



HOCHSCHULE OSNABRÜCK
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Mehr Demokratie durch Direkte Demokratie und Bürgerräte – So geht's

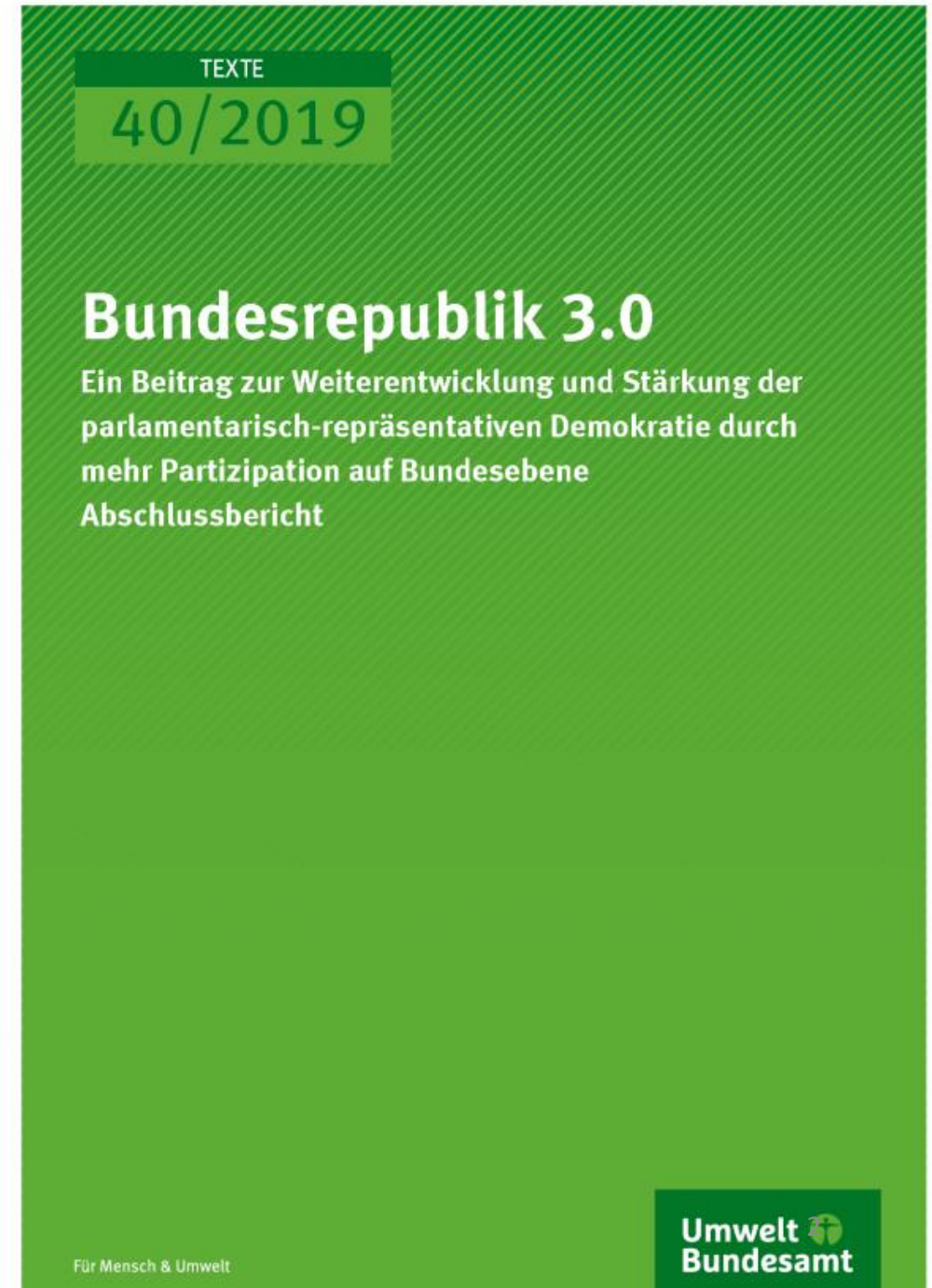
Prof. Dr. Hermann K. Heußner

<https://www.hs-osnabrueck.de/prof-dr-hermann-heussner/>

„Bürgerbeteiligung – Chancen und Grenzen“

14. Netzwerktreffen, Netzwerk für Toleranz Waldeck-Frankenberg, 18.6.2020
Kreishaus Korbach

- Dank
- Zur Person
 - Professor für Öffentliches Recht und Recht der Sozialen Arbeit
 - Forschungsschwerpunkte u.a.
 - Direkte Demokratie
 - Wahlen
 - Bürgerbeteiligung
- Mitarbeit an
 - Bundesrepublik 3.0

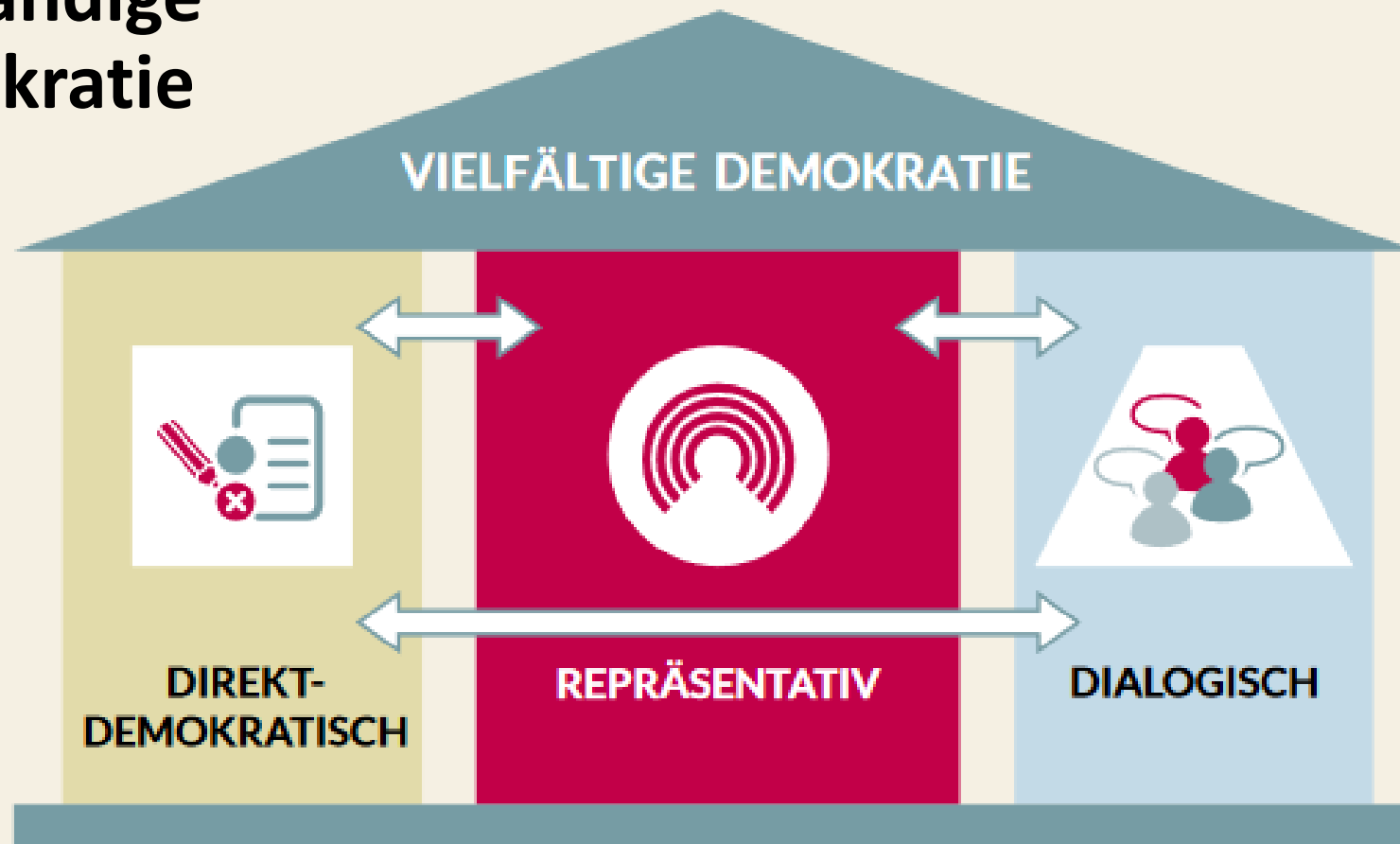


Überblick

- Vollständige/Vielfältige Demokratie
- Stärken und Schwächen der Verfahren
- Vorteile und Ziele der Verknüpfung der Verfahren
- Strukturierung der Bürgerbeteiligung
- Beispiele

Nur 30 Min., deshalb Vieles viel zu kurz

Vollständige Demokratie



Quelle: Allianz Vielfältige Demokratie

Vollständige Demokratie



Stärken und Schwächen

Repräsentative Beteiligung

 **STÄRKEN** Hohe Legitimation, hohe Akzeptanz von Wahlen, egalitärste Form der Beteiligung, Rechenschaftspflicht, Expertise der Fachverwaltungen, Kontrolle durch Öffentlichkeit

 **SCHWÄCHEN** Geringe Aktivierung der Bürgerexpertise, große Distanz zu Bürgern, mangelnde Transparenz der Entscheidungsfindung, ungleiche Einflussnahme von Interessengruppen, Denken in Legislaturperioden, Fraktionszwang

Stärken und Schwächen

Direktdemokratische Beteiligung

 **STÄRKEN** Fördert politisches Interesse von Bürgern, löst inhaltliche Debatten aus, rechtsverbindliche Entscheidungen, direkte Entscheidung über Sachfragen, Gegenmacht: diszipliniert und korrigiert Politik

 **SCHWÄCHEN** Polarisierung der Bürgerschaft, Zuspitzungen und vereinfachende Ja-Nein-Entscheidungen, Ausgang abhängig von Kampagnen-Fähigkeit, wenig rationale Diskurse, Zeitdruck, situative Entscheidungen

Stärken und Schwächen

Dialogorientierte Beteiligung

 **STÄRKEN** Flexibilität in Format und Ablauf, Versachlichung, gemeinschaftliche Entscheidungsvorbereitung, Meinungsvielfalt, Bereitschaft Ergebnisse anzuerkennen, fördert gegenseitiges Verständnis und Vertrauen zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft

 **SCHWÄCHEN** Selektive Teilnehmerschaft, geringe Rückkopplung mit Entscheidungsträgern während des Verfahrens, Ergebnisse bleiben vielfach unberücksichtigt, fehlende Rechenschaftspflicht und Verbindlichkeit, große Qualitätsunterschiede, hohe Kosten, hoher Zeitaufwand

Vorteile der Verknüpfung

Vorteile einer Verknüpfung dialogischer und repräsentativer Verfahren:

- Bedenken und Anregungen werden frühzeitig im Verfahren thematisiert
- Repräsentanten erfahren einen Wissenszuwachs und mehr über die Argumente und Sichtweisen der „Anderen“
- Bürgerbeteiligung schafft einen Rahmen zur Bearbeitung von Konflikten
- Die Kommunikation zwischen Repräsentanten und Bürgerinnen und Bürgern wird verbessert
- Ein konstruktiver Austausch schafft Vertrauen zwischen Repräsentanten und Bürgern
- Getroffene Entscheidungen werden eher akzeptiert

Vorteile der Verknüpfung

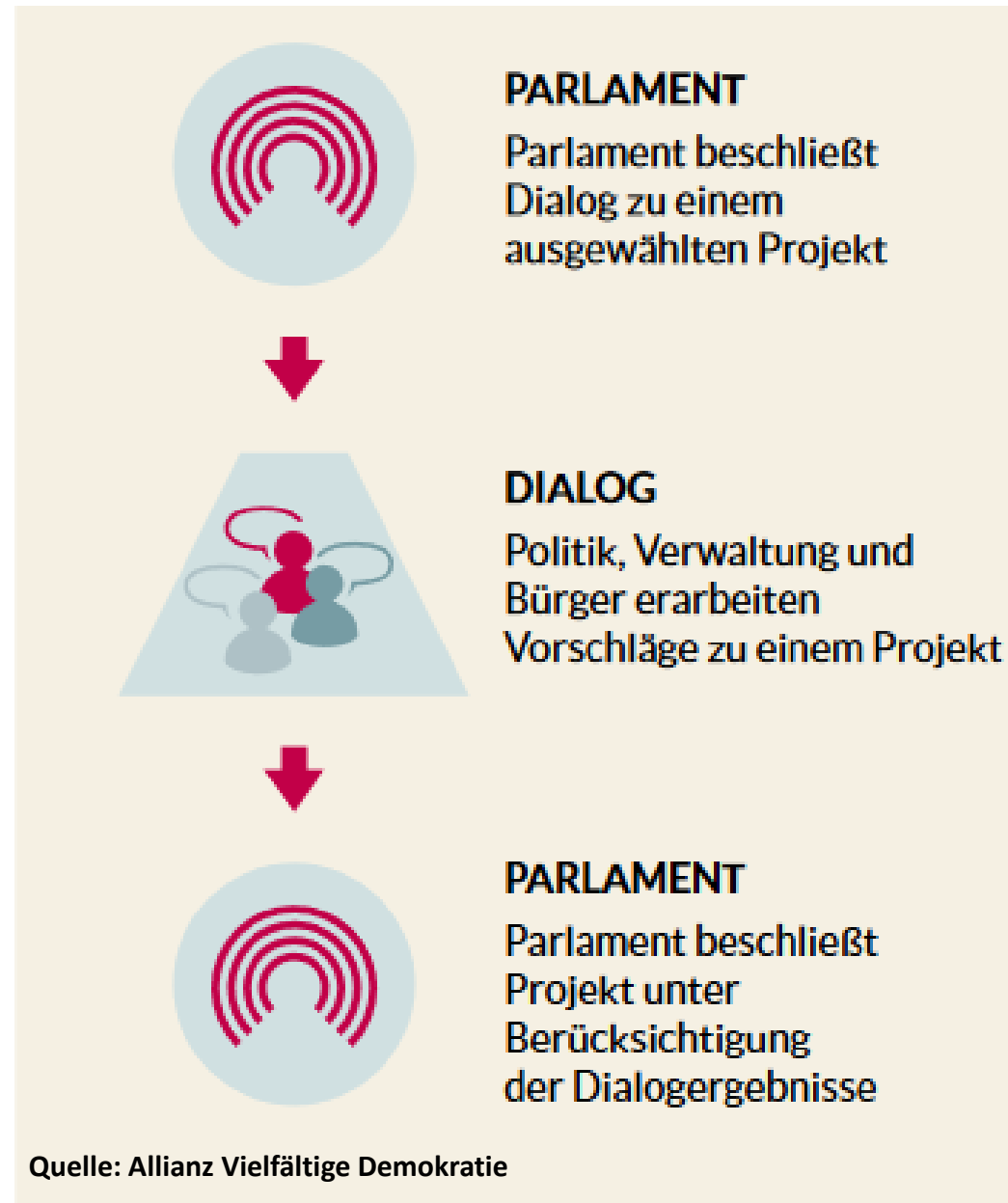
Vorteile einer Verknüpfung dialogischer und direktdemokratischer Verfahren:

- Dialogverfahren bereitet Abstimmung vor, versachlicht Debatten und entschärft Konflikte
- Alternativen können entwickelt und geprüft werden
- Risiko einer Polarisierung der Bürgerschaft sinkt
- Gesprächsfaden zwischen Politik und Bürger wird gestärkt
- Mehr Bürger werden aktiviert und beteiligen sich
- Die Chance auf einen Kompromiss besteht – Verzicht auf Bürgerentscheid möglich
- Abstimmung stärkt Legitimation politischer Entscheidungen

Vorbereitung einer Parlamentsentscheidung

Ziel:

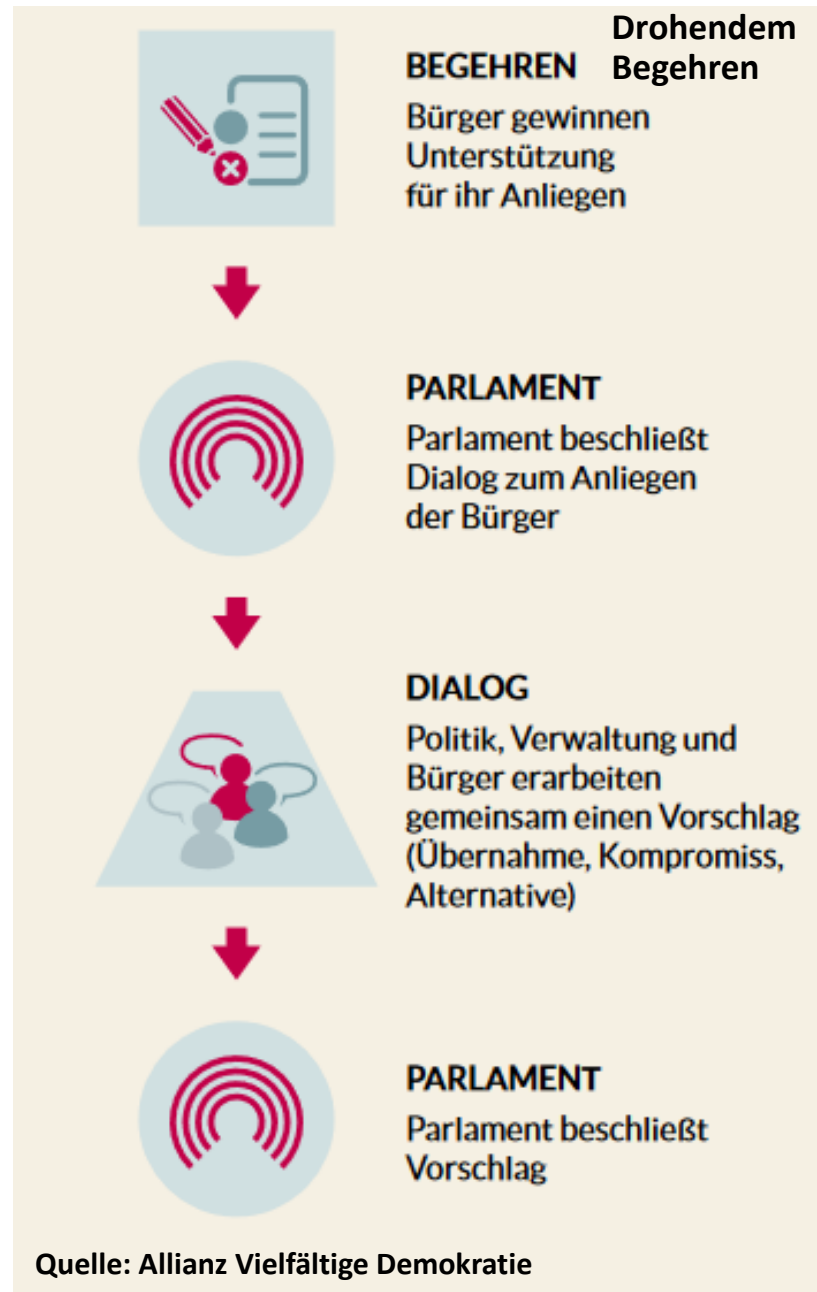
- Frühe
Konfliktvermeidung



Bürgerbeteiligung bei drohendem Bürgerbegehren/laufendem Bürgerbegehren

Ziele:

- Vermeidung/
Rücknahme
Bürgerbegehren
- Kompromiss
- Alternative



oder

Bürgerentscheid	
Kompromiss/ Alternative	Vorschlag Bürgerbegehren

Die am Verfahren Beteiligten

- Weg vom Bilateralen, hin zum Deliberativen/Partizipativen
- Bürgermeister, Gemeindevertretung/Fraktionen, Initiatoren
- Initiativen mit Gegenpositionen
- Vereine, Verbände
- Problem:
 - institutionelle Akteure: Positionswechsel nur selten
 - Fühlen sich Positionen/Mitgliedern etc. verpflichtet
 - Fensterreden, Fundamentalopposition, Gutachterschlachten
- Lösung:
 - Teilnehmerschaft: breiter, flexibler
 - **ZufallsbürgerInnen beteiligen**

Einbezug von Zufallsbürgern

- Vermindert soziale Selektivität
 - Zufallsauswahl über Einwohnermelderegister, Telefonregistern o.ä.
- Zufallsbürger
 - Neutral
 - Niemandem verpflichtet
 - Hinterfragen eigene/andere Positionen
 - Eignen sich Wissen an, wenn Verfahren darauf ausgelegt
 - Gemeinsames Lernen
 - Vertrauen entsteht

Geeignete Beteiligungsformen

Überblick bei Rohr et al., S. 46 ff.; Nanz/Fritsche, S. 36 ff.

- Div. Beteiligungsformen
 - Z.B. Zukunftswerkstatt, Großgruppenmoderation etc.
 - möglichst mit Zufallsbürgern als Teilgruppe
- Insbesondere: Planungszelle, Bürgerrat
 - ausschließlich zufällig ausgewählte TeilnehmerInnen
 - andere Akteure: Initiatoren, Bürgermeister, Gemeindevertreter etc.
 - fungieren als ExpertInnen

Verfahrenseinleitung

- groben zeitlichen Rahmen festlegen
- Teilnehmende bestimmen
- Ggf. Kommunale Beteiligungs-Leitlinien, Satzungen
- Baden-Württemberg
 - Verwaltungsvorschrift, Planungsleitfaden Landesregierung

Herr des Verfahrens: Begleitgruppe

- Problem bei nur einem organisierenden Akteur
 - Gefahr als „einseitig“/negativ bewertet zu werden
 - bei Problemen Skandalisierung
- Lösung: Mit wesentlichen Akteuren über Verfahren einigen
- Begleitgruppe mit wesentlichen Akteuren bilden
- Max. 12 Personen
- Alle Akteure müssen sich mit 12 Personen einverstanden erklären
- Keine inhaltlichen Diskussionen
 - nur Einigung über Verfahrensfragen, über ExpertInnen etc.

Neutraler Moderator als Vermittler

- Wichtig
- Vermittelt, moderiert
- Muss moderieren können, muss nicht professioneller Moderator sein
- Moderator mit hauptsächlich betroffenen Akteuren gemeinsam festlegen
- Fördert Akzeptanz

Durchführung der Zufallsauswahl

- Leitfaden Allianz für Vielfalt https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_mit_Zufallsauswahl_final.pdf Einwohnermelderegister, Telefonrekrutierung, Tür-zu-Tür, ...
- Einwohnermelderegister
 - 10 Prozent Rücklauf
 - Auslosung
 - Ggf. nochmals nachfragen
 - Ggf. weiter Auswahl nach Geschlecht, Alter etc./Losverfahren
- Keine Wunderwaffe
- Ohne sehr großen Aufwand keine idealtypische/repräsentative Gruppe
- Nur Mindestinteressierte melden sich
- Nur diejenigen, die Zeit haben
 - Sprachübersetzung, Kinderbetreuung hilfreich
- Teilnehmerkreis dennoch größer als bei Aufruf in Gemeindeblatt

Hängebrücke Rottweil

- Bau Hängebrücke in Altstadt hinein
- Gemeinderat beauftragt Bürgerdialogforum
- Bürgerdialogforum: 60 TeilnehmerInnen
 - Anlieger, Investor, Verbände, Initiativen, Verwaltung, Gemeinderatsfraktionen
 - Davon 15 Zufallsbürger
- Wertschätzenderes, konstruktiveres Verhalten der Konfliktparteien
- Schriftliche Empfehlung an Gemeinderat mit allen Mitgliedern abgestimmt
 - Bürgerentscheid durchführen
- Gemeinderat beschließt Bürgerentscheid
- Bürgerentscheid 2017
 - 71,6 % für Hängebrücke; 48,4 % Abstimmungsbeteiligung

Citizens Assembly, Irland

- Einsetzung durch Regierung 2016
- Ziel
 - Empfehlungen zu Schwangerschaftsabbruch, Klimawandel, demografischer Wandel, Direkte Demokratie, Parlamentsauflösung
- 99 Personen: Zufallsbürger
- April 2017
 - Empfehlung: Schwangerschaftsabbruch liberalisieren
- 25.5.2018 Verfassungsreferendum
 - 66,4 % für Liberalisierung; Abstimmungsbeteiligung: 64,1 %

Altersversorgung der Landtagsabgeordneten in Baden-Württemberg

- 2017: Rückkehr des Landtags zu eigener Abgeordnetenversorgung
- Protest: u.a. Mehr Demokratie, Bund der Steuerzahlerbund:
 - Drohung mit Volksantrag
- Landtag nimmt Beschluss zurück
- Landtagspräsidentin setzt ein
 - Unabhängige Expertenkommission
 - Bürgerforum: Empfehlung für Expertenkommission
- Bürgerforum: 27 BürgerInnen, Zufallsauswahl
 - Ergebnis: Bürgerforum für Versorgungswerk
- Expertenkommission für Versorgungswerk (schon in NRW und BB)
- 2019: Landtag beschließt Beitritt zu Versorgungswerk

Bürgergutachten, Bürgerentscheid Weinheim

- Standort Gewerbegebiet
- Bürgerbegehren gegen Position Gemeinderat
 - Bürgerbegehren für unzulässig erklärt
 - 2013: Bürgerrat, Bürgergutachten
 - Bürgergutachten: stellt unterschiedliche Positionen
 - Gemeinderat beschließt Bürgerentscheid
 - Bürgerentscheid 2013: Mehrheit für vorgeschlagenen Standort

Nachbarschaftsgespräch Pforzheim

- Initiator: Landesregierung Baden-Württemberg
- 2016: aufsuchendes, sozialraumorientiertes Beteiligungsformat
- Vier sehr unterschiedliche Stadtteile
- Jeweils 200 EinwohnerInnen zwischen 16 und 86 mit Bürgermeisterbrief angeschrieben
- Zufallsauswahl: Menschen kommen zusammen, die sonst nicht zu erreichen
- Ziel: Diskussion: wie kann Zusammenleben gelingen
- Verwaltung/Politik: Zufallsbürgern zuhören
- Ergebnis: Zufallsprinzip funktioniert auch im kleinräumigen Kontext
- Link: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-und-berichte/nachbarschaftsgespraech/>

Bürgerrat Leipzig – Bürgergutachten Demokratie



Literatur/Quellen (Auswahl)

- *Allianz Vielfältige Demokratie*, Bürgerbeteiligung, Volksabstimmungen. 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_Parlamentsentscheidung_en.pdf (18.6.2020)
- *Mehr Demokratie e.V.*, Bürgergutachten Demokratie. Die Empfehlungen des Bürgerrats in Leipzig, 2019, <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/buergergutachten.pdf> (18.6.2020)
- *Nanz/Fritzsche*, Handbuch Bürgerbeteiligung, Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, 2012, <https://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung> (18.6.2020)
- *Reidinger/Wezel*, Deliberation statt Abstimmung? Wie Bürgerbeteiligung und das Zufallsprinzip direkte Demokratie bereichern können, in: Braun Binder et al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, 2018, S. 86 ff.
- *Rohr et al.*, Bundesrepublik 3.0, Ein Beitrag zur Weiterentwicklung und Stärkung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch mehr Partizipation auf Bundesebene, im Auftrag des Bundesumweltamtes 2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-03-16_texte_40-2019_bundesrepublik_3.0.pdf (18.6.2020)

Danke!

Jetzt haben Sie es geschafft!