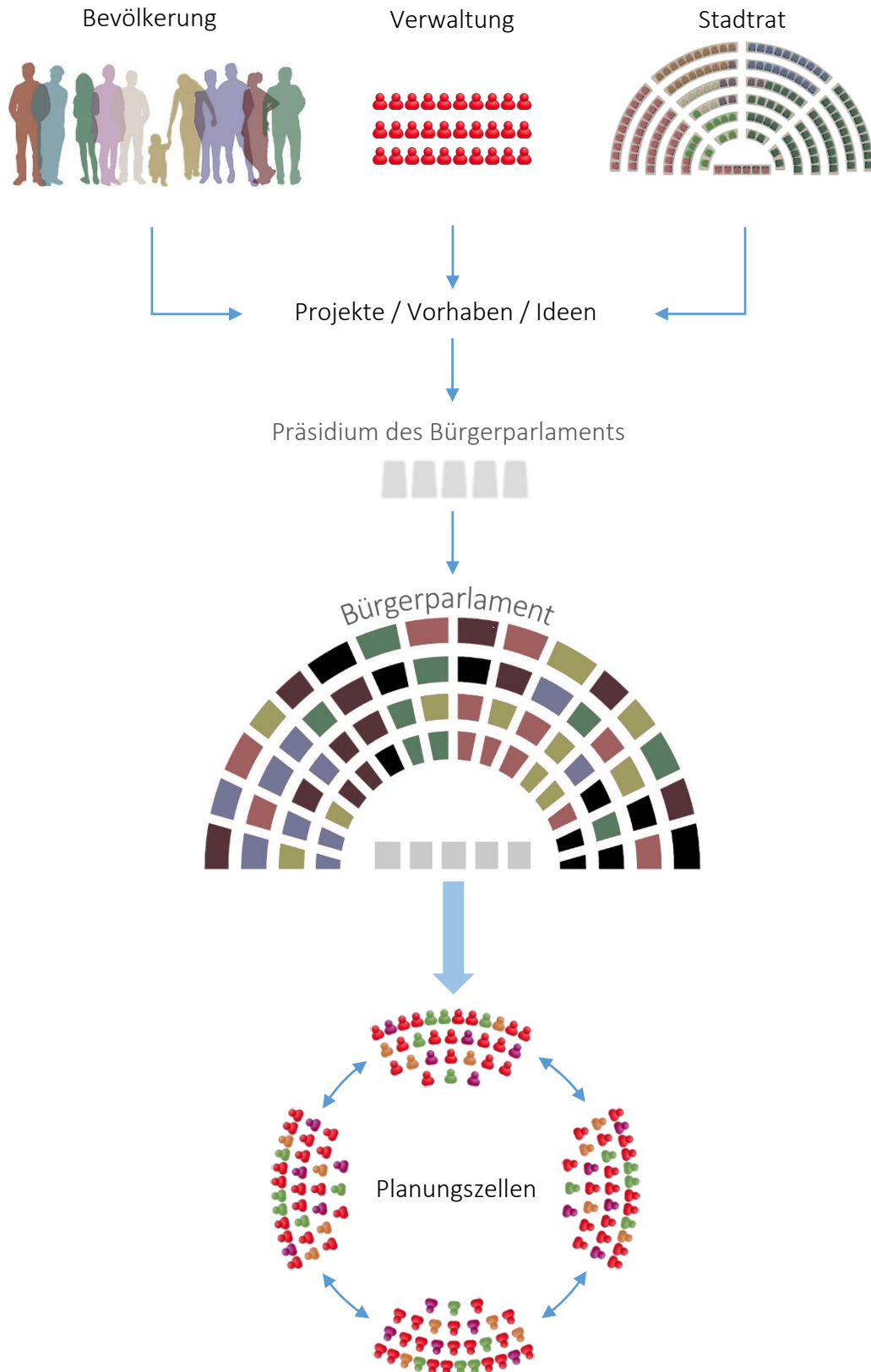


im Detail

Das Bürgerparlament

Das Fundament des Bürgerparlaments ist sein gesellschaftlicher Querschnitt. Die Wahrscheinlichkeit, dass Geschlecht, Alter und Beruf in einer zufällig generierten Gruppe paritätisch vertreten sind, steigt, je höher der prozentuale Anteil an der Wahlbevölkerung ist. Die gleichmäßige Verteilung (Parität) wird mit dem Richtmaß von 10% der Wahlbevölkerung gerade noch erfüllt. So kommt in einem Zeitrahmen von 10 Jahren jede Bürgerin und jeder Bürger in den Genuss, demokratisch aktiv zu sein, sich um die städtischen Belange zu bemühen und sie mitzugestalten. Ziel der idealen Demokratie ist jedoch die Einbindung der gesamten Bevölkerung. Aus den Reihen des Bürgerparlaments bilden sich Planungszellen von Fachmännern und – frauen, die sich mit Themen und Vorhaben beschäftigen, Gutachten erstellen und das Bürgerparlament informieren und beraten. Wie das Bürgerparlament selbst, werden auch die Planungszellen paritätisch und fachlich ausgewogen gebildet, um zu gewährleisten, dass möglichst alle zu beachtenden Aspekte eines kommunalen Vorhabens abgedeckt werden. Fehlen, trotz Sorgfalt, fachliche Expertisen, so kann sich eine Planungszelle interner (Verwaltung) und externer Fachleute bedienen. Schlussendlich münden alle Erkenntnisse und Fakten in ein Gutachten (Bürgergutachten), das dem Bürgerparlament überreicht wird und als Grundlage für die finale Abstimmung des Parlamentes dient.

Das Bürgerparlament ist nicht daran gebunden, dem Gutachten und der Empfehlung seiner Planungszellen zu entsprechen. Es ist frei, so zu entscheiden, wie es zu entscheiden bereit ist. Stimmt am Ende des fachlichen und sachlichen Prüfprozesses das Bürgerparlament ab, so wird das Abstimmungsergebnis, ohne Angaben von Gründen, vom Parlamentspräsidium als Empfehlung formuliert und den rechtmäßig gewählten Ratsmitgliedern überreicht. Weist eine Abstimmung des Parlaments eine absolute Mehrheit von größer/gleich 65% auf, wird den Ratsmitgliedern empfohlen, dem Abstimmungsergebnis zu folgen. Der Stadtrat kann, muss jedoch nicht der Empfehlung des Bürgerparlaments entsprechen. An das Präsidium des Bürgerparlaments kann sich jeder wenden, auch die, die das Bürgerparlament als ein übergeordnetes demokratisches Schiedsorgan betrachten, wenn sich bspw. eine Pattsituation in anderen Gremien (Rat, Verwaltung, Ältestenrat), resp. bei zivilgesellschaftlichen Gruppierungen (Bürgerinitiativen, Bürgerbewegungen, Vereine, Verbände) abzeichnet. Die Mitglieder des Bürgerparlaments bleiben anonym. Ihr Klarname erscheint weder auf den Abstimmungsergebnissen noch in Statistiken.



im Detail

Die Planungszelle

Eine Planungszelle wird aus den Mitgliedern des Bürgerparlaments, bestehend aus mindestens 25 Teilnehmern, gebildet. Der Komplexität kommunaler Projekte geschuldet, sind in einer Planungszelle bis zu 10 Personen mit juristischen, ökonomischen und technischen Fachkenntnissen vertreten. Eine Planungszelle wird stets für ein Projekt gebildet, wobei ihre Mitglieder, im Laufe der 12-monatigen Legislaturperiode des Bürgerparlaments, nicht automatisch von weiteren Projekten ausgeschlossen werden.

Eine Meinungsführerschaft innerhalb einer Planungszelle wird dadurch verhindert, dass sich kleine Gruppen zu je 5-6 Teilnehmern bilden. Die Ergebnisse der Gruppen werden am Ende miteinander verglichen und ein Querschnitt der einzelnen Ergebnisse gebildet.

Damit eine Planungszelle ohne Unterbrechung arbeiten kann, sorgt das Präsidium des Bürgerparlaments dafür, dass ihr alle benötigten Informationen und Expertisen (intern, extern), eine Woche vor Beginn der Arbeitskonferenz zum Studium zur Verfügung stehen. Die Arbeitskonferenz der Planungszelle/-n selbst, sollte nicht länger als 10 Stunden dauern. Der/den Planungszelle/-n stehen insgesamt 4 Kalenderwochen Gesamtbearbeitungszeit zur Verfügung.

Die Ergebnisse der Planungszelle/n münden in ein Gutachten, das vom Präsidium formuliert, den Planungszellenmitgliedern zur Prüfung und zur letzten Korrektur vorgelegt und anschließend dem Bürgerparlament zur Abstimmung übergeben wird. Das Bürgerparlament ist nicht verpflichtet, dem Gutachten der Planungszelle/n zu folgen. Dem Präsidium stehen, für die Formulierung des Gutachtens, 7 Arbeitstage zur Verfügung. Die spätere druckkonforme Aufarbeitung des Gutachtens ist davon nicht betroffen.

Mit Überreichung des Bürgergutachtens an das Bürgerparlament lösen sich die Planungszellen des betroffenen Projektes auf und bilden sich erneut, wenn das nachfolgende Projekt/Vorhaben ansteht.

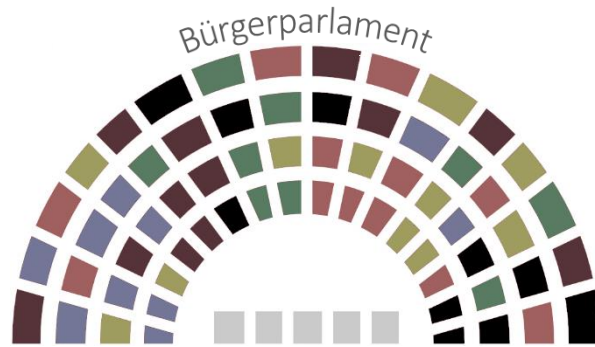
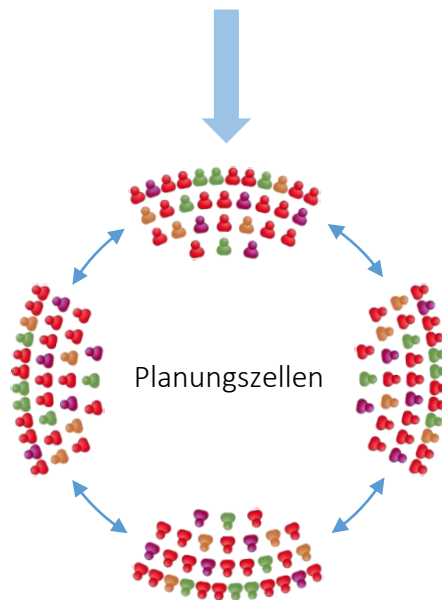


Abbildung der Zivilgesellschaft
(Handwerker, Ökonomen, Techniker, Juristen, Kaufleute, Hausfrauen und -männer etc.)



Gutachten



BP-Präsidium

im Detail

Das Bürgergutachten

Alle Arbeitseinheiten der Planungszellen, falls mehr als eine erforderlich ist, werden untereinander abgeglichen und münden als Teil der Prozessbegleitung in ein Bürgergutachten. Die Formulierung der Empfehlung aus dem Bürgergutachten lehnt sich an die während der Arbeitseinheit gefundene Wortwahl an. Vor seiner Veröffentlichung wird das Bürgergutachten dem Bürgerparlament zum Studium und zur Abstimmung elektronisch übermittelt.

Das Bürgergutachten unterliegt einem vierstufigen Aufbau:

1. Thema/Vorhaben/Projekt
2. Der IST-Zustand
3. Der SOLL-Zustand
4. Zusammenfassung und Bewertung

Den Planungszellen werden für die Formulierung ihres gemeinsamen Bürgergutachtens 2 Kalenderwochen empfohlen. Die Zeit, die eine Planungszelle für ihre praktische Arbeit benötigt, bleibt davon unberührt. Sie soll in der Regel 10 Stunden nicht überschreiten.

The image shows three pages from a citizen charter document. The first page features a photograph of a meeting with a whiteboard and text describing the purpose of the citizen charter. The second page contains text about the role of the planning cells and the process of formulating a citizen charter. The third page shows a progress bar for the 'Bürgergutachten' process, with a table of progress indicators for various stages.

(Abbildungen aus dem Bürgergutachten einer Planungszelle der Stadt Wuppertal)



BÜRGERGUTACHTEN ZUM MÖGLICHEN BAU EINER SEILBAHN IN WUPPERTAL

erarbeitet von Bürgerinnen und Bürgern der Stadt Wuppertal
herausgegeben vom nexus Institut



STADT WUPPERTAL

(Abbildungen des Bürgergutachtens als Empfehlung für den Rat der Stadt Wuppertal)

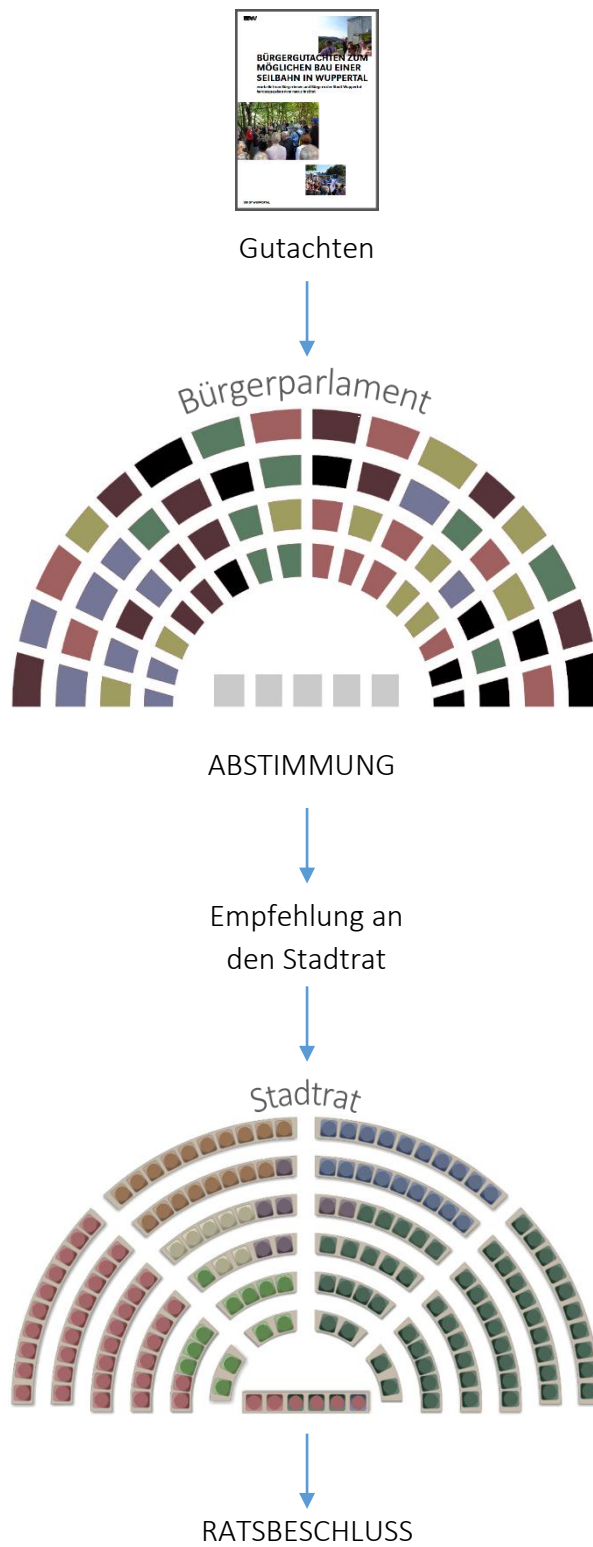
im Detail

Die Abstimmung

Das Bürgerparlament nimmt seine Arbeit auf, sobald ihm das Gutachten der Planungszellen übergeben wurde. Für die Prüfung und schlussendliche Abstimmung hat jede/-r Abgeordnete 14 Kalendertage Zeit. Sach-, Fach- und Verständnisfragen werden innerhalb dieser Frist an das Präsidium des Bürgerparlamentes gerichtet, das für eine zeitnahe Beantwortung sorgt. Ist die Zeit von 14 Kalendertagen abgelaufen, ist keine Abstimmung mehr möglich.

Jede/-r Abgeordnete des Bürgerparlamentes ist souverän und keinem außer sich selbst und dem Gemeinwohl verpflichtet. Zu beachten ist, dass jedes Votum, wie bei einer echten Wahl, einmalig und nicht korrigierbar ist. Sobald die Bürgerparlamentsmitglieder abgestimmt haben (Ja/Nein/Enthaltung), erscheint auf dem Display, bzw. dem Monitor, ihres Endgerätes die Meldung „Sie haben abgestimmt“ und das Verfahren für das abzustimmende Thema wird somit abgeschlossen.

Das Abstimmungsergebnis des Bürgerparlamentes wird vom Präsidium des Bürgerparlamentes dem Stadtrat lediglich als Gesamtergebnis und als Empfehlung für seine eigene Entscheidungsfindung angeboten. Die Mitglieder des Bürgerparlamentes bleiben anonym. Ihr Klarname erscheint weder auf den Abstimmungsergebnissen noch in Statistiken. Der Datenschutz darf nicht verletzt werden. Dafür sorgen insbesondere digitale Mechanismen der Abstimmungssoftware. Den Mitgliedern des Bürgerparlamentes wird ausdrücklich angeraten, sich nicht als Mitglied zu outen, um äußerliche Beeinflussungen zu verhindern.



im Detail

Der Ratsbeschluss

Der Stadt- oder Gemeinderat ist das Hauptorgan einer Kommune und die politische Vertretung ihrer Bevölkerung. Trotz der Ähnlichkeit zu einem Parlament ist der Rat einer Kommune eines Flächenlandes nicht Teil der Legislative, sondern der Exekutive und ist für alle Aufgaben der Gemeinde zuständig, für die nicht der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin verantwortlich ist. Der Rat überwacht den/die Bürgermeister/in und die Verwaltung.

Jeder Beschluss eines Gemeinde- oder Stadtrats ist bindend, es sei denn, er verstößt gegen geltendes Recht oder die Satzung der Gemeinde. In solchen Fällen kann ein/eine Bürgermeister/in einen Ratsbeschluss aufheben.

Die Abstimmung des Bürgerparlaments hat zwar keine juristischen Auswirkungen auf Ratsbeschlüsse; sie drückt dennoch den souveränen Willen der Bevölkerung aus und ist ein wichtiger und willkommener Hinweis an die gewählten Ratsmitglieder, ihre jeweiligen Entscheidungen an den Abstimmungsergebnissen des Bürgerparlaments zu messen. Da jedoch das Bürgerparlament 10% der Wahlbevölkerung abbildet, kann der Abstimmung ein Bürgerbegehren folgen, das ohne weiteres die gesetzlich verlangten Kriterien für ein Plebiszit erfüllen würde. In einem solchen Fall erfolgt eine zweite Abstimmung im Bürgerparlament, um den Status einer Volksabstimmung zu erreichen, wenn die vorangegangene Abstimmung über ein Projekt/Vorhaben die absolute Mehrheit des Bürgerparlaments widerspiegelt und der Stadtrat dieses Votum, aus nicht dem **Gemeinwohl** dienlichen Gründen, dennoch missachtet und übergeht!

Das Volk ist und bleibt der Souverän.

Das **DIGITALE** Parlament

Im antiken Athen trafen sich die freien Bürger in der Agora, dem zentralen Marktplatz der Stadt, berieten und beschlossen.

Die moderne Gesellschaft verlangt jedoch nach praktikableren Lösungen als die Bedingtheit der persönlichen, physischen Anwesenheit, wenn wichtige Entscheidungen zu treffen sind.

Ein Verfahren ist die Repräsentation des Querschnitts der Bevölkerung, vertreten durch gewählte Abgeordnete, die anstelle der Gesamtbevölkerung debattieren, beraten und beschließen. Auf kommunaler Ebene ist es der Stadtrat.

Eine weitere und ältere Form ist die unmittelbar durch die Bürgerinnen und Bürger selbstorganisierte Entscheidung. Genau zwischen der repräsentativen und der direkten Demokratie positioniert sich die Bürgerbeteiligung, mit der sich diese Konzeptstudie befasst.

Die Konzeptstudie zur kommunalen Bürgerbeteiligung ermittelte 10% der Wahlbevölkerung als genau die Größe, die sowohl die Geschlechter- und Altersparität repräsentativ berücksichtigt, als auch den beruflichen und sozialen Querschnitt der Bevölkerung.

10% der Bevölkerung einer Stadt kann jedoch leicht mehrere zehntausend Wahlberechtigte bedeuten und ihre Organisation vor besondere Herausforderungen stellen. Im Zuge der digitalen Transformation bietet sich eine machbare Lösung an: Der digitale Marktplatz. Jede Bürgerin und jeder Bürger, die/der per Zufallsgenerator eingeladen wird, sich um die Belange der Kommune zu kümmern, erhält eine App

(CityVote) für einen Computer, resp. ein Smartphone, und eine persönliche, nicht übertragbare Identifikationskennung für die Dauer von 12 Monaten und ist dadurch automatisch Teil des Bürgerparlaments für dieselbe Dauer. Vorhaben, die einen Ratsbeschluss bedingen, werden dem Präsidium des Bürgerparlaments mitgeteilt, das wiederum dem Bürgerparlament alle notwendigen Informationen bereitstellt.

Aus dem Bürgerparlament heraus bildet sich eine oder mehrere Planungszellen zu je 25 Bürgerinnen und Bürgern, die sich einen Monat lang mit dem Thema beschäftigen.

Hieraus resultierende Erkenntnisse fließen in ein Bürgergutachten, das dem Bürgerparlament digital zur Verfügung gestellt wird.

Innerhalb eines Zeitraums von 2 Kalenderwochen kann jedes Mitglied des Bürgerparlaments, nach elektronischer Zustellung des Gutachtens, zu jeder Zeit sein Votum über die App abgeben.

Der Beschluss des Bürgerparlaments ist nicht revidierbar, kann, muss aber nicht dem Bürgergutachten, das die Planungszellen erstellt haben, folgen und wird dem Stadtrat als Empfehlung mit der Aufforderung übermittelt, seine Entscheidung daran zu messen.

Die App (CityVote) weist intelligente Sicherheitsmerkmale aus, um Manipulationen und Mehrfachabstimmungen zu verhindern. Jeder Account ist anonym und Abstimmungen werden ausschließlich nur als Gesamtergebnis veröffentlicht.



EpiLOG

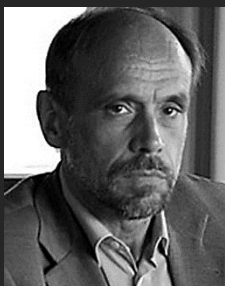
„In unserer Schulzeit haben wir über Demokratie gelernt, dass »die Macht vom Volk ausgeht«. Aber wohin? Heute scheint der Bevölkerung die Macht auszugehen: Viele fühlen sich machtlos. Sie trauen Politikern und Parteien nicht mehr. Sie schmolten und grollen. Wir erleben eine tief greifende Resonanzstörung zwischen Regierten und Regierenden. Sie grassiert weltweit, in den USA, Europa und Deutschland, und droht demokratische Errungenschaften zu zerstören. Demokratie ist auch aus anderen Gründen bedroht: Sie setzt Gleichheit voraus und strebt Gleichheit an, aber noch nie gab es so schreiende Ungleichheit und Ungerechtigkeit auf der Erde wie heute.

[...] Wie wäre die bedrohte Demokratie zu retten? Wir glauben: nur in Vorwärtsverteidigung, nämlich durch Erweiterung, Verbreiterung, Vertiefung. Durch die Inklusion aller Gesellschaftsmitglieder. Durch das Hörbarmachen und die Hörbarkeit aller Stimmen. Durch direkte Demokratie wie bei Volksabstimmungen, durch Partizipation und Gestaltungsmacht für Bürgerschaften, vom kleinsten Dorf aufwärts bis in die EU. Wenn Sie dabei mitmachen wollen, wenn auch Sie Ihre Stimme in diesem Sinne erheben wollen, dann freuen wir uns sehr. Dann hat dieses Büchlein seinen Zweck erfüllt.“
(Ute Scheub, Autorin von „Demokratie, die Unvollendete)



Pan Pawlakudis

Gesellschaften ändern sich. Es ist nachvollziehbar, auf der Grundlage des demokratischen Konsenses, erneut darüber nachzudenken, wie wir unsere Demokratie definieren und konkretisieren. Wesentlich für eine Demokratie ist die politische Partizipation. Es ist jedoch auch notwendig zu untersuchen, in welcher Form jeder Bürger, jede Bürgerin, an demokratischen Prozessen teilnehmen kann. Diese Debatte wurde in den letzten Jahren immer wieder konzeptionell weitergedacht, um eine moderne Demokratie auf die Belange der Menschen zu justieren. Nichts kann mehr statisch und als absolut vermittelt werden, weil auch Experten unterschiedlicher Meinung sind und daher nicht dazu beitragen, mit einzigartigen Lösungen Vertrauen aufzubauen.



Wilhelm Neurohr

Und weil soziale Probleme oft vielschichtiger sind als in der Vergangenheit, weil politische Entscheidungen und ihre Folgen aufgrund der Komplexität der vielen Probleme, die weniger transparent geworden sind, zu Unsicherheiten in Bezug auf Entscheidungen und deren Folgen führen und weil sie sich so oft vom Alltag der Menschen entfernen, wird infolgedessen eine zunehmende Distanz zwischen Politik und Bürgern wahrgenommen, die zu einer Legitimitätskrise politischer Entscheidungen und Politiken führt. Es entwickelt sich ein Misstrauen und es wird davon ausgegangen, dass Parteien und Politiker die Interessen der Bürger nicht ernst nehmen.

Das Gerechtigkeitsempfinden der Menschen ist zutiefst verletzt und das Vertrauen in die parlamentarisch-demokratischen Entscheidungsprozesse empfindlich gestört, je hartnäckiger die handelnden Politiker, die Medien und die Wirtschaftsverbände den nachteilig Betroffenen und entgegen deren Alltagserfahrungen ununterbrochen einzureden versuchen, die sozialen Einschnitte seien zu ihrem Wohle und sie seien absolut alternativlos. Handelt es sich nicht in Wahrheit um einen Interessen- und Verteilungskonflikt zugunsten der Stärkeren und zu Lasten der Schwächeren, den der ehemalige deutsche Bundespräsident Johannes Rau vor seinem Ausscheiden so charakterisierte?: *„In den Debatten über Reformen wird allzu oft das Gemeinwohl vorgeschoben, wo es um nichts als Gruppenegoismus und Verbandsinteressen oder gar um erpresserische Lobbyarbeit geht.“* Mit seiner deutlichen Kritik am Verhalten derer, die in wirtschaftlicher oder öffentlicher Verantwortung stehen und ungeniert in die eigene Tasche wirtschaften, konstatiert Johannes Rau: *„Das Gefühl dafür, was richtig und angemessen ist, scheint verloren gegangen zu sein.“* Der Staat müsse auch die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger stärken und die Menschen schützen vor denjenigen gesellschaftlichen und ökonomischen Kräften, welche die Freiheit des Einzelnen längst viel stärker bedrohen als jede Obrigkeit. Eine Schlussfolgerung ist die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung.

Spätestens seit „Stuttgart21“ ist bürgerliche Partizipation in aller Munde. Und als ob dies das zündende Paradigma wäre, vergessen wir allzu schnell, wie intensiv und konstruktiv die Bürgerbeteiligung in den Jahrzehnten von 1970 und 1980 war.

Wir überlassen das Schlusswort der großen Dame des deutschen Liberalismus: *„Wenn wir weiterhin so wenig Gespür für die Defizite und Fehlentwicklungen in unserer Demokratie haben, dann fürchte ich, dass sie doch nicht dauerhaft hält. Und das wäre eine Katastrophe“* (Hildegard Hamm-Brücher)

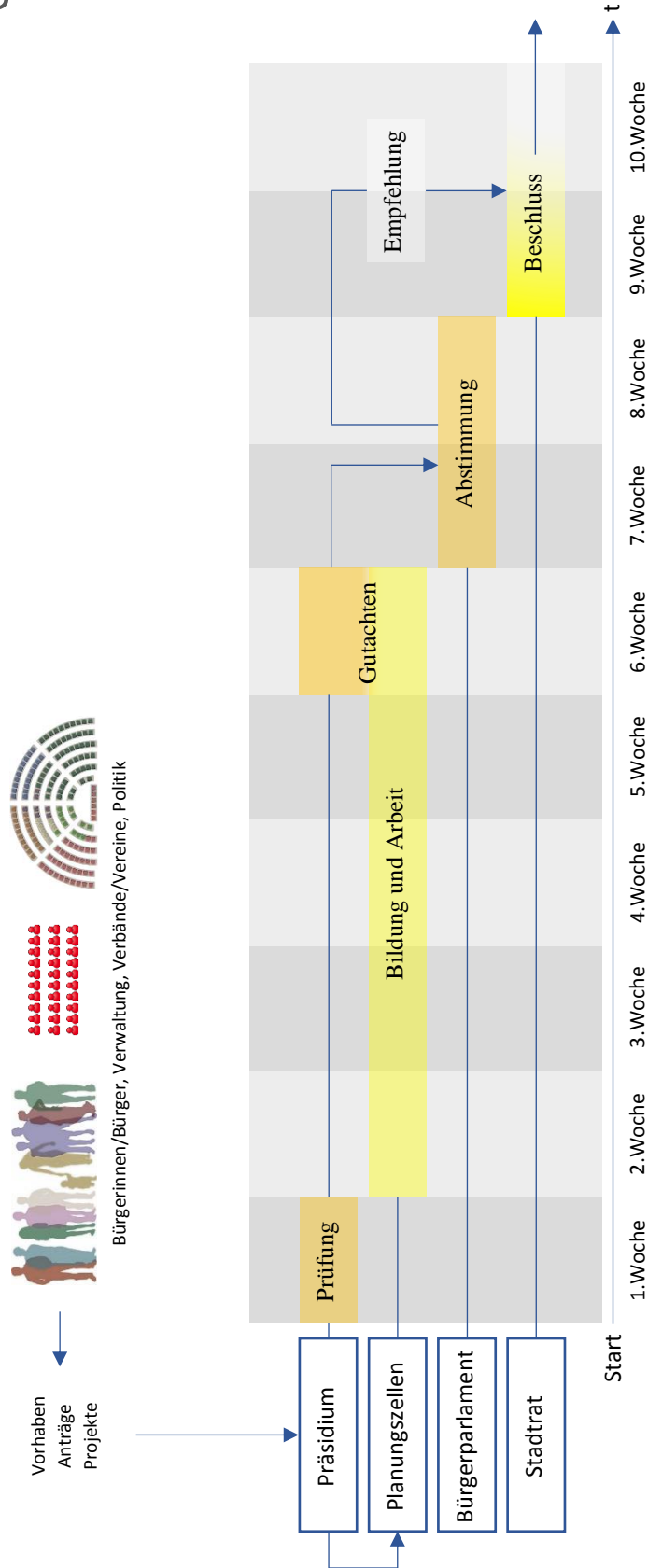


Pan Pawlakudis
Institut iWiPo (Vors.)



Wilhelm Neurohr
Institut iWiPo (stellv. Vors.)

Verfahrens- & Zeitdiagramm



i|WiPo