

## Netzwerktreffen 2016: Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Kopplung von direkter, partizipativer und repräsentativer Demokratie“

Der Workshop näherte sich der Fragestellung von der Seite, inwiefern sich direkte Demokratie (DD) und partizipative Demokratie, also Bürgerbeteiligung im engeren Sinne, (BB) unterscheiden: Bürgerinnen und Bürger treten in der DD als die tatsächlichen Entscheider auf (in Form der Wahlberechtigten). Bei Beteiligungsverfahren nehmen Bürgerinnen und Bürger eine eher beratende Funktion ein. Sie geben Anregungen oder erarbeiten Vorschläge. Die Letztentscheidung liegt in der Regel bei den gewählten Gremien.

Beide Formen der demokratischen Beteiligung (also DD und BB) haben unterschiedliche Vor- und Nachteile. Einige davon (nicht alle) sind in der folgenden Tabelle aufgeführt. Dies soll verdeutlichen, dass es sich tatsächlich um unterschiedliche demokratische Partizipationsformen handelt.

	Direkte Demokratie (DD)	Bürgerbeteiligung (BB)
<b>Vorteile</b>	Hohe Verrechtlichung, dadurch: hohe Verfahrensverbindlichkeit	verbindliche Verfahren (bei förmlicher Beteiligung wie im BauGB, rechtswirksam, genehmigungsrelevant)
	Klare Verfahren	offen/flexible Verfahren (bei informeller Beteiligung)
	klare Entscheidungsstruktur (Ja/Nein zu konkretem Vorhaben oder Gesetz)	Deliberation (im optimalen Fall), Verhandlungsorientierung
	Entscheidung ist verbindlich (i.d.R)	Methodenmix (hohe Anpassungsfähigkeit an konkrete Situation und inhaltlichen Gegenstand)
	Hohe Legitimation	Für Vielzahl von Themen anwendbar (z.B. konkretes Bauprojekt und Stadtentwicklung, Erarbeitung konkreter Maßnahmen und Erarbeitung abstrakter Leitbilder)
	Hohe Akzeptanz	Sozialer Bias korrigierbar Hohe Akzeptanz (im Erfolgsfall)
<b>Nachteile</b>	Hohe Verrechtlichung, dadurch: starres Verfahren, wenig flexibel	„Methodenüberangebot“, was vor allem ein Problem für Entscheider/Verwaltung ist
	Zeitintensiv (auf Landesebene)	Zeit- und Ressourcen intensiv
	Polarisierung und teils Emotionalisierung	Ergebnisse nicht verbindlich oder nur Meinungsäußerung (z.B. bei einer Anhörung)
	Lagerbildung	Umsetzung der Ergebnisse mangelhaft, intransparent oder langwierig
	Deliberation nur begrenzt möglich, vor allem zu Beginn	geringe Akzeptanz (wenn kein Kompromiss), Ergebnisse sind nicht repräsentativ
	Geringe Abstimmungsbeteiligung verringert Legitimität (wie bei Wahlen auch)	Verfahren sind angreifbar
	Sozialer Bias (wie bei Wahlen)	Sozialer Bias

Es ist nun zu überlegen, wie beide Formen sich kombinieren lassen. In der AG wurde kritisiert, dass dies nun nichts über die Kopplung mit der repräsentativen Demokratie aussagen würde. Allerdings reichte die Zeit nicht aus, um die Rolle der Politik hier noch genauer zu betrachten, deshalb wird das in dieser Zusammenfassung nachgeholt. Die Fragestellung, wie sich informelle Beteiligung gut in das repräsentative System einbetten lassen, ist nicht Gegenstand dieser AG gewesen.

Mögliche Kombinationen	Rolle der Politik
DD ermöglicht BB	Politik agiert responsiver und initiiert BB
DD stellt die größte Vetomöglichkeit der Bürger_innen dar. Im „Gebäude der Demokratie“ ist die DD gewissermaßen der Schlussstein. Das Vorhandensein von DD zwingt Politik responsiver zu handeln, wenn sie vermeiden möchte, dass DD ergriffen wird.	
Umkehrschluss: Anwendung von BB vermeidet DD	Politik agiert responsiver und initiiert BB
Kritische Projekte werden vorsorglich mit BB angegangen und geplant. „Scheitert“ Bürgerbeteiligung, kommt DD wieder ins Spiel.	
Abstimmungsdebatte profitiert von Beteiligungsmethoden	Politik als Positionsträger, Meinungsführer
Um die Abstimmungsdebatte zu versachlichen sind Methoden der Bürgerbeteiligung sehr hilfreich. Dazu gehört die Moderation durch neutralen Dritten. Zudem sind Alternativen zu klassischen Bürgerversammlungen machbar. Beteiligungsmethoden geben alle einen Raum sich zu äußern und nicht nur den üblichen Verdächtigen.	
BB erweitert DD um Alternativendiskussion vor der Abstimmung	Politik als Ermöglicher, Verhandlungspartner
<p>Der Prozess der DD lässt grundsätzlich Verhandlungen zu. Es muss nicht zwingend immer zu einer Abstimmung kommen. Vor einem Bürgerentscheid verhandeln Initiative und Gemeinderat meist über Alternativen oder Fragen der Ausgestaltung und Umsetzung. Bürgerbeteiligung ist die Methode, mit der diese Verhandlungen unterstützt werden sollten, vor allem um eine zu starke Fokussierung auf die Initiatoren zu vermeiden: Es gibt auch diejenigen, die das Bürgerbegehren nicht unterstützt haben.</p> <p>Folgende Szenarien sind denkbar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiative und Rat einigen sich und das Bürgerbegehren wird zurück gezogen.</li> <li>• Initiative und Rat erarbeiten eine Alternative, die als zusätzliche Option zur Abstimmung gestellt wird.</li> <li>• Initiative und Rat einigen sich nicht. Rat konkretisiert oder ändert seinen Beschlussvorschlag und stellt ihn als Gegenvorschlag zur Abstimmung.</li> </ul>	<p>Rechtliche Spielräume schaffen/neue Regelungen prüfen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternativvorlage und Stichfrage ermöglichen</li> <li>• Rückzugsmöglichkeiten rechtlich ermöglichen</li> <li>• Definieren, wann eine Verhandlung statt finden soll (Z.B. gewährleistet die Terminierung des Bürgerentscheid im Einvernehmen mit Initiative, dass beide verhandlungsbereit sind.)</li> <li>• Beteiligungsprozess verbindlich vorsehen?</li> <li>• Landesebene: Gegenstände von Volksbegehren sollten nach der ersten Stufe veränderbar sein</li> </ul>
BB schließt konstruktiv an DD an	Politik als Schlichter, Zuhörender, Gestalter
<p>DD produziert Gewinner und Verlierer. BB wäre eine konstruktive Möglichkeit mit den Konsequenzen umzugehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimmen die Bürger_innen dem Vorhaben des Gemeinderates zu und wird ein Projekt umgesetzt, ermöglicht BB einen Austausch mit den Unterlegenen. Deren Befürchtungen und Betroffenheiten können so weit wie möglich berücksichtigt werden.</li> <li>• Lehnen die Bürger_innen das Vorhaben des Gemeinderats ab, bestehen dennoch meist Handlungsbedarfe. Nach der Bindungswirkung darf ein Gemeinderat in der Sache auch wieder entscheiden. Bürgerbeteiligung kann hier nicht nur gestalten sondern auch möglicherweise entstandene Gräben wieder schließen.</li> </ul>	<p>Rechtliche Spielräume schaffen/neue Regelungen prüfen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bindungswirkung flexibler gestalten, wenn Beteiligungsverfahren angewandt wird, bzw. abschaffen</li> <li>• Rückzugsmöglichkeiten rechtlich ermöglichen</li> </ul>

BB findet Abschluss mit Abstimmung (DD)	Politik gibt Entscheidungskompetenz ab
Beteiligungsprozesse könnten so gestaltet werden, dass am Ende über das Ergebnis ein Bürgerentscheid statt findet.	Rechtlicher Spielraum schaffen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratsreferendum/Stichfrage einführen</li> <li>• Gegenvorschlag durch Bürger_innen auch im Fall von Ratsreferendum ermöglichen</li> </ul> Ausschlusskatalog beschränkt die Fragestellung thematisch/rechtlich.

Diese Vorschläge zeigen, dass DD und BB sich verzahnen lassen. Dies ist aber abhängig einerseits von rechtlichen Rahmenbedingungen als auch andererseits vom politischen Willen der Räte und in manchen Fällen der Initiativen. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob BB in DD-Verfahren vorgeschrieben werden sollten. Zu bedenken gilt, dass sich Verhandlungsbereitschaft nicht erzwingen lässt. Deshalb sollte eher auf Einvernehmen gesetzt werden, statt auf (rechtlichen) Zwang.

#### Weitere Fragestellungen

- Was spricht aus Sicht der Politik für die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens und wann ist eine Abstimmung sinnvoll?
- Welche Rolle sehen wir für Politik?
- Welche rechtlichen Änderungen sind vorstellbar/notwendig? Was ist schon jetzt politisch möglich?