

Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie gemeinsam denken

Fabian Reidinger

Veränderungen im Energiesektor und im Wirtschaftssystem hin zu mehr Nachhaltigkeit werden immer stärker im Lokalen sichtbar. Seien es Windkraftanlagen, Geothermie, dichteres Wohnen, veränderte Mobilität oder neue Gewerbeflächen. Diese Veränderungen werden prinzipiell in der Bevölkerung mitgetragen, im Lokalen erfahren sie aber auch zum Teil vehementen Widerspruch. Dass im politischen Bereich direkte Demokratie als störend wahrgenommen wird, lässt sich am Beispiel von Schleswig-Holstein und Bayern zeigen. Dort hatten 2023/2024 insbesondere die Unionsparteien vorgebracht, man müsse eine Verhinderungswirkung von Bürgerentscheiden eindämmen (1). Als Lösung wurde und wird vorgeschlagen, die rechtlichen Spielräume für Bürgerbegehren einzuengen. Ob dies Protest reduziert und zu mehr Demokratie- und Politikzufriedenheit führt, ist aber fraglich. Erfolgversprechender erscheint es, den demokratischen Diskurs zu verbessern. Bürgerbeteiligung kann mit ihrem deliberativem Ansatz hierbei einen wertvollen Beitrag leisten.

Bereits 2013 hatte ich in diesem Newsletter [Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung als »zwei Seiten einer Medaille«](#) bezeichnet (vgl. Reidinger 2013). Der Grundgedanke ist, dass sich demokratische Partizipation nicht allein in einer formellen Abstimmung (und Wahlen) abbilden lässt, sondern auch in der Beteiligung an politischen oder administrativen Entscheidungen. Beide Formen haben ihre Vor- und Nachteile:

- Direkte Demokratie hat gesetzlich festgelegte Verfahrensschritte. Sie führen hin auf eine verbindliche Entscheidung über einen Gesetzesvorschlag. Im kommunalen Kontext führt ein Bürgerentscheid einen Beschluss herbei, der einer Entscheidung des Gemeinderats gleichgestellt ist. Materiell müssen Volks- oder Bürgerentscheide konkret und umsetzbar sein. Sie spitzen Sachverhalte auf eine Ja-Nein-Entscheidung zu.
- Bürgerbeteiligung hingegen weist viele verschiedene Formen auf. Wenn es sich nicht um gesetzliche Verfahren handelt, sind sie informell. Die Ergebnisse informeller Verfahren sind meist mehr oder weniger konkrete Empfehlungen. Oft formulieren sie Präferenzen oder Wertungen, die das politisch-administrative System interpretieren muss und umsetzen kann. Die Ergebnisse von Bürgerbeteiligung können auch inhaltlich breiter aufgestellt sein. Inhaltlich und verfahrenstechnisch ist informelle Bürgerbeteiligung wesentlich flexibler als Planungsprozesse oder Abstimmungsverfahren. Während Initiativen mit Volksbegehren eine verbindliche Abstimmung über einen genau definierten Gegenstand verfolgen, steht das Endprodukt der informellen Bürgerbeteiligung zu Beginn noch gar nicht fest.

Seit Jahren gibt es in der Fachwelt eine Debatte, inwiefern sich nun die Vorteile beider Formen kombinieren lassen. Wie kann es gelingen, die flexiblen, deliberativen Elemente der Bürgerbeteiligung mit der Verbindlichkeit der Direkten Demokratie zu kombinieren?

Ausgangspunkt: direktdemokratische Verfahren

Betrachten wir zuerst die direktdemokratischen Verfahren selbst. Diese Verfahren finden sich in Deutschland ausschließlich auf der kommunalen und der Landes-Ebene. Bürgerinnen und Bürger können Bürgerbegehren zu einer kommunalpolitischen Angelegenheit initiieren (»initiiierende Bürgerbegehren«) oder eine Art Veto gegen einen gefällten Gemeinderatsbeschluss einlegen (»korrigierendes Bürgerbegehren«/»Korrekturbegehren«). In der großen Mehrheit zielen Bürgerbegehren auf die Aufhebung bereits getroffener Gemein-

deratsbeschlüsse ab. Zusätzlich zu den Bürgerbegehren finden sich noch die sogenannten Ratsbegehren: In allen Bundesländern können Gemeinderäte mit einfacher oder 2/3-Mehrheit selbst Bürgerentscheide ansetzen (=Ratsreferendum). Mehr zu den Verfahren und Wirkungen von Bürgerbegehren finden sich in den regelmäßig erscheinenden Bürgerbegehrensberichten des Vereins Mehr Demokratie und der Universität Wuppertal (vgl. Mehr Demokratie 2023).

Auf Landesebene gibt es – mit Ausnahme von Hamburg und Bremen – keine Volksbegehren, die sich gegen einen Landtagsbeschluss richten. In den Bundesländern werden hingegen meist Initiativen angestoßen, in denen das Land aus Sicht der Initiatoren bislang nicht oder unzureichend agiert hat. Beispiele sind die G9-Initiative in Baden-Württemberg oder der Nichtrauchererschutz in Bayern.

Da Bürgerbeteiligungsverfahren inhaltliche Empfehlungen abgeben, reduzieren wir die Verbindung mit Direkter Demokratie auf die inhaltliche Ebene. Hier sind nun zwei Zielrichtungen denkbar: die Formulierung des konkreten Abstimmungsgegenstandes und eine Empfehlung an Dritte.

Formulierung des Abstimmungsgegenstandes

Es ist denkbar, dass ein Beteiligungsprozess eine Empfehlung ausspricht, die sich als Abstimmungsgegenstand formulieren lässt. Als Beispiel wird hierfür oft die Abstimmung in Irland zum Schwangerschaftsabbruch herangezogen. Im Rahmen eines Bürgerrats wurde der Regierung empfohlen, die Regelung für Schwangerschaftsabbrüche zu lockern. Dafür musste die irische Verfassung geändert werden, was nur per Verfassungsreferendum möglich ist. Formuliert hat die konkrete Verfassungsänderung dann die irische Regierung, die die Abstimmung förmlich initiiert hat. Weitere internationale Beispiele beschreibt Norbert Kerstin (vgl. Kersting 2013).

Wäre es nun denkbar, die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens direkt in eine Abstimmung zu geben? Ohne eine gesonderte rechtliche Expertise ist das fast unmöglich. Die Formulierung eines Gesetzentwurfes einem Beteiligungsprozesses – beispielsweise einem Bürgerrat – mit begrenzten Zeitressourcen zu überlassen, erscheint überfordernd. Erfolgversprechender ist die Übernahme der Empfehlung durch die Politik, die dann einen entsprechenden Vorschlag ausarbeitet.

Im kommunalen Kontext wäre das auch die ideale Kombination von Direkter Demokratie mit Bürgerbeteiligung: Die Empfehlungen einer Bürgerbeteiligung werden im weiteren Verfahren durch die Verwaltung berücksichtigt, ohne oder mit Bürgerentscheid. Im Fall eines Bürgerforums in Bischweier bei Rastatt in Baden-Württemberg wurde Letzteres durchgeführt: Das Bürgerforum hatte die Ansiedlung eines Gewerbebetriebs befürwortet und einen Bürgerentscheid empfohlen. Dieser wurde dann auch durchgeführt (vgl. Beteiligungsportal BW).

Veränderung des Abstimmungsgegenstandes

Rechtlich unmöglich ist es, Abstimmungsvorlagen nach Beantragung eines Begehrens mit Hilfe von informellen Beteiligungsverfahren zu ändern. Die allgemeine juristische Auffassung lautet, dass der Abstimmungsgegenstand, für den Tausende von Personen unterzeichnet haben, nicht nachträglich geändert werden kann. Es gibt in Volksabstimmungsgesetzen einiger Länder die Vorgaben, dass Änderungen gemacht werden können. Die wesentlichen Inhalte des Entwurfs müssen allerdings unangetastet bleiben. Insofern scheidet eine nachträgliche Änderung einer Vorlage als Ergebnis einer Bürgerbeteiligung aus.

Formulierung eines Gegenvorschlags und Spielraum für Kompromisse

Auch wenn der ursprüngliche im Begehren formulierte Abstimmungsgegenstand nicht modifiziert werden kann, kann ein Beteiligungsprozess durchaus Einfluss auf den Inhalt eines direktdemokratischen Prozesses nehmen. Es ist nicht ungewöhnlich, dass die Verwaltung und die Regierungsmehrheit mit den Vertrauensleuten in Verhandlung treten. Allerdings fehlen in solchen Verhandlungen diejenigen, die von der bisherigen Beschlusslage profitieren oder diese mittragen. Die Befürworter (außerhalb des Gemeinderates) finden hierbei nicht zwingend Berücksichtigung. Ein Beteiligungsprozess würde diese Benachteiligung aufheben, denn dort würden alle Stimmen gehört. Die Empfehlung aus einem Beteiligungsprozess kann in so einem Fall Grundlage für einen Kompromiss oder für einen Gegenvorschlag des Rates sein. Im Jahr 2024 gibt es hierfür ein prominentes Beispiel aus Baden-Württemberg: So hatte eine Initiative einen Volksantrag gestartet, das neunjährige Gymnasium (»G9«) wieder einzuführen. Die Landesregierung beauftragte ein Bürgerforum, dazu eine Empfehlung auszusprechen. Das Bürgerforum sprach sich für die Wiedereinführung von G9 aus. Zugleich betonte es aber, dass damit nicht die Probleme im Bildungssystem gelöst werden könnten. Man erhalte nur mehr Zeit. Die Landesregierung reagierte auf den Volksantrag, der am Ende mehr als doppelt so viele Unterschriften umfasste, und die Empfehlungen des Bürgerforums mit einer der größten Bildungsreformen seit über einem Jahrzehnt (vgl. Landesregierung BW 2024). Diese umfasste auch die Grundschulempfehlung, die gar nicht Gegenstand des Volksantrags war. Das zeigt: Die anfängliche Verengung des Volksantrags auf einen (wesentlichen) Aspekt des Bildungssystems wurde mit der Bürgerbeteiligung geheilt.

Grundsätzlich fällt es aber einer Initiative schwer, einen Kompromiss einzugehen. Denn sie kann sich nicht sicher sein, ob ihre eigenen Unterstützerinnen und Unterstützer ihn mitgetragen. Instrumente, wie eine Abstimmung innerhalb der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner, gibt es nicht. Am ehesten finden sich noch breite Engagementstrukturen, die Rückmeldung an die Vertrauensleute geben. Ein Ausstieg aus der Volksgesetzgebung ist rechtlich allerdings möglich: Lehnt ein Landtag beispielsweise eine Volksinitiative oder einen Volksantrag ab, haben die Vertrauensleute eine gewisse Frist, in der sie die nächste Stufe, das Volksbegehren, beantragen können. Beantragen sie es nicht, endet das Verfahren. Zudem können Vertrauensleute ihre Sammlung während eines Volksbegehrens für beendet erklären, so geschehen in Baden-Württemberg beim Volksbegehren »Pro Biene« (vgl. Wikipedia »Volksbegehren Artenschutz«).

Ist das Volksbegehren aber bereits durchgeführt, kommt man nicht um eine Volksabstimmung herum. Dennoch kann ein Kompromiss in Form eines Gegenvorschlags durch den Landtag den Stimmberechtigten vorgelegt werden.

Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden könnten Beteiligungsprozesse ebenso den Weg für Kompromisse oder Gegenvorschläge ebnen. Allerdings sind hierfür die Fristen und Zeitabläufe zu kurz. Zwischen Gemeinderatsbeschluss, Korrekturbegehren und Bürgerentscheid vergehen nur wenige Monate.

Empfehlung an Wahlberechtigte

Aus dem US-Bundesstaat Oregon stammt die Idee, dass eine per Zufallsauswahl zusammengesetzte Gruppe ein »Bürgerstatement« zu einer Abstimmungsvorlage schreibt. Diese wird gemeinsam mit den Abstimmungsunterlagen an alle Abstimmungsberechtigte übermittelt. Das Statement stellt die wesentlichen Fakten zusammen, auf die sich die Gruppe einigen konnte. Es wird ersichtlich, wie viele aus der Gruppe die Vorlage ablehnen oder befürworten, und es enthält die Argumente, warum sie dies tun. Dieser Prozess wird

Citizens' Initiative Review genannt (vgl. Participedia.net). In der Schweiz wurde dieses Konzept im Rahmen des »Demoscan«-Projektes wissenschaftlich erforscht (vgl. ZDA).

In Deutschland hat sich fast überall das Format der Abstimmungsbroschüre nach Schweizer Vorbild durchgesetzt. Darin beschreiben die Regierung/der Gemeinderat und die Vertrauensleute ihre Argumente für oder gegen eine Vorlage. Man kann geteilter Meinung sein, ob eine Ergänzung durch eine Citizens' Initiative Review sinnvoll sein kann. Sehr wahrscheinlich sähe sich eine Anwendung durch eine Kommunalverwaltung oder eine Landesregierung im Vorfeld einer Abstimmung rechtlichen Hürden gegenüber: Ohne eine gesetzliche Grundlage lässt sich eine Abstimmungsbroschüre nicht um andere Inhalte ergänzen, will man sich nicht dem Vorwurf der Wahlbeeinflussung aussetzen.

Direktdemokratische Verfahren offener gestalten

Aus den obigen Überlegungen lassen sich für die rechtliche Ausgestaltung von direktdemokratischen Verfahren nun folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Flexible Fristen

Die Verfahren sollten eine Möglichkeit einräumen, Fristen zu verlängern. Vorbild kann Absatz 6 des Paragraphen 21 der baden-württembergischen Gemeindeordnung sein: Nach der Zulässigkeitsentscheidung eines Bürgerbegehrens kann die Frist bis zum Bürgerentscheid im Einvernehmen mit den Vertrauensleuten verlängert werden. Dieser Zeitgewinn kann für die Kompromissuche oder einen Beteiligungsprozess genutzt werden. Voraussetzung ist, dass sowohl der Gemeinderat als auch die Vertrauensleute dem zustimmen.

Verfahren aussetzen, Moratorium

Dieses Einvernehmen kann man bei Vertrauensleuten allerdings nicht voraussetzen. Denn ihr Interesse ist es, eine Abstimmung gegen einen geltenden Beschluss des Gemeinderats herbeizuführen. Es ist nun denkbar, dass das direktdemokratische Verfahren durch den Gemeinderat ausgesetzt wird. Dies käme einem zeitweiligen Moratorium gleich. Weitere Schritte dürften in der Sache nicht unternommen werden, bevor nicht das Beteiligungsverfahren und der Bürgerentscheid durchgeführt wurden. Einen Bürgerentscheid abwenden könnte man mit dieser Regel nicht.

Ein Beteiligungsverfahren könnte das Vorhaben des Rates grundsätzlich stützen oder ablehnen. Eine weitere Option ist, dass es zu Empfehlungen kommt, die weder dem Rat noch den Vertrauensleuten entgegenkommen. Nach einem Beteiligungsprozess könnten die Vertrauensleute ihr Begehren zurückziehen oder der Gemeinderat unterbreitet einen Gegenvorschlag. Dieser Gegenvorschlag kann den eigenen Beschluss in der Folge aufheben oder konkretisieren.

Möglichkeiten der Rücknahme von Bürgerbegehren/Volksbegehren

In den Volksabstimmungsgesetzen und Kommunalverfassungen sollte geregelt sein, dass Bürgerbegehren oder Volksbegehren wieder zurückgezogen werden können. Dass dies nicht immer eine gute Handlungsoption für die Initiativen sein muss, wurde oben erörtert. Gegenvorschlag und Stichentscheid bieten hier einen Ausweg.

Gegenvorschlag und Stichentscheid

Wie beispielsweise die bayerische Gemeindeordnung oder die Landesverfassung von Baden-Württemberg vorsieht, sollten Rat oder Landtag einen Gegenvorschlag unterbreiten können. Im kommunalen Kontext werden mehrere Bürgerentscheide mit der Stichfrage kombiniert. Hintergrund ist, dass die Abstimmungsberechtigten die Möglichkeit bekommen sollen, sowohl für den einen als auch den anderen Vorschlag stimmen zu können. Ein Beispiel wäre die Frage, ob ein Freibad am Standort A oder am Standort B gebaut werden soll. Als Wähler könnte ich beide Standorte befürworten und einen davon bevorzugen. Die Frage beim Stichentscheid ist so formuliert: Sollten beide Fragen eine Mehrheit der Stimmen erhalten, welchen Standort würden Sie bevorzugen? Der Stichentscheid ermöglicht es, bei Vorliegen von mindestens drei Varianten (kein Freibad, Freibad an Standort A, Freibad an Standort B) den Wählerwillen komplett abzubilden.

Ratsreferendum ermöglichen

Darüber hinaus sollten die gewählten Gremien die Möglichkeit haben, den Abstimmungsberechtigten in direktdemokratischen Verfahren eigene Vorlagen zu unterbreiten. Dies würde es den Kommunalverwaltungen ermöglichen, Beteiligungsprozesse zu bedeutenden Sachfragen zu starten und die finale Entscheidung den Bürgerinnen und Bürgern zur Entscheidung vorzulegen. Das wäre beispielsweise bei Eingemeindungen ein nachvollziehbares Vorgehen.

Fazit

Ob sich direkte Demokratie mit Bürgerbeteiligung kombinieren lässt, ist vor allem eine Frage der politischen Haltung aller Akteure. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind aber eine notwendige Voraussetzung dafür, dass Spielräume für die informellen und hoch unterschiedlichen Beteiligungsformate bestehen. Gerade in der Kompromissuche gibt es in der Praxis noch viel Luft nach oben. In den kommunalen Verfahren ist der Zeitdruck aufgrund der Fristvorgaben wohl der größte Hemmschuh, um Bürgerbeteiligung gewinnbringend in direktdemokratische Verfahren zu integrieren.

Anmerkungen

(1) Siehe hierzu beispielsweise NDR »Kampf um Bürgerentscheid. Wieviel Macht bleibt dem Bürger?« vom 2. Mai 2023 (www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/kommunalwahl_schleswig-holstein_2023/Kampf-um-Buergerentscheid-Wie-viel-Macht-bleibt-dem-Buerger,buergerentscheid152.html). Am Ende gab es in Schleswig-Holstein nur moderate Einschränkungen. In Bayern beauftragte die bayerische Staatsregierung einen Runden Tisch zum Thema Bürgerbegehren, siehe Süddeutsche vom 23. Juli 2023 »Runder Tisch zum Bürgerbegehren startet« (www.sueddeutsche.de/bayern/buergerbegehren-tisch-beckstein-bayern-oedp-lux.XPJV13B6K6xN7F4HhQ1Bx1).

Literatur

- Beteiligungsportal BW (2024): International Consolidation Center in Bischweier (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-17/icc-bischweier>, 27.8.2024)
- Mehr Demokratie e.V. (2023): Bürgerbegehrensbericht 2023. (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2023/Berichte_Stellungnahmen/230531_MD_Buergerbegehrensbericht_2023_web.pdf, 27.8.2024)

- Kersting, Norbert (2013): Hybride Partizipation - Verknüpfung von direkter und deliberativer Demokratie anhand zweier internationaler Beispiele (https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beaetraege/nwbb_beaetrag_kersting_130708.pdf, 27.8.2024)
- Landesregierung BW (2024): Landesregierung bringt Bildungsreform auf den Weg. (<https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/landesregierung-bringt-bildungsreform-auf-den-weg>, 27.8.2024)
- Participedia.net (2024): Method: Oregon Citizens' Initiative Review (<https://participedia.net/method/592>, 27.8.2024)
- Paust, Andreas (2015): Bürgerentscheid mit Bürgerbeteiligung verbinden – geht das? (https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_paust_150819.pdf 27.8.2024)
- Reidinger, Fabian (2013): Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung: Zwei Seiten einer Medaille. (https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_reidinger_130719.pdf, 27.8.2024)
- Wikipedia: »Volksbegehren Artenschutz – Rettet die Bienen.« (https://de.m.wikipedia.org/wiki/Volksbegehren_Artenschutz_-_„Rettet_die_Bienen“#, 27.8.2024)
- Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) (2024): Informierter und unabhängiger Abstimmen im Kanton Aargau. (<https://www.zdaarau.ch/de/informierter-und-unabhaengiger-abstimmen-im-kanton-aargau/>, 27.8.2024)

Autor

Fabian Reidinger ist studierter Politikwissenschaftler. Er leitet seit Ende 2023 die Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg. Seit 2011 begleitet er und die Stabsstelle zahlreiche Bürgerforen der baden-württembergischen Landesregierung und 2015 die Reform der Direkten Demokratie in Baden-Württemberg.

Kontakt

Staatsministerium Baden-Württemberg
Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung
Richard-Wagner-Str. 15
70184 Stuttgart
E-Mail: beteiligungsportal@stm.bwl.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Am Kurpark 6 | 53177 Bonn | E-Mail: redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de