

# Deliberation statt Abstimmung? Wie Bürgerbeteiligung und das Zufallsprinzip direkte Demokratie bereichern können

*Fabian Reidinger/Hannes Wezel*

## *Abstract*

Die Autoren zeigen auf, wie direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung kombiniert werden können und plädieren für eine stärkere Verbindung beider Partizipationsformen. Da sowohl die direkte Demokratie als auch deliberative Beteiligungsformen Gefahr laufen, sozial selektiv zu sein, schlagen die Autoren vor, verstärkt zufällig ausgeloste Teilnehmende („Zufallsbürger“) einzubeziehen. Anhand verschiedener Fallbeispiele zeigen sie, dass dies auch bei direktdemokratischen Verfahren funktioniert, wenn Möglichkeiten von Deliberation und Verhandlung bestehen.

## *A. Einführung*

Nach Jahren der Schwarz-Weiß-Debatte sind wir im Jahr 2018 in Deutschland so weit, dass die Frage, wie die Menschen in einer Demokratie am besten partizipieren können, endlich versöhnlicher diskutiert wird. Denn in den letzten Jahren hat sich in vielen Think Tanks, Partei-Diskussionen, in der Wissenschaft und in der Praxis die Erkenntnis durchgesetzt, dass direkte Demokratie, informelle und formelle Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung und die repräsentative Demokratie sich eher als Dreiklang, anstatt als konkurrierende, sich ausschließende Systeme begriffen werden können. So veröffentlichten diverse Autorinnen und Autoren im Netzwerk Bürgerbeteiligung Aufsätze, wie sich die drei Formen der Demokratie – Repräsentation, Direktdemokratie und deliberative Bürgerbeteiligung – verbinden und koppeln lassen.<sup>1</sup> In der von der Bertelsmann Stiftung initiierten „Allianz

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu die Auflistung unter [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de) in der Rubrik „Bürgerbeteiligung fördern → Direkte Demokratie & Bürgerbeteiligung“

Vielfältige Demokratie“ wurde diese Verbindung ebenfalls unter dem Begriff „Integrierte Partizipation“ ausführlich diskutiert und aufgearbeitet.<sup>2</sup> Der Verein „Mehr Demokratie“, der sich vor allem für den Ausbau von direktdemokratischen Instrumenten stark macht, hat 2017 ebenfalls ein Positionspapier veröffentlicht, welches sich ausführlich dem Zusammenspiel von direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung widmet. Auch in der Politik lässt sich dieser Trend beobachten. Stand die Gesetzgebung seit den 1990er Jahren im Fokus der Einführung und Erleichterung direktdemokratischer Elemente, so lassen sich beispielsweise in Baden-Württemberg, in Thüringen oder aktuell in Berlin weitere Intentionen des Gesetzgebers erkennen: Die direkte Demokratie soll verhandlungsoffener gestaltet werden. So reduzierte der Gesetzgeber in Baden-Württemberg 2015 nicht nur die Hürden für die Volksabstimmungen und Bürgerentscheide, sondern führte mit dem Volksantrag und mit einer flexiblen Frist beim Ansetzen von Bürgerentscheiden Regelungen ein, die das relativ starre System der direkten Demokratie öffnen und Exit-Möglichkeiten anbieten. Thüringen führte mit dem Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG) ebenfalls eine flexible Frist zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowie den Alternativvorschlag ein (§ 18 Abs. 2 und Abs. 3 ThürEBBG). Die rot-rot-grüne Koalition im Bundesland Berlin „möchte [das] Zusammenspiel von direkter und repräsentativer Demokratie verbessern“.<sup>3</sup> In Stuttgart veröffentlichten das Staatsministerium Baden-Württemberg und die Vereine „Mehr Demokratie“ und „Allianz für Beteiligung“ ein gemeinsames Papier („Mitmachen und entscheiden. Bürgerentscheide im Dialog gestalten“) mit dem Ziel, die teils emotionalen Debatten im Vorfeld von Bürgerentscheiden zu versachlichen.<sup>4</sup> Darin wird die Kommunalpolitik angehalten, mehr Diskurse und

---

(<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/buergerbeteiligung-foerdern/direkte-demokratie-buergerbeteiligung/> [Zugriff 6.6.2018]).

- 2 Bertelsmann Stiftung / Allianz Vielfältige Demokratie (Hrsg.), Bürgerbeteiligung, Volksabstimmungen, Parlamentsentscheidungen. Empfehlungen und Praxisbeispiele für ein gutes Zusammenspiel in der Vielfältigen Demokratie, 2018, ([https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige\\_Demokratie\\_gestalten/Buergerbeteiligung\\_Volksabstimmungen\\_Parlamentsentscheidungen.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_Volksabstimmungen_Parlamentsentscheidungen.pdf) [Zugriff 6.6.2018]).
- 3 Koalitionsvereinbarung 2016-2021 „Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen“ von SPD, Die Grünen und DIE LINKE in Berlin, 2016, ([https://www.berlin.de/rbmskzl/\\_assets/rbm/161116-koalitionsvertrag-final.pdf](https://www.berlin.de/rbmskzl/_assets/rbm/161116-koalitionsvertrag-final.pdf) [Zugriff 6.6.2018]), S. 155.
- 4 Das Heft findet sich unter [http://allianz-fuer-beteiligung.de/fileadmin/Dokumente/PDF\\_Download/Handbuch\\_Mitmachen\\_Entscheiden\\_final\\_web\\_01.pdf](http://allianz-fuer-beteiligung.de/fileadmin/Dokumente/PDF_Download/Handbuch_Mitmachen_Entscheiden_final_web_01.pdf) (Zugriff 14.7.2018).

Debatten zu organisieren, bevor es zu einem Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid kommt.

In den Debatten, die die beiden Autoren intensiv beobachten und begleiten, wurde aber auch deutlich, dass eine Verbindung der drei Formen gar nicht so einfach ist. So lassen sich weder rechtliche noch informelle Verbindungen festlegen, die allgemeingültig und stets funktionell wären. Praktische Erfahrungswerte liegen häufig nicht vor, was die Unsicherheit der Handelnden erhöht. Der Dreiklang, der aus einer Verbindung entsteht, kann zu Beginn zudem disharmonisch sein. Ob schließlich ein gutes Stück neuer Musik herauskommt, zeigt sich meist erst am Ende.

Es bietet sich an, die Diskussion über die Kopplung von direkten, informellen und repräsentativen Demokratieformen konkreter zu führen, indem wir uns auf bestimmte Aspekte und Methoden beschränken. Da vor allem im Bereich der informellen Bürgerbeteiligung eine Vielzahl von Methoden und Vorgehensweisen praktiziert werden und es auch in der direkten Demokratie mehrere Wege gibt, wie es zu einem Bürgerentscheid kommen kann, kann es kein einheitliches Schema geben. In dem vorliegenden Beitrag werden wir auf die grundsätzlichen Kombinationsmöglichkeiten eingehen, die beim Aufeinandertreffen von repräsentativer, direkter und deliberativer Demokratie entstehen können. Neben den in der bisherigen Literatur angegebenen Kombinationsmöglichkeiten werden wir insbesondere den Nutzen und die Verwendung von zufällig ausgewählten Akteuren, den sogenannten „Zufallsbürgern“ diskutieren. Daneben werden im Rahmen dieses Beitrags Fragen identifiziert, die für weitergehende Forschungsarbeiten von Nutzen sein könnten.

## B. Begriffliche Klärungen

In diesem Beitrag wird zwischen folgenden Begrifflichkeiten unterschieden. Zur *repräsentativen Demokratie* gehören die Wahl und somit alle (direkt) gewählten Spitzenpositionen sowie die Gemeinderätinnen und -räte und Parlamentsmitglieder. Da die Verwaltung Entscheidungen des Gesetzgebers oder (direkt) gewählter Führungspersonen umsetzt, wird die Verwaltung auch zur repräsentativen Demokratie gezählt.<sup>5</sup>

---

5 Auch in der Theorie der Legitimationskette (E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 24 Rn. 11–25) ist die Verwaltung in die repräsentative Demokratie „eingereiht“.

Als *direktdemokratische Instrumente* werden alle Verfahren verstanden, die auf die Initiierung einer Abstimmung der Bürgerinnen und Bürger über eine Sachfrage abzielen.<sup>6</sup> Hierzu gehören also weder die Direktwahl eines Bürgermeisters noch Instrumente, die nur eine Befassung des Landtags oder des Gemeinderats mit einer Sachfrage erwirken können wie bspw. die petitionsartige Volksinitiative in NRW oder der kommunale Einwohnerantrag. Wir zählen diese stattdessen zu den formellen Beteiligungsmöglichkeiten, genauso wie die förmliche Einwohnerversammlung, das Petitionsrecht oder die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsangelegenheiten.

Als weitere Kategorie treten die *informellen bzw. deliberativen Beteiligungsformen* hinzu, die flexibel und in unterschiedlicher Intensität in legislative oder exekutive Verfahren eingebunden werden und mehr oder weniger konkrete Themen betreffen. Dazu zählen etwa Bürgerräte, Zukunftswerkstätten, aufsuchende Formen der Beteiligung, Großgruppenmoderationen, Planungszellen und weitere Methoden.<sup>7</sup> Diese informellen und deliberativen Beteiligungsformen zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie systematisch in Planungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Sie sollen Entscheidungen vorbereiten, Politik beraten, Entscheidungen gestaltend umsetzen, neue Impulse setzen oder Planungen verbessern. Dass sie auch missbraucht wird, um politische oder exekutive Entscheidungen zu legitimieren, ist eine weit verbreitete und teilweise auch eine berechtigte Kritik.<sup>8</sup> Dem vorliegenden Beitrag liegt demgegenüber die Prämisse zugrunde, dass bei der Bürgerbeteiligung grundsätzlich bestimmte Qualitätskriterien und Voraussetzungen beachtet werden.<sup>9</sup>

- 
- 6 Mehr zur direkten Demokratie in Deutschland findet sich u.a. in: H. K. Heußner/O. Jung (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge*, 2. völlig überarbeitete Aufl., München 2009.
  - 7 Mehr zu Methoden der Bürgerbeteiligung bei *Stiftung Mitarbeit/ÖGUT (Hrsg.)*, *Bürgerbeteiligung in der Praxis. Ein Methodenhandbuch*, Bonn 2018.
  - 8 Viele Beteiligungsverfahren werden von einzelnen beteiligten Akteuren als Alibi-Veranstaltung gebrandmarkt. Dies ist dann begründet, wenn eine den Konflikt verursachende Entscheidung vor dem Beteiligungsverfahren getroffen wurde und es faktisch nur noch um ihre Umsetzung geht. Die Stiftung Mitarbeit brachte bereits 2003 ein Handbuch heraus, das Initiativen beraten sollte, ob und unter welchen Bedingungen sie in ein Beteiligungsverfahren einsteigen sollten. Siehe hierzu C. Fischer/M. Schophaus/M. Trénel/A. Wallentin, *Die Kunst, sich nicht über den Runden Tisch ziehen zu lassen. Ein Leitfaden für BürgerInneninitiativen in Beteiligungsverfahren*, Bonn 2003.
  - 9 Insbesondere gehören zu diesen Kriterien Offenheit und Transparenz, aber auch Klarheit über den Gegenstand und die Reichweite und Wirkung der Beteiligung sowie eine Vielzahl von „handwerklichen“ Empfehlungen. Eine Übersicht über

Der Vollständigkeit halber sind noch zwei weitere Bereiche zu erwähnen, die einen maßgeblichen Einfluss auf die demokratische Partizipation ausüben: *Roland Roth* weist korrekterweise darauf hin, dass *zivilgesellschaftliches Engagement* und *politischer Protest* wesentliche Triebfedern einer modernen demokratischen Gesellschaft sind.<sup>10</sup> Sie spielen eine nicht zu unterschätzende Rolle, da sie Politik, Verwaltung und Bürger in einen Dialog bringen können.

### C. Verbindung von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie

In mehreren Think Tanks und in der Zivilgesellschaft findet eine breite Debatte über mehr Bürgerbeteiligung in Deutschland statt. Sowohl das Netzwerk Bürgerbeteiligung als auch die Allianz Vielfältige Demokratie widmen sich unter anderem der Frage, wie direkte Demokratie sinnvoll in die Debatte um mehr Bürgerbeteiligung integriert werden kann. Lange Zeit war die Diskussion um mehr politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland geprägt durch die Frage, ob direkte Demokratie eingeführt oder ausgebaut werden soll. Mittlerweile können die Wahlberechtigten in allen Bundesländern und in allen Kommunen über Sachfragen abstimmen. Berichte dazu und ein Ranking der Regelungen werden von Mehr Demokratie e.V. regelmäßig veröffentlicht.<sup>11</sup> Zeitgleich, in der öffentlichen Debatte allerdings lange Zeit wenig wahrgenommen, haben sich in vielen Kommunen *informelle Beteiligungsformen* etabliert. Mit Beteiligungs-Leitlinien oder -Satzungen haben vor allem mittelgroße und große Städte versucht, die informelle Beteiligung stärker zu formalisieren.<sup>12</sup> Ein wesentlicher Nutzen dieser Leitlinien und Satzungen ist, dass sie festlegen, wann Bürgerbeteiligung initiiert werden kann (oder soll).

Während lange Zeit Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie wenig oder kaum miteinander kollidierten, sind in den letzten Jahren prominente

---

Qualitätskriterien finden sich auf der Internetseite des Netzwerks Bürgerbeteiligung (<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/> [Zugriff 14.7.2018]).

10 *R. Roth*, Bürgermacht, Hamburg 2011, S. 97 f.

11 Berichte zu Bürgerbegehren in Deutschland finden sich unter <https://www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrensbericht/> (Zugriff 14.7.2018).

12 Eine aktuelle Liste der Städte und Gemeinden, die eigene Leitlinien entwickelt haben, führt das Netzwerk Bürgerbeteiligung unter: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/> (Zugriff 14.7.2018).

Fälle aufgetaucht, in denen direkte Demokratie angewandt und Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt wurden. In Mannheim beispielsweise stand der Bürgerentscheid von 2013 über die Bundesgartenschau im Zusammenhang mit der breit angelegten Bürgerbeteiligung zur Konversion der ehemaligen US-Militärflächen.<sup>13</sup> Bei den Planungen zur zukünftigen Nutzung des Tempelhofer Feldes fand ebenfalls Bürgerbeteiligung statt, die aufgrund des Volksentscheids von 2014 aber ins Leere lief.<sup>14</sup> In Kirchzarten wurde zwischen 2011 und 2013 diskutiert, ob eine Mountainbike-Strecke eingerichtet werden sollte. Hier gab es einen Runden Tisch, dem die Bürgerinitiative gegen eine solche Strecke, die Mountain-Biker und die Verwaltungsspitze angehörten. Am Ende entschieden sich die Bürgerinnen und Bürger mit großer Mehrheit gegen eine solche Sportstätte.<sup>15</sup> Dass die Ergebnisse von vielen Beteiligungsverfahren von der Kommunalpolitik nicht umgesetzt werden, ist ein Problem, mit dem sich die Verfechter der informellen Bürgerbeteiligung schon lange befassen. Zu den Qualitätskriterien, die beispielsweise vom Netzwerk Bürgerbeteiligung publiziert wurden, gehört, den Umgang mit den Ergebnissen verbindlich und transparent zu gestalten.<sup>16</sup> Im schlimmsten Fall verschwinden Empfehlungen der Bürgerinnen und Bürger in irgendwelchen Schubladen. Nun tauchte in einer Reihe von Fällen das Problem auf, dass sich die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger gegen Empfehlungen aus Beteiligungsverfahren richtete. Nicht die Umsetzung in Verwaltung und Rat war nun das Problem, sondern die Akzeptanz der Wahlberechtigten.

Im Rahmen der Studie „Vielfältige Demokratie“ der *Bertelsmann Stiftung* aus dem Jahr 2014 stellten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler fest, dass für die Befragten repräsentative Demokratie, Bürgerbeteiligung

- 
- 13 Siehe dazu Rhein-Neckar-Zeitung vom 18.6.2013 ([https://www.rnz.de/nachrichten/mannheim\\_artikel,-Mannheim-Buga-Am-22-September-haben-die-Mannheimer-das-Wort-\\_arid,33004.html](https://www.rnz.de/nachrichten/mannheim_artikel,-Mannheim-Buga-Am-22-September-haben-die-Mannheimer-das-Wort-_arid,33004.html) [Zugriff: 5.8.2018]).
  - 14 B. Böhm, Mehr Mut zur Bürgerbeteiligung durch innovative Verfahrenskombinationen: Ein Plädoyer für die Verknüpfung direkter, deliberativer und parlamentarischer Demokratie, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2015 vom 31.3.2015, S. 6, ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nbb\\_beitrag\\_boehm\\_150331.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_beitrag_boehm_150331.pdf) [Zugriff 6.6.2018]).
  - 15 Siehe C. Büttner, Wenn Bürgerbegehren und Bürgerbeteiligung aufeinander treffen: Der Konflikt um den Giersberg in Kirchzarten, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2013 vom 9.7.2013 ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nwbb\\_beitrag\\_buettner\\_130719.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nwbb_beitrag_buettner_130719.pdf) [Zugriff 6.6.2018]).
  - 16 Siehe hierzu Punkt 5 der „Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung“ (Fn. 9).

und Abstimmungen im Großen und Ganzen gleichwertig waren. Verkürzt lässt sich sagen, die Menschen wollen, dass die Gewählten ihre Aufgaben wahrnehmen, sie wollen aber auch gefragt werden und im Zweifel können sie sich vorstellen, in bestimmten Sachfragen selbst zu entscheiden.<sup>17</sup> Diese Erkenntnis und die oben genannten Beispiele führten in Kreisen von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu regen Diskussionen. Im Zentrum stand vor allem die Frage, wie sich die drei Bereiche (repräsentative Demokratie, Bürgerbeteiligung und Volksabstimmungen) besser vereinbaren ließen. *Norbert Kersting* veröffentlichte 2013 dazu unter dem Schlagwort „hybride Partizipation“ erste Überlegungen im Netzwerk Bürgerbeteiligung.<sup>18</sup> In den Jahren danach folgten Beiträge von *Hans-Liudger Dienel et al.*, *Christian Büttner* und *Andreas Paust*.<sup>19</sup> Ergänzt wurden diese eher grundsätzlichen oder abstrakten Betrachtungen durch Abhandlungen anderer Autorinnen und Autoren über konkrete Beispiele.<sup>20</sup> Der bundesweite Think Tank „*Allianz Vielfältige Demokratie*“ und der *Verein Mehr Demokratie* publizierten

- 
- 17 *Bertelsmann Stiftung*, Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“, 2014 ([http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BST/Publikationen/GrauePublikationen/GP\\_Vielfaeltige\\_Demokratie.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BST/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Vielfaeltige_Demokratie.pdf) [Zugriff 11.7.2018]).
- 18 *N. Kersting*, Hybride Partizipation - Verknüpfung von direkter und deliberativer Demokratie anhand zweier internationaler Beispiele, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2013 vom 9.7.2013 ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nwbb\\_beitrag\\_kersting\\_130708.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nwbb_beitrag_kersting_130708.pdf) [Zugriff 18.6.2018]).
- 19 *H.-L. Dienel/H. Banthien/C. Nierth*, Sachorientierte Bürger- und Volksentscheide. Ein Vorschlag zur Kopplung von partizipativer, direkter und parlamentarischer Demokratie, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2015 vom 31.3.2015 ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nbb\\_beitrag\\_dienel\\_banthien\\_nierth\\_150331.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_beitrag_dienel_banthien_nierth_150331.pdf) [Zugriff 18.6.2018]); *C. Büttner*, Wie können sich dialogische und direkte Beteiligungsverfahren ergänzen? Hinweise aus der kommunalen Praxis in Baden-Württemberg, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2015 vom 31.3.2015 ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nbb\\_beitrag\\_buettner\\_150331.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_beitrag_buettner_150331.pdf) [Zugriff 18.6.2018]); *A. Paust*, Bürgerentscheid mit Bürgerbeteiligung verbinden – geht das? in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2015 vom 31.3.2015 ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nbb\\_beitrag\\_paust\\_150331.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_beitrag_paust_150331.pdf) [Zugriff 18.6.2018]).
- 20 *F. Reidinger/H. Wezel*, Beteiligung und direkte Demokratie erfolgreich verbinden, am Beispiel der JVA Rottweil, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2017 vom 24.10.2017 ([https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/3\\_2017/nbb\\_beitrag\\_reidinger\\_wezel\\_171024.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/3_2017/nbb_beitrag_reidinger_wezel_171024.pdf) [Zugriff 17.7.2018]).

ebenfalls Überlegungen, wie sich die drei Partizipationsformen verbinden lassen.<sup>21</sup>

Insbesondere die Publikationen des Stuttgarter Vereins *Allianz für Beteiligung* und des Landesverbandes Baden-Württemberg von *Mehr Demokratie e.V.* in Stuttgart, aber auch der Beitrag von *Andreas Paust* weisen auf rechtliche Problemlagen hin. Dazu zählen beispielsweise die starre Frist zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, die deliberative Verfahren aus zeitlichen Gründen kaum möglich macht, oder auch die in vielen Gemeindeordnungen fehlende Möglichkeit des Gemeinderats, eine Alternativvorlage vorzulegen. Die Modelle und Überlegungen gehen aber im Wesentlichen allesamt in ähnliche Richtungen, so dass sie im Folgenden zusammengefasst werden. Auch wenn dabei von einer Verbindung aus deliberativen und direktdemokratischen Demokratieformen gesprochen wird, liegt es auf der Hand, dass der Gemeinderat als Entscheider stets in das Verfahren mit eingebunden sein muss.

### 1. Bürgerbeteiligung als frühe Konfliktlösung zur Vermeidung von Bürgerbegehren

*Andreas Paust* führt aus, dass in vielen Bürgerbegehrensfällen schon von Beginn an Anzeichen vorliegen können, dass sich gegen ein bestimmtes Vorhaben Widerstand äußert und formiert. Hier sei der beste Ansatzpunkt für deliberative Beteiligung. Paust gibt dabei zu bedenken, dass es einer „aufmerksamen und empathischen“ Verwaltung und Kommunalpolitik bedürfe, damit die Notwendigkeit gesehen und entsprechend gehandelt werde.<sup>22</sup> Im Papier von *Mehr Demokratie e.V.* wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass direkte Demokratie wie eine Art Damoklesschwert wirke: Allein das Vorhandensein effektiver direktdemokratischer Regelungen würde die Politik für Bürgerbeteiligung offener machen, da die Politik davon mehr Akzeptanz erwarte.<sup>23</sup> Auch die Publikation der *Allianz*

---

21 *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung, Volksabstimmungen, Parlamentsentscheidungen. Empfehlungen und Praxisbeispiele für ein gutes Zusammenspiel in der Vielfältigen Demokratie, 2018 (Download unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-volksabstimmungen-parlamentsentscheidungen/> [Zugriff 17.7.2018]); *Mehr Demokratie e.V.*, Positionspapier Nr. 19: Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung verbinden ([https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen19\\_DD\\_und\\_Buergerbeteiligung\\_verbinden.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen19_DD_und_Buergerbeteiligung_verbinden.pdf) [Zugriff 17.7.2018]).

22 *Paust*, Bürgerentscheid (Fn. 19), S. 6.

23 *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgerbeteiligung und DD verbinden (Fn. 21), S. 12.

*Vielfältige Demokratie* sieht diese Form als Standardmodell an: Der Gemeinderat setzt zu wichtigen Entscheidungen ein deliberatives Beteiligungsverfahren an („Modell 1“).<sup>24</sup>

## II. Bürgerbeteiligung bei einem drohenden Bürgerbegehren

Ist ein Bürgerbegehren angekündigt oder im Gange, könnte der Gemeinderat frühzeitig ein deliberatives Beteiligungsverfahren initiieren. Es hätte das Ziel, den sich abzeichnenden Konflikt frühzeitig zu bearbeiten und ein Bürgerbegehren und eine Abstimmung zu vermeiden. Auf diese Kombinationsmöglichkeit weisen *Paust*, *Büttner*, *Mehr Demokratie e.V.* und die *Allianz Vielfältige Demokratie* („Modell 3“) hin.<sup>25</sup> Für eine frühzeitige Verhandlung vor dem Einreichen eines Begehrens spricht, dass noch keine Frist für eine Abstimmung läuft. Bei kassatorischen Bürgerbegehren, die sich gegen einen bestehenden Gemeinderatsbeschluss richten, müsste der Gemeinderat aber seinen Beschluss zurücknehmen: Je nach Gemeindeordnung haben die Initiatoren eines Begehrens lediglich wenige Wochen oder Monate Zeit, ein Begehren einzureichen. Sie würden also einer Verhandlung sowieso nur zustimmen, wenn auch weiterhin die Möglichkeit bestünde, eine Abstimmung zu erwirken.

## III. Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Bürgerbegehrens

Ähnlich wie im voran gehenden Modell kann im Rahmen eines eingereichten Bürgerbegehrens ein deliberatives Beteiligungsverfahren dazu verwendet werden, um mit Hilfe eines Kompromisses die Abstimmung zu vermeiden, Teilkompromisse zu finden, eine Vorlage zu modifizieren oder eine Alternativvorlage zu entwickeln. Auf diese Möglichkeiten weisen mehr oder weniger alle Beiträge hin.

---

24 *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung (Fn. 21), S. 18 f.

25 *Paust*, Bürgerentscheid (Fn. 19), S. 2; *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung (Fn. 21), S. 20; *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgerbeteiligung und DD verbinden (Fn. 21), S. 20; eher skeptisch bei *Büttner*, Beteiligungsverfahren (Fn. 19), S. 4.

## 1. Kompromisse schließen und Abstimmung vermeiden

Ein deliberatives Beteiligungsverfahren könnte verwendet werden, um einen Kompromiss unter den Beteiligten zu erarbeiten, der die Initiatoren dazu bringt, ihr Begehren zurück zu ziehen. Auf diese Kombinationsmöglichkeit weisen alle Beiträge und Papiere hin. Rechtlich wie auch politisch ist dies aber für die Initiatoren nicht immer möglich. Zwar weist *Roland Geitmann* bereits 2007 für Baden-Württemberg auf die Möglichkeit hin, per öffentlich-rechtlichem Vergleichsvertrag gemäß § 55 LVwVfG einen Bürgerentscheid zu vermeiden, eine rechtlich eindeutige Festlegung in der Gemeindeordnung wäre aber wünschenswert.<sup>26</sup> Zudem ist es für die Initiatoren heikel, ein Begehren, für das hunderte oder tausende Menschen unterschrieben haben, zurückzuziehen. Sie können sich nicht sicher sein, dass dies von den Unterzeichnenden positiv bewertet wird.

## 2. Teilkompromisse finden und Vorlage modifizieren

Unproblematischer ist es, wenn im Rahmen eines deliberativen Verfahrens Teilkompromisse gefunden werden können. Die Rechtslage in Baden-Württemberg etwa sieht vor, dass Fragestellungen bei Bürgerbegehren der aktuellen Beschlusslage angepasst werden können. Erledigen sich somit Teile eines Bürgerbegehrens, weil der Gemeinderat sie übernimmt, kann die Vorlage modifiziert und der Abstimmung unterbreitet werden.

## 3. Alternativvorlage entwickeln

Sowohl das Positionspapier von *Mehr Demokratie e.V.* als auch die *Dienel et al.* weisen darauf hin, dass ein Beteiligungsverfahren auch genutzt werden kann, um Alternativvorlagen für die Abstimmung zu entwickeln.<sup>27</sup> Neben der Frage von Kompromissen und der Übernahme eines Begehrens, könnte der Gemeinderat eine Alternative zu seinem ursprünglichen Beschluss und dem Anliegen des Bürgerbegehrens entwickeln, der dann ebenfalls der Abstimmung unterbreitet wird. Hierbei sei wieder auf die rechtliche Problematik hingewiesen, dass solche Alternativvorschläge bislang

---

26 *R. Geitmann*, Bürgerbegehren und -entscheid demokratisch handhaben und ausgestalten, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, 28/2007, S. 321 ff.

27 *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgerbeteiligung und DD verbinden (Fn. 21), S. 10 f; *Dienel et al.*, Bürger- und Volksentscheide (Fn. 19), S. 5.

nicht in allen Bundesländern möglich sind. Zudem muss es zeitlich möglich sein, zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ein deliberatives Verfahren anzusetzen.

#### IV. Bürgerbeteiligung zur Erarbeitung einer Abstimmungsvorlage des Rates

Kersting, Paust, Dienel et al. sowie die *Allianz Vielfältige Demokratie* („Modell 2“) schlagen vor, dass Gemeinderäte, wenn sie selbst einen Bürgerentscheid initiieren (sogenannter Ratsbürgerentscheid oder Ratsreferendum), vorher einen deliberativen Beteiligungsprozess starten.<sup>28</sup> Der Beschlussvorschlag für den Bürgerentscheid würde auf dessen Empfehlungen basieren.

#### V. Gestaltung des Informations- und Meinungsbildungsprozesses vor einer Abstimmung

Büttner, Dienel et al. sowie *Mehr Demokratie e.V.* betonen die positiven Potenziale von deliberativen Verfahren und Methoden für einen sachlicheren, geregelteren Abstimmungskampf.<sup>29</sup> Die teils emotionale Zuspitzung vor Abstimmungen wird in allen Beiträgen und Papieren kritisch gesehen. Insbesondere Büttner betont hierbei die Notwendigkeit eines neutralen Moderators/einer neutralen Moderatorin.<sup>30</sup>

---

28 Kersting, Partizipation (Fn. 18), S. 7; Paust, Bürgerentscheid (Fn. 19), S. 2 f; Dienel et al., Bürger- und Volksentscheide (Fn. 19), S. 4 f; *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung (Fn. 21), S. 19.

29 Büttner, Beteiligungsverfahren (Fn. 19), S. 3; Dienel et al., Bürger- und Volksentscheide (Fn. 19), S. 6; *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgerbeteiligung und DD verbinden (Fn. 21), S. 9 f.

30 Büttner, Beteiligungsverfahren (Fn. 19), S. 4.

## VI. Bearbeitung des Abstimmungsergebnisses in einem deliberativen Verfahren

Paust, Dienel et al. sowie *Mehr Demokratie e.V.* und die *Allianz Vielfältige Demokratie* („Modell 4“) heben die Möglichkeit hervor, dass Abstimmungsergebnisse mit Bürgerbeteiligung umgesetzt werden können.<sup>31</sup> Das Positionspapier von *Mehr Demokratie e.V.* geht hierbei am weitesten. So sieht der Verein Bedarfe für eine „nachträgliche“ Bürgerbeteiligung sogar dann, wenn der Gemeinderat ein Bürgerbegehren übernommen hat.<sup>32</sup> Zudem macht das Positionspapier deutlich, dass deliberative Verfahren nicht nur dann sinnvoll sind, wenn die Bürgerinnen und Bürger sich für etwas ausgesprochen haben, sondern auch dann, wenn sie etwas abgelehnt haben. Gerade im letzten Fall ist der Bedarf am höchsten, wenn sich aus der Abstimmungsfrage keine Alternative zur Gemeinderatsposition ergibt. Wurde beispielsweise die vom Gemeinderat präferierte Lösung für eine Umgehungsstraße in einem Bürgerentscheid abgelehnt, bleibt das Verkehrsproblem, welches man durch die neue Straße lösen wollte, bestehen.

### D. Wen beteiligen?

Wie unter Punkt C aufgezeigt, gibt es in direktdemokratischen Prozessen durchaus die Möglichkeit zu Deliberation und Verhandlung. Dies widerspricht dem häufig vorgebrachten Vorwand gegen direkte Demokratie, in ihr seien nur Ja-Nein-Entscheidungen möglich. Tatsächlich eröffnen sich bei direktdemokratischen Prozessen Verhandlungsoptionen und -gelegenheiten, die zeitlich sogar über eine Abstimmung selbst hinausgehen.

Leider zeigt sich in vielen Fällen, dass die Chance für einen deliberativen Diskussionsprozess nicht genutzt wird. Denn statt einen Beteiligungsprozess anzusetzen, an dem auch andere Gruppen und Personen repräsentiert und beteiligt sind, werden tatsächlich bloße bilaterale Verhandlungen mit den Initiatoren von Bürgerbegehren geführt. Der viel kritisierten sozialen

31 Paust, Bürgerentscheid (Fn. 19), S. 5; Dienel et al., Bürger- und Volksentscheide (Fn. 19), S. 6; *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgerbeteiligung und DD verbinden (Fn. 21), S. 10 f; *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung (Fn. 21), S. 21.

32 *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgerbeteiligung und DD verbinden (Fn. 21), S. 11.

Selektivität von direkter Demokratie wird dadurch weiter Vorschub geleistet.<sup>33</sup> Eine solche Vorgehensweise bestärkt das Vorurteil gegenüber direkter Demokratie, dass nur die gehört werden, die am lautesten schreien. Der Gemeinderat, dem bei solchen Verhandlungen eine entscheidende Rolle zukommt, kann dieses Defizit nicht ausgleichen, denn auch in der repräsentativen Demokratie erscheint soziale Selektivität als Problem.<sup>34</sup>

Es ist selbstverständlich, dass aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung von direktdemokratischen Verfahren zeitliche und verfahrenstechnische Zwänge entstehen, die einem optimal gestalteten Beteiligungsprozess entgegenstehen. Dennoch empfiehlt es sich, die folgenden möglichen Maßnahmen zu prüfen. Öffnet sich ein Verhandlungsfenster zu Beginn oder während des direktdemokratischen Verfahrens, so stellen diese Empfehlungen sicher, dass aus bilateralen Verhandlungen ein breiter Beteiligungsprozess werden kann. Nach einer Abstimmung sprechen zeitliche oder rechtliche Gründe kaum dagegen, dass mit einem Beteiligungsprozess nach neuen Lösungen gesucht oder Abstimmungsergebnisse umgesetzt werden.

### *I. Beteiligungsscoping zum Einstieg*

Zu Beginn sollte ein sogenanntes Beteiligungsscoping durchgeführt werden, wie es auch *Paust* vorschlägt.<sup>35</sup> Darin werden ein grober zeitlicher Rahmen festgelegt und die Teilnehmenden bestimmt. Das Beteiligungsscoping wurde in Baden-Württemberg im Rahmen der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt und wird näher im Planungsleitfaden der Landesregierung beschrieben.<sup>36</sup>

---

33 Siehe hierzu beispielsweise folgendes Interview der ZEIT mit Wolfgang Merkel vom 14.11.2013 (<https://democracy.blog.wzb.eu/2013/11/14/wolfgang-merkel-zur-direkten-demokratie-im-interview-mit-zeit-online/> [Zugriff 15.7.2018]).

34 Siehe hierzu zum Beispiel *Bertelsmann Stiftung*, Gespaltene Demokratie. Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013, 2013 ([https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP\\_Gespaltene\\_Demokratie.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Gespaltene_Demokratie.pdf) [Zugriff 15.7.2018]).

35 *Paust*, Bürgerentscheid (Fn. 19), S. 2 f.

36 Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) vom 17.12.2013 (GABl. Nr. 2 2014, S. 22); *Staatsministerium Baden-Württemberg*, Leitfaden für eine neue Planungskultur, 2014 ([https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717\\_Planungsleitfaden.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf) [Zugriff 17.7.2018]).

## *II. Herr des Verfahrens: eine Spurgruppe*

Liegt die Verantwortung für ein Beteiligungsverfahren lediglich in den Händen eines Akteurs – in der Regel jenen der Verwaltung – besteht die Gefahr, dass Entscheidungen zum Verfahren negativ bewertet oder auftauchende Probleme skandalisiert werden. Deshalb macht es Sinn, sich mit den wesentlichen Akteuren im Rahmen einer sogenannten Spurgruppe (auch: Begleitgruppe) über das Verfahren zu einigen.<sup>37</sup> Eine Spurgruppe sollte maximal aus einem Dutzend Personen bestehen. Es sollten Personen sein, mit denen sich alle am Verfahren Beteiligten identifizieren können. Die Spurgruppe führt keine inhaltlichen Debatten, sondern verständigt sich lediglich über Verfahrensfragen.

## *III. Neutrale Moderation als Vermittler*

Häufig unterschätzt wird die Notwendigkeit, eine neutrale Person einzubeziehen, die vermittelt und moderiert. Es muss nicht immer ein professioneller Moderator sein. Wichtig ist, dass die Person moderieren kann und als neutral gilt. Moderatorinnen und Moderatoren sollten immer gemeinsam mit den hauptsächlich betroffenen Akteuren festgelegt werden. Dies fördert deren Akzeptanz.

## *IV. Die im Verfahren Beteiligten*

Um von bilateralen Verhandlungen weg zu kommen und zu deliberativen Beteiligungsverfahren zu gelangen, ist es notwendig, die Zahl der Teilnehmenden zu erhöhen. Selbstverständlich gehören zu den Beteiligten der Bürgermeister/die Bürgermeisterin als Spitze der Verwaltung, der Gemeinderat und die Initiatoren des Bürgerbegehrens. Des Weiteren finden sich häufig auch Initiativen, die die Gegenposition der Initiatoren einnehmen. Auch Vereine oder Verbände haben häufig Positionen, die sie berücksichtigt sehen wollen. Das Problem der institutionalisierten Akteure, zu denen auch die Gemeinderäte und die Initiatoren gehören, ist, dass Positionswechsel

---

37 Grundsätzliche Überlegungen zu Nutzen und Herausforderungen von „partizipativen Begleitgremien“ haben Jan Korte und Michelle Ruesch angestellt: J. Korte/M. Ruesch, Bürgerbeteiligung an der Bürgerbeteiligung – Gedanken zu „partizipativen Begleitgremien“ in Beteiligungsprozessen, in: J. Sommer (Hrsg.), Kursbuch Bürgerbeteiligung #2, Berlin 2017, S. 387 ff.

äußerst selten vollzogen werden. Die Akteure fühlen sich als Vertreter/Vertreterin ihrer Positionen und ihrer Mitglieder. Typischerweise geht dies einher mit Fensterreden, Fundamentalpositionen und Gutachterschlachten. Um die Teilnehmerschaft breiter und flexibler aufzustellen, empfiehlt es sich, zufällig ausgewählte Einwohnerinnen und Einwohner für das Verfahren zu gewinnen. Sie nehmen am Beteiligungsverfahren teil und können auch in der Spurgruppe vertreten sein.

## *E. Teilnehmende zufällig auswählen*

### *I. Motivation zum Einbezug von „Zufallsbürgern“*

Um in Beteiligungsverfahren zu vermeiden, dass sich immer „die üblichen Verdächtigen“ einbringen, hat es sich in der Praxis bewährt, dass Einwohnerinnen und Einwohner über das Einwohnermelderegister zufällig ausgewählt und eingeladen werden. Sie verbreitern den Kreis der Teilnehmenden und reduzieren somit die soziale Selektivität, die sich auch bei Beteiligungsprozessen beobachten lässt. Diese Menschen sind keine Experten, sie besitzen aber Alltagswissen und stellen quasi den Mann oder die Frau von der Straße dar. Fehlendes Wissen eignen sie sich in der Regel an, wenn das Beteiligungsverfahren dies zulässt. Sie hinterfragen nicht nur die Positionen der anderen Akteure, sondern auch ihre eigene. Sie sind laut *Timo Rieg* auch niemandem verpflichtet und werden deshalb als unabhängig angesehen. *Rieg* beschreibt den Nutzen ausgeloster Teilnehmender ausführlich und schlägt beispielsweise vor, die Räte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks um „Zufallsbürger“ zu erweitern.<sup>38</sup>

## *II. Geeignete Beteiligungsformen*

Ob Zukunftswerkstatt oder Großgruppenmoderation, zufällig ausgewählte Teilnehmende lassen sich fast in jede Beteiligungsmethode integrieren. Mit der Planungszelle und dem BürgerInnen-Rat stehen dabei zwei Methoden zur Verfügung, die ausschließlich mit zufällig ausgewählten Teilnehmenden arbeiten.<sup>39</sup> Die anderen Akteure, im Fall von Bürgerbegehren sind dies

---

38 *T. Rieg*, Repräsentative Bürgervoten dank Teilnehmer-Auslosung, in: J. Sommer (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung #2*, Berlin 2017, S. 315 ff.

39 *P. Nanz/M. Fritsche*, *Handbuch Bürgerbeteiligung*, Bonn 2012, S. 41 ff. und 50 ff.

etwa der Gemeinderat und die Initiatoren, fungieren hierbei lediglich als Expertinnen und Experten. Sie sind dabei nicht Teilnehmende am Beteiligungsverfahren. Unabhängig davon, für welche Art der Bürgerbeteiligung man sich entscheidet, ein Teil der Teilnehmenden sollte zufällig ausgewählt sein.

### III. Durchführung der Zufallsauswahl

Eine Kommune kann über das Einwohnermelderegister zufällig Menschen auswählen. Diese Personen werden angeschrieben und eingeladen. In der Regel melden sich bis zu 10 Prozent der angeschriebenen Personen mit einer Teilnahmeabsicht zurück. Je nach benötigter Anzahl von Teilnehmenden können dann entweder alle oder eine weitere Auswahl der positiven Rückmeldungen eine Zusage erhalten. Bei dieser weiteren Auswahl kann darauf geachtet werden, dass demografische Gesichtspunkte wie Alter und Geschlecht berücksichtigt werden. So kann gewährleistet werden, dass beispielsweise die Hälfte der Teilnehmenden Frauen sind oder ein Drittel unter 30. Alternativen zur Auswahl über das Einwohnermelderegister sind die Telefonrekrutierung, das Von-Tür-zu-Tür-gehen oder der Aufruf zur Teilnahme mit anschließendem Losverfahren.<sup>40</sup>

Als Wunderwaffe für demokratische Partizipation kann aber auch die Zufallsauswahl nicht gelten. In der Regel werden daran nur diejenigen Personen teilnehmen, die ein Mindestmaß an Interesse und vor allem Zeit aufbringen können. Wenn eine Sprachübersetzung oder Kinderbetreuung angeboten wird, dann fällt es sicherlich leichter, Personen mit Migrationshintergrund oder Mütter und Väter zu rekrutieren. Eine idealtypische und völlig repräsentative Auswahl an Teilnehmenden ist ohne großen Aufwand sicherlich nicht zu erreichen. Mit der Zufallsauswahl lässt sich aber in der Regel eine breitere Teilnehmerschaft rekrutieren als mittels klassischem Aufruf über das Gemeindeblatt.

---

40 Vgl. für eine Darstellung verschiedener Zufalls-Auswahlmethoden: *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl. Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: ein Leitfaden für die Praxis, 2017 ([https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige\\_Demokratie\\_gestalten/Buergerbeteiligung\\_mit\\_Zufallsauswahl\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_mit_Zufallsauswahl_final.pdf) [Zugriff 13.7.2018]).

#### IV. Beispiele für den Einsatz einer Zufallsauswahl im Rahmen von Beteiligungsprozessen

Die folgenden Beispiele zeigen, wie eine Zufallsauswahl im Rahmen von Beteiligungsprozessen im Zusammenhang mit direktdemokratischen Verfahren funktionieren kann. Das Beispiel der Altersversorgung von Abgeordneten kann hierbei als Beispiel für den unter C.II beschriebenen Fall genommen werden. Die Hängebrücke in Rottweil und die Citizen's Assembly aus Irland für den Fall, in dem aus einem Beteiligungsprozess eine Abstimmung hervorgeht (vgl. C.I und C.IV). Das Beispiel Weinheim zeigt, wie Gemeinderäte auf ein Bürgerbegehren reagiert haben und ein Bürgergutachten mithilfe von Bürgerräten in Auftrag gaben. Die Nachbarschaftsgespräche sind ein Beispiel dafür, dass Zufallsbürger gerade auch in kleinräumigen Quartieren genutzt werden können.

##### 1. Altersversorgung baden-württembergischer Abgeordneter

Die Abgeordneten im Landtag von Baden-Württemberg haben im Sommer 2017 beschlossen, zu einer staatlichen Altersversorgung zurück zu kehren. Dies führte in der Öffentlichkeit zu Empörung. Der Verein Mehr Demokratie e.V. und der Bund der Steuerzahler brachten in Folge dessen einen Volksantrag ins Spiel. Aufgrund der öffentlichen Diskussion nahmen die Abgeordneten ihre Entscheidung wieder zurück. Die Landtagspräsidentin setzte eine unabhängige Kommission aus Experten ein und berief zusätzlich ein Bürgerforum aus zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern. Sie sollten eine Empfehlung aus Bürgersicht für die Expertenkommission erarbeiten.

Die Landtagsverwaltung beauftragte für die Zufallsauswahl das Bamberger Centrum für Empirische Studien (BACES) und für die Moderation die Translake GmbH aus Konstanz. Die Zufallsauswahl wurde mit einer Telefonakquise durchgeführt.<sup>41</sup>

Die zufällig ausgewählten Teilnehmenden trafen sich an drei Samstagen in einem wertschätzenden Rahmen im Landtag. Sie sammelten Themen, die aus ihrer Sicht zu bearbeiten waren. Input bekamen sie von externen Experten oder recherchierten selbst. Abschließend erarbeiteten sie Empfehlungen

---

41 Das Auswahlverfahren wird unter <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/gremien/kommission--burgerforum/burgerforum/zusammensetzung.html> (Zugriff 17.7.2018) ausführlich beschrieben.

für die Altersversorgung der Abgeordneten. Diese Empfehlungen ergänzten jene der Expertenkommission und wurden an das Landtagspräsidium weitergeleitet. Sowohl die Expertinnen und Experten als auch die Bürgerinnen und Bürger aus dem Bürgerforum favorisierten den Beitritt der Abgeordneten zu einem Versorgungswerk.<sup>42</sup> Die Beschlussfassung des Landtags steht noch aus (Stand: Juli 2018).

## 2. Hängebrücke in Rottweil

In Rottweil, der ältesten Stadt Baden-Württembergs, soll eine Hängebrücke zwischen dem Aufzug-Testturm von Thyssenkrupp und der Altstadt gebaut werden. Rottweil hat zuvor bereits mit der erfolgreichen Standortfindung für eine neue Justizvollzugsanstalt positive Erfahrungen mit der Verbindung von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie gemacht.

Zusätzlich zu den von Anfang an gesetzten Mitwirkenden (Anlieger, Investor, Verbände, Initiativen, Verwaltung, Gemeinderatsfraktionen) wurden 15 zufällig aus dem Einwohnermelderegister gezogene Bürgerinnen und Bürger sowie einige Schülervereine gezielt angesprochen und gewonnen.

Die „Zufallsbürger“ hatten in dem 60-köpfigen Bürgerdialogforum die gleichen Funktionen wie alle anderen. Das Forum sollte eine Empfehlung für den Gemeinderat erarbeiten. Durch die Mitwirkung der zufällig ausgewählten Personen verhielten sich die Konfliktparteien etwas konstruktiver und wertschätzender. Die schriftliche Empfehlung an den Gemeinderat wurde vollständig zwischen allen Mitgliedern des Bürgerdialogforums abgestimmt. Sie sah vor, in dieser für die Stadt Rottweil strategischen Frage ein Votum der gesamten Bürgerschaft einzuholen. Insofern wurden alle drei Elemente unserer Demokratie kombiniert:

- Repräsentative Demokratie: Der Gemeinderat beauftragte das Bürgerdialogforum und setzte am Ende den Bürgerentscheid an.
- Dialogische Demokratie: Das Bürgerdialogforum erarbeitete konkrete Empfehlungen und viele Punkte konnten zwischen Verwaltung, Anliegern, Investor und den Betroffenen in einem frühen Stadium geklärt werden.

---

42 Mehr Informationen in der Pressemitteilung des Landtags vom 11.4.2018 unter <https://www.landtag-bw.de/home/aktuelles/pressemitteilungen/2018/april/432018.html> (Zugriff 13.7.2018).

- Direkte Demokratie: Am Ende des Dialogprozesses stand am 19. März 2017 ein Bürgerentscheid, bei dem 71,6 Prozent der Wahlberechtigten Ja zur Hängebrücke sagten. Die Wahlbeteiligung lag bei 48,4 Prozent.

### 3. Bürgergutachten und Bürgerentscheid zu Gewerbegebiet in Weinheim

In Weinheim wurde 2013 im Rahmen von Bürgerräten ein Bürgergutachten zu der Frage erstellt, an welchem Standort die Stadt ein Gewerbegebiet errichten sollte.<sup>43</sup> Dem war ein Bürgerbegehren vorausgegangen, welches sich gegen die ursprüngliche Position im Gemeinderat richtete und für unzulässig erklärt wurde. Das Bürgergutachten stellte die unterschiedlichen Positionen auf. Der Gemeinderat setzte im September 2013 einen Bürgerentscheid an, bei dem sich die Mehrheit der Abstimmenden für den vorgeschlagenen Standort aussprachen.

### 4. Nachbarschaftsgespräch in Pforzheim

Gisela Erler, die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg, organisierte von April bis November 2016 in Pforzheim mit den „Nachbarschaftsgesprächen“ ein neues aufsuchendes, sozialraumorientiertes Beteiligungsformat.<sup>44</sup> Durchgeführt wurden die Nachbarschaftsgespräche parallel in vier sehr unterschiedlichen Stadtteilen mit sehr geringer Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen. Es wurden pro Stadtteil 200 Einwohnerinnen und Einwohner zwischen 16 und 86 Jahren, gleich viele Frauen und Männer mit einem Bürgermeisterbrief angeschrieben und eingeladen.

Die zufällig ausgewählten Teilnehmenden waren die Stadtteil-Protagonisten der Nachbarschaftsgespräche. Sie diskutierten darüber, wie das Zusammenleben in ihrem Stadtteil gelingen kann. Dabei bestimmten sie, welche Themen für sie wichtig waren. Durch die Zufallsauswahl kamen Menschen zusammen, die sich außerhalb des politischen Radars bewegten. Verwaltung und Politik hatten in erster Linie die Aufgabe, den Zufallsbürgern zuzuhören. Die Ergebnisse stellten die Zufallsbürger den Verantwortlichen

---

43 Mehr dazu bei Büttner, Beteiligungsverfahren (Fn. 19).

44 Siehe Beteiligungsportal Baden-Württemberg (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/beteiligungsprojekte-der-landesregierung/nachbarschaftsgespraech/> [Zugriff: 17.7.2018]).

aus Landes- und Kommunalverwaltung bei einem „Speeddating“ vor. Abschließend berichteten die Stadteilgruppen im Gemeinderat der Stadt Pforzheim über die Ergebnisse. Zwar spielt in diesem Fall ein Bürgerentscheid keine Rolle. Es zeigt aber, dass das Zufallsprinzip auch sehr gut im kleinräumigen Kontext angewendet werden kann.

## 5. Citizen's Assembly in Irland

Ein prominentes Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit ist das Verfassungsreferendum in Irland über das Verbot von Schwangerschaftsabbrüchen. Der Impuls für diese Abstimmung geht auf die sogenannte Citizen's Assembly (CA) zurück, die von der irischen Regierung im Jahr 2016 eingesetzt wurde. Die CA hatten zum Ziel innerhalb der Legislaturperiode zu den Themen Schwangerschaftsabbrüche, Klimawandel, Demografischer Wandel, direkte Demokratie und zur Frage der Parlamentsauflösung („fixed term parliaments“) Empfehlungen zu erarbeiten.<sup>45</sup> Die CA bestand aus 99 Personen, die aus ganz Irland stammten und zufällig ausgewählt worden waren.<sup>46</sup> Dabei wurden sie persönlich zu Hause angesprochen. Die Frage der Schwangerschaftsabbrüche wurde in der CA lange und intensiv diskutiert und im April 2017 sprach sie die Empfehlung aus, diese zu erlauben. Dafür musste in Irland aber die Verfassung geändert werden, was nur über ein Referendum möglich ist. Am 25. Mai 2018 haben sich über 66 Prozent der Wählerinnen und Wähler in Irland für die entsprechende Änderung der Verfassung ausgesprochen.<sup>47</sup> Nun ist es dem Parlament möglich, per Gesetz neue Regeln für Schwangerschaftsabbrüche aufzustellen. Die Menschen in Irland haben damit eine 180 Grad-Wende in einem Thema vollzogen, welches lange Zeit als unumstößlich galt. Die Empfehlungen der CA haben den entscheidenden Impuls gegeben, das Thema zur Diskussion und zur Abstimmung zu stellen.

---

45 Hintergründe zur Einsetzung der CA unter <https://www.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/> (Zugriff 14.7.2018).

46 Zahl und Zusammensetzung der Mitglieder der CA finden sich unter <https://www.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Who-are-the-Members/> (Zugriff 14.7.2018).

47 Detaillierte Darstellung zum Beispiel bei The Guardian unter <https://www.theguardian.com/world/live/2018/may/26/irish-abortion-referendum-result-count-begins-live> [Zugriff: 14.8.2018].

## F. Zusammenfassung

Mit geringfügigen Veränderungen in den Regelungen für direktdemokratische Verfahren lassen sich deliberative Elemente in Bürgerbegehren und Bürgerentscheide einbauen. In der Praxis wurden im Wesentlichen fünf Zeitpunkte identifiziert, in denen dies möglich ist.

Der naheliegende Zeitpunkt ist der frühzeitige Einsatz von Bürgerbeteiligung zu Themen, bei denen Konflikte absehbar sind. Damit könnten Bürgerbegehren in der Regel vermieden werden. Zeichnet sich ein Bürgerbegehren ab, sollten deliberative Verhandlungsverfahren eingesetzt werden, um einen möglichst sachlichen Umgang mit einem sich abzeichnenden Konflikt anzustoßen. In diesem Moment bestehen inhaltlich wie rechtlich gesehen noch die größten Spielräume. Ist ein Begehren eingereicht, werden diese Spielräume wesentlich verringert. Dennoch können die Landesgesetzgeber Möglichkeiten schaffen, die das Verfahren flexibler gestalten. Dazu gehört die Alternativvorlage oder eine flexible Frist zwischen Bürgerbegehren und -entscheid. Beteiligungsverfahren können in dieser Stufe dazu beitragen, dass ein vollständiger Kompromiss gefunden werden kann und das Bürgerbegehren zurückgezogen wird. Bei komplexen Themen sind auch Teilkompromisse denkbar, so dass bestimmte Punkte nicht mehr in einer Abstimmung entschieden werden müssen. Sind keine Übereinkünfte möglich, so kann ein Beteiligungsverfahren in dieser Phase helfen, Alternativen zu entwickeln, die zusätzlich der Abstimmung unterbreitet werden können. Methoden der Bürgerbeteiligung können ferner eingesetzt werden, um die Abstimmungsdebatte sachlicher und fairer zu gestalten. Hier ist vor allem eine neutrale Person für die Moderation von Veranstaltungen wichtig. Als letzten Zeitpunkt der Verbindung von direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung wird die Phase nach einem Bürgerentscheid betrachtet. Hierbei kann sowohl die Frage der Umsetzung einer beschlossenen Maßnahme als auch die Neuorientierung nach einer abgelehnten Vorlage im Zentrum stehen. In beiden Fällen helfen Beteiligungsverfahren, Vertrauen zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Kommunalpolitik aufzubauen, das vielleicht im Vorfeld eines Bürgerentscheids verloren ging.

Mit Hilfe einiger Beispiele konnten wir zeigen, dass zufällig ausgeloste Teilnehmende sinnvoll einbezogen werden können. Sie verbreitern der Kreis der Teilnehmenden und scheinen inhaltlich flexibler als Gemeinderäte oder Bürgerinitiativen zu sein.

Zum Schluss sei noch darauf hingewiesen, dass zur Wirkung von „Zufallsbürgern“ in Beteiligungsprozessen relativ wenig bekannt ist. Zwar liegen erste Evaluationen und Erfahrungswerte vor, eine größere Studie fehlt

dagegen. Gerade die Wahrnehmung von zufälligen Teilnehmenden in der Öffentlichkeit, bei etablierten Akteuren und bei den anderen Bürgerinnen und Bürgern kann bislang nur auf Basis von Einzelfällen beurteilt werden. An dieser Stelle besteht noch Potenzial für weitere Forschung.

