

Positionspapier Nr. 19

Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung verbinden.

11.11.2017

AK Bürgerbeteiligung

Fabian Reidinger

fabian.reidinger@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

I.	Einführung.....	1
II.	Direkte Demokratie, informelle und formelle Bürgerbeteiligung.....	1
	a) Direkte Demokratie.....	2
	b) Formelle und informelle Bürgerbeteiligung.....	2
III.	Eigenschaften und Wirkungen von direkter Demokratie und von informeller Bürgerbeteiligung.....	4
	a) Eigenschaften und Wirkungen von direkter Demokratie.....	4
	b) Eigenschaften und Wirkungen von informeller Bürgerbeteiligung.....	6
IV.	Wie ergänzen sich Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie?.....	9
	a) Informelle Bürgerbeteiligung ergänzt direkte Demokratie.....	9
	b) Direkte Demokratie ergänzt informelle Bürgerbeteiligung.....	12
V.	Was fördert die Verbindung von direkter Demokratie und informeller Bürgerbeteiligung?.....	13
VI.	Dokumente/Seiten im Internet.....	15
VII.	Literaturhinweise.....	15

I. Einführung

Seit Willy Brandts Ausspruch „Mehr Demokratie wagen!“¹ wurden formelle Beteiligungsverfahren an Planungs- und Genehmigungsprozessen ausgebaut und im deutschsprachigen Raum Methoden der Bürgerbeteiligung entwickelt. Nach der Wiedervereinigung und im Laufe der 1990er Jahre haben alle Landes- und Kommunalverfassungen direktdemokratische Regelungen aufgenommen.² Tendenziell werden diese Regelungen seit den frühen 2000er Jahren vermehrt verbessert, d.h. anwendungsfreundlicher gestaltet. Seit 2011 ist zudem die Debatte um ein Mehr an Bürgerbeteiligung abseits der förmlichen Verfahren und der direkten Demokratie im Gange, die vorher vielerorts vornehmlich in Kommunen geführt wurde. Mehr Demokratie e.V. will mit diesem Positionspapier zum besseren Verständnis der unterschiedlichen demokratischen Partizipationsformen beitragen. Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede werden erläutert und die mit den verschiedenen Formen verbundenen Wirkungen bzw. Wechselwirkungen verdeutlicht. Die These ist, dass Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie nicht gegenläufig, sondern miteinander vereinbar sind. Nicht nur Einwohnerinnen und Einwohner, auch Verbände, Politik oder Verwaltung sollen mit diesem Papier in die Lage versetzt werden, die Stärken und Schwächen beider Formen sowie die Chancen ihrer Kombination kennenlernen, um sie in der Praxis gezielter einzufordern oder anwenden zu können.

Das Positionspapier beleuchtet die wesentlichen Unterschiede zwischen der formellen oder institutionalisierten Bürgerbeteiligung, der informellen Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie. Neben einer grundsätzlichen Definition (2) werden die unterschiedlichen Eigenschaften und Wirkungen dargestellt (3). Am Ende (4) stellt das Papier Thesen auf, wie sich informelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie ergänzen können und (5) welche (rechtlichen) Rahmenbedingungen verbindend wirken. Grundannahme dieses Papiers ist, dass beide Formen Teil einer modernen und vielfältigen Demokratie³ sind. Die Kombination von direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung gleicht die jeweiligen Schwächen beider Formen aus und steigert die deliberative Qualität unserer repräsentativ-parlamentarischen Demokratie.

II. Direkte Demokratie, informelle und formelle Bürgerbeteiligung

Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung sind unterschiedliche demokratische Beteiligungsformen. Direkte Demokratie zielt auf eine Entscheidung in einer politischen Sachfrage durch alle Abstimmungsberechtigten ab. Bürgerbeteiligung wiederum ist die Einbeziehung der Einwohnerinnen und Einwohner eines Gemeinwesens in politische und administrative Vorgänge, an deren Ende gewählte Repräsentanten oder die Verwaltung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und gesetzlichen Aufgaben entscheiden. Anders gesagt: Bei der direkten Demokratie (wie auch beim

1 Nolte (2012, S. 350–351) beschreibt detaillierter, was Willy Brandt damals unter dieser Aussage verstanden hat.

2 Kost (2013, S. 40).

3 Nach Bertelsmann Stiftung (2014, S. 12) würde eine vielfältige Demokratie auf den drei Säulen einer repräsentativen, direktdemokratischen und deliberativen Demokratie basieren, die sich ergänzen#. Roth (2015, S. 226–229) gliedert die vielfältige Demokratie in fünf Elemente auf: (1) Repräsentative Demokratie, (2) Formen direkter Demokratie, (3) Dialogorientierte, deliberative Beteiligungsformen, (4) Proteste, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen, (5) Bürgerschaftliches Engagement.

Wählen) entscheiden die Wahlberechtigten. Bei der Bürgerbeteiligung ist sie in der Rolle der Beraterin, der Expertin oder der Einwenderin.

Wird mit der Verwendung des Begriffes ‚Bürgerbeteiligung‘ suggeriert, die Bürgerinnen und Bürger könnten direkt entscheiden, obwohl sie eigentlich nur am politischen Entscheidungsprozess eines Dritten beteiligt werden sollen, führt dies zu massiven Frustrationen, wenn die Empfehlungen nicht übernommen werden. Erwartungen werden geweckt, die am Ende enttäuscht werden. Wenn wir also über demokratische Beteiligung im weiten Sinne debattieren, müssen wir wissen, was wir mit Begriffen wie Bürgerbeteiligung eigentlich meinen.

a) Direkte Demokratie

Mit direkter Demokratie sind alle Verfahren gemeint, die darauf abzielen, dass die Bürgerinnen und Bürger anstelle des gewählten Gremiums in einer politischen Sachfrage entscheiden. Die Entscheidung ist dabei verbindlich. Zur direkten Demokratie gehören das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid, das Volksbegehren und der Volksentscheid.⁴

b) Formelle und informelle Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung zu definieren ist wesentlich komplizierter, da es eine Vielzahl von Verfahren umfassen kann. Im Wesentlichen werden formelle und institutionalisierte Formen der Bürgerbeteiligung von informellen Formen unterschieden.⁵ Alle Formen zielen darauf ab, Einwohnerinnen und Einwohner in Entscheidungs- oder Planungsprozesse der gewählten Repräsentanten oder der Verwaltung mit einzubinden.

Formelle bzw. institutionalisierte Verfahren der Bürgerbeteiligung sind in der Regel rechtlich normiert, das heißt, sie sind gesetzlich vorgeschrieben. Die Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen kennen eine Vielzahl von Instrumenten der Bürgerbeteiligung: der Einwohner- oder Bürgerantrag, die Einwohnerversammlung oder Eingaberechte wie Fragestunde oder Anregungen im Rahmen der Haushaltsaufstellung. Auf Landes- und Bundesebene gehören dazu das Petitionsrecht oder die vorgeschriebene Anhörung von Verbänden im Gesetzgebungsverfahren. Das Baugesetzbuch sieht eine förmliche Bürgerbeteiligung bei der Erstellung von Bauleitplänen vor. In der Regel umfasst das die Auslage der Planungsunterlagen und die Möglichkeit Einwendungen einzureichen. Diese werden im weiteren Prozess abgewogen und geprüft. Auch bei Planfeststellungsverfahren existieren diese Einwendungs- und Anhörungsrechte.⁶ Ziel der förmlichen Beteiligungsprozesse ist es, dass Einzelnen durch Vorhaben keine unzumutbaren Einschränkungen entstehen oder negative Auswirkungen nicht übersehen werden. Unterschiedliche Rechtsgüter werden dabei gegeneinander abgewogen. Ähnliche Regelungen gibt es auch in anderen Planungsvorschriften, beispielsweise bei der Raumordnung. Die institutionalisierten

4 Personalentscheidungen, wie die Direktwahl des Bürgermeisters, gehören zum Bereich der Wahlen und deshalb zur repräsentativen Demokratie, was aber in der Fachliteratur teilweise anders gesehen wird. Mehr Demokratie zählt Referenden „von oben“ (also auch Ratsbürgerentscheide) nicht zur direkten Demokratie (vgl. Volksbegehrensbericht 2017 von Mehr Demokratie, S. 6ff).

5 Als Unterschied zwischen informellen und formellen Verfahren der Bürgerbeteiligung wird darauf abgestellt, ob sie gesetzlich vorgegeben sind (vgl. Klage (2015, S. 3).

6 Für eine Übersicht der Beteiligungsverfahren nach geltendem Recht siehe Ziekow (2012, D26-D63).

Formen der Beteiligung sind stark mit der repräsentativen Demokratie verwoben, denn meist adressieren sie ein gewähltes, demokratisches Gremium oder die Verwaltung.

Informelle Bürgerbeteiligung ist die Einbindung der Einwohnerschaft in politische und administrative Vorgänge über das rechtlich vorgeschriebene Maß hinaus. Sie wird meist nur situativ angewendet. Die Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung orientiert sich an einem ausdifferenzierten Methodenbaukasten⁷ und an Erfolgsmodellen (good oder best practice). Die Gegenstände solcher informellen Beteiligungsverfahren können dabei sehr unterschiedlich sein: Haushaltsfragen (Bürgerhaushalt), Konfliktbearbeitung, Entwicklung von Konzepten z.B. zur Stadtteilentwicklung. Bürgerbeteiligung bezieht dabei Betroffene, Verbände oder allgemein "den Bürger" ein.⁸

Methodisch umfasst die informelle Beteiligung eine Vielzahl von Instrumenten: Planungszelle oder Bürgerrat, Bürgerhaushalt, Runde Tische, Großgruppenmoderation, Zukunftswerkstätten, Mediation, eine Verhandlung und vieles mehr.⁹ Jede dieser Methoden hat eigene Stärken und Schwächen. Welche Methode wann am besten geeignet ist, soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Auch bei förmlicher Beteiligung kann auf solche Methoden zurückgegriffen werden, wenn beispielsweise im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ein Konflikt bearbeitet wird oder Alternativen gesucht werden. Auch auf Landes- und Bundesebene werden immer mehr Beteiligungsverfahren angewendet, um beispielsweise erste Eckpunkte für ein geplantes Gesetz zu erarbeiten. Häufig sind auch Maßnahmenkataloge von Regierungen Gegenstände von Bürgerbeteiligung. Dazu gehört zum Beispiel Maßnahmen für den Klimaschutz oder zur Förderung ländlicher Räume.

Im weiteren Text meint der Begriff Bürgerbeteiligung, dass

- die Einwohnerschaft¹⁰, Verbände und/oder Betroffene¹¹ in einen politischen oder administrativen Entscheidungs- oder Gestaltungsprozess eingebunden sind,
- sie gesetzlich nicht oder nicht näher vorgeschrieben ist und
- sie einem strukturierten Ansatz folgt, d.h. ihr liegt ein Prozess und eine Methode zugrunde.

Sind andere Formen der Beteiligung gemeint, werden diese genauer benannt (förmliche Beteiligung, institutionelle Bürgerbeteiligung). Nie sind mit Bürgerbeteiligung Wahlverfahren (repräsentative Demokratie) und Abstimmungen (direkte Demokratie) gemeint.

Demokratische Partizipation beschränkt sich nicht auf Bürgerbeteiligung, direkte Demokratie und Wählen. Auch Unterschriftensammlungen, Leserbriefe oder Protestaktionen haben das Ziel, Politik, Verwaltung oder die Öffentlichkeit zu beeinflussen. Von Bürgerbeteiligung kann nur ge-

7 U.a. zu finden bei Ley und Weitz (2003) und Kersting (2008). Für eine Übersicht zu den verschiedenen Methodenbaukästen siehe Fuhrmann (25.07.2014).

8 Wer dabei genau adressiert wird, ist zum einen abhängig vom Gegenstand des Verfahrens und zum Anderen ein Qualitätsmerkmal.

9 Eine Auswahl an Literatur findet sich am Ende des Positionspapiers.

10 Meint den einzelnen Bürger/den einzelnen Einwohner wie auch eine Bürgerinitiative.

11 Meint zum Beispiel auch Unternehmen.

sprochen werden, wenn Bürger und Verantwortliche sich an einen Tisch setzen und Bereitschaft besteht zu verhandeln.

Überblick über direkte Demokratie und verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung

Was ist...?	
Direkte Demokratie	<ul style="list-style-type: none"> • „von unten“ initiierte Abstimmungen • obligatorische Volksabstimmungen • Sachfrage • verbindliche Entscheidung • gesetzlich geregelt
Formelle Bürgerbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligungs- und Antragsrechte • Anhörungs- und Einwendungsrechte bei Planungs-, Genehmigungs- oder sonstiges Verwaltungsverfahren • Petitionsrecht • gesetzlich geregelt
Informelle Bürgerbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Einbindung Dritter in exekutive oder legislative Verfahren • unterschiedliche Gegenstände • flexible Gestaltung der Verfahren, Methodenmix • gesetzlich nicht geregelt

III. Eigenschaften und Wirkungen von direkter Demokratie und von informeller Bürgerbeteiligung

Damit direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung in ein Verhältnis zueinander gebracht werden können, muss erst verstanden werden, welche Eigenschaften und Wirkungen beide Formen der demokratischen Beteiligung haben.

a) Eigenschaften und Wirkungen von direkter Demokratie

Direkte Demokratie weist – analog zu Wahlen – ein sehr **hohes Maß an Verrechtlichung und Formalisierung** auf. Sie ist in den Kommunal- und Landesverfassungen verankert und wird durch entsprechende Gesetze und Verordnungen geregelt. Abläufe sind in aller Regel eindeutig festgelegt und werden von hierfür ermächtigten Institutionen (Abstimmungsleitung) überwacht und begleitet. Sowohl die starke Orientierung an den Abläufen von allgemeinen Wahlen (Abstimmungsbenachrichtigung, allgemeine Wahlgrundsätze) als auch der Fakt, dass der Souverän sich hier unmittelbar äußert, verleiht der direkten Demokratie ein **hohes Maß an Legitimation**. Direkte Demokratie führt mittelbar (über das Parlament per Übernahme) oder unmittelbar (über einen Volksentscheid) zu **verbindlichen Entscheidungen**. Bei den Abstimmungsgegenständen geht es um in sich (mehr oder weniger) **geschlossene Vorschlagspakete oder konkrete Sach-**

fragen¹². Dabei ist es unerheblich, ob die Bürgerinnen und Bürger für den Vorschlag einer Initiative unterschreiben oder ob über einen Gesetzentwurf der gewählten Vertretung abgestimmt wird – stets geht es um ein Gesamtpaket, das in seinen Detailfragen nicht ohne weiteres abgeändert werden kann. Das Verfahren zielt auf eine **Ja-Nein-Entscheidung** ab.¹³ Dies darf nicht als Handicap verstanden werden, denn faktisch ist das ja auch bei Parlamentsentscheidungen so. Mehr Demokratie e.V. wirkt zudem darauf hin, über Änderungsmöglichkeiten und Alternativvorschläge das direktdemokratische Verfahren zu flexibilisieren.

Eine häufige Kritik an direkter Demokratie ist, dass dabei komplexe Zusammenhänge nicht beraten, verhandelt und abgewogen werden könnten. Kurz: Es könne keine Deliberation stattfinden. Dieser Einwand ist nicht richtig, da auch in Parlamenten und Räten nach einer Diskussion eine Entscheidung mit Ja oder Nein getroffen wird. Den höchsten Grad der Deliberation weist die direkte Demokratie in einem sehr frühen Stadium auf: Bei der Formulierung der Abstimmungsfrage bzw. des Abstimmungsgegenstandes werden Inhalte nicht nur von der Initiative aufbereitet, sondern in der Regel auch ein erstes Mal mit Mandats- und Amtsträgern diskutiert. Gerade wenn sich Initiativen auf den Weg machen, ein direktdemokratisches Instrument zu nutzen, steht die Tür für Verhandlungen mit dem zuständigen repräsentativen Gremium noch offen. Ein weiteres Fenster der Deliberation öffnet sich, wenn eine Initiative entscheiden muss, ob sie ein Volksbegehren tatsächlich initiieren möchte und darüber wiederholt mit Parlament und/oder Regierung verhandelt.¹⁴

Im unmittelbaren Zeitraum vor der Volksabstimmung findet eine Deliberation im eigentlichen Sinne nicht mehr statt, denn es geht dann um Zustimmung oder Ablehnung. Direkte Demokratie führt im Idealfall dazu, dass über eine Sachvorlage **breit informiert** und im positiven Sinne gestritten wird.

Ein weiteres Fenster für Deliberation öffnet sich nach einer Abstimmung – und zwar unabhängig von ihrem Ausgang. Unterlegene wie siegreiche Bürgerinitiativen werden häufig in die Umsetzung kommunaler Projekte oder in die Entwicklung von Alternativen eingebunden. Im Rahmen von Volksabstimmungen über Gesetze gibt es häufig Detailregelungen, die zwischen Regierung/Parlament und Initiative nachträglich ausgehandelt werden können.

Bürgerinnen und Bürger müssen hohe Hürden meistern, wenn sie direkte Demokratie anwenden wollen. Ein Bürgerbegehren oder Volksbegehren selbst anzustoßen, setzt ein erhebliches Maß an **Aufwandsbereitschaft** und in der Regel **Organisationen und Bündnisse** voraus. Aufgrund des Aufwandes sind Initiativen bestrebt, bevor sie ein direktdemokratisches Instrument ergreifen

12 Bürgerentscheide haben in der Regel „übersichtlichere“ Frage zum Gegenstand, wie beispielsweise die Frage, ob eine Umgehungsstraße gebaut werden soll oder nicht. Gesetzesänderungen bei Volksentscheidungen sind hingegen wesentlich umfangreicher. Da die Unterzeichner von Bürger- oder Volksbegehren deren konkrete Inhalte unterstützen, lassen sich diese im Laufe des Verfahrens nur schwerlich und vor allem nicht grundsätzlich ändern.

13 Bei den Referenden über die Verfassungen der Länder Hessen und Bayern 1946 konnten die Bürgerinnen und Bürger über jeden einzelnen Artikel gesondert mit „Ja“ oder „Nein“ abstimmen. Dieser Abstimmungsmodus bleibt aber die absolute Ausnahme, da er oftmals materiell nicht möglich ist oder in einer Vielzahl von unüberschaubaren Alternativen enden kann.

14 Siehe Volksbegehrensbericht 2017 von Mehr Demokratie e.V. (S. 20): In 8 Prozent aller Verfahren wurden Kompromisse geschlossen.

oder während sie es nutzen (z.B. nach dem Zulassungsantrag/nach der Volksinitiative), mit der Politik einen Kompromiss einzugehen. Voraussetzung ist, dass beide Seiten bereit sind, zu verhandeln.

Direkte Demokratie besitzt, wie oben bereits erwähnt, eine hohe Legitimität. Die Ergebnisse werden in der Regel von der Bevölkerung akzeptiert. Direkte Demokratie wirkt in der Regel befriedend. Geschwächt wird diese Wirkung unter Umständen durch unfaires Verhalten im Abstimmungskampf. Fronten können sich dadurch verhärten. Dies gilt es zu vermeiden.

b) Eigenschaften und Wirkungen von informeller Bürgerbeteiligung

Neben formalisierten und institutionalisierten Formen der Bürgerbeteiligung werden in Deutschland viele informelle Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt. Ob und in welchem Politikfeld liegt ausschließlich **im Ermessen der Exekutive/Legislative**. Die von den Bürgerinnen und Bürgern abgegebenen Meinungen und Stimmen haben zumeist **konsultativen Charakter**. In vielen Fällen werden auch reine Informationsveranstaltungen fälschlicherweise als "Bürgerbeteiligung" tituliert. Aber erst wenn ein **Dialog** einsetzt und verhandelt ("**deliberiert**") wird, oder wenn Interessen und **Präferenzen** der Bevölkerung gesammelt und abgewogen werden, kann von Bürgerbeteiligung gesprochen werden.

Informelle Bürgerbeteiligung ist inhaltlich wie methodisch flexibel. Neben einer Vielzahl an möglichen Methoden, kann Bürgerbeteiligung zu jedem öffentlich relevanten Thema gemacht werden. Sie kann in einer frühen Phase stattfinden, wenn noch keine Vorschläge oder erste Planungen vorliegen. Faktisch ist sie auch zu einem späten Zeitpunkt möglich, wobei sich die Handlungsalternativen reduzieren, je weiter die Planungen gediehen sind. Informelle Bürgerbeteiligung bietet den Menschen die Möglichkeit, sich über einen Themenkomplex zu informieren, differenziert Wünsche und Präferenzen zu äußern und sich mit anderen Einwohnerinnen und Einwohner darüber auszutauschen. Allerdings sind die Verfahren in aller Regel **unverbindlich**. Ob ein Projekt für informelle Bürgerbeteiligung geöffnet wird, wer beteiligt wird und wie, wird von Politik und Verwaltung bestimmt. Sie entscheiden darüber, wie die Ergebnisse umgesetzt werden. Demgegenüber gehören der Einwohnerantrag und der Antrag auf Durchführung einer Einwohnerversammlung, mit denen der Gemeinderat gezwungen werden kann, ein Thema auf die Tagesordnung zu nehmen oder eine Einwohnerversammlung anzusetzen, zu den förmlichen Beteiligungsinstrumente.

Ergebnisse der informelle Bürgerbeteiligung haben **empfehlenden Charakter**. Diese Schwäche wird im optimalen Fall durch eine **Selbstverpflichtung der Verantwortlichen** bzw. durch öffentlichen **Erwartungsdruck** aufgefangen. Einen wie auch immer gearteten Rechtsanspruch auf

Umsetzung der Inhalte gibt es nicht. Der Rat kann sich anders entscheiden als ihm aus der Bürgerbeteiligung vorgeschlagen wird.¹⁵

Die Teilnahme an Bürgerbeteiligungsverfahren ist oftmals gering. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich:

1. Gerade bei der Entwicklung von Konzepten (wie zum Beispiel ein Stadtteilkonzept oder ein Stadtentwicklungsplan) ist das Thema offen und abstrakt. Es ist nicht immer ersichtlich, welchen Nutzen die Teilnahme für den einzelnen Einwohner/die einzelne Einwohnerin haben kann. Oft reicht die intrinsische Motivation nicht aus, um private Termine und Themen hinten anzustellen, obwohl eine grundsätzliche Bereitschaft zur Teilnahme an Beteiligungsprozessen bekundet wird.¹⁶
2. Bürgerbeteiligung ist zeitintensiv. Sind mögliche Teilnehmende mit Beruf, Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen ausgelastet, ist ihr Kommen unwahrscheinlich.
3. Die angefragten Personen wissen, dass der Beteiligungsprozess unverbindlich ist. Das kann abschreckend oder demotivierend wirken.
4. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass negative Erfahrungen von Einwohnerinnen und Einwohnern mit Bürgerbeteiligung in ihrer Kommune dazu führen, dass sie spätere Angebote nicht annehmen.

Neben der mangelnden Mobilisierung ist der Kreis der Teilnehmenden in der Regel nicht repräsentativ für die Bevölkerung. Stattdessen nehmen vermehrt Menschen teil, die über Ressourcen und hohe Bildung verfügen. Wird offen eingeladen, kommen häufig nur diejenigen, die unmittelbar betroffen sind, oder die „üblichen Verdächtigen“. Zwei methodische Ansätze sollen diesem Nachteil begegnen. Bei der sogenannten „aufsuchenden Beteiligung“ gehen Verwaltung und Politik gezielt auf bestimmte Gruppen zu oder in bestimmte Quartiere hinein. Eine etwas weniger aufwändige Methode ist, die Teilnehmenden zufällig aus dem Einwohnerverzeichnis und nach sozialstrukturellen Gesichtspunkten auszuwählen („Zufallsbürger“). Zum einen wird der Kreis der Teilnehmenden dadurch repräsentativer (mehr Frauen, Migranten, Jugendliche). Zum anderen sind diese „Zufallsbürger“ oft unvoreingenommener und in der Sache neutraler.

Aufgrund des rein empfehlenden Charakters der Ergebnisse, der nicht repräsentativen Auswahl der Teilnehmenden und der Problematik der Umsetzung der Ergebnisse hat Bürgerbeteiligung oft eine geringe Legitimationskraft. Hohe Legitimation und Akzeptanz haben sie nur, wenn alle Akteure das Ergebnis mittragen oder sogar ein Konsens hergestellt werden konnte.

15 Dies ist bei formeller Bürgerbeteiligung wie Bebauungsplänen und Planfeststellungsverfahren anders. Form und Zeitpunkt sind geregelt. Förmliche Beteiligung hat meist Rechtsfolgen. Einwendungen müssen von der Verwaltung geprüft werden. Wird einer Einwendung nicht abgeholfen, kann dagegen geklagt werden. Eine Nichtberücksichtigung kann Vorhaben verzögern, ja sogar zeitweise stoppen. Verhindern können förmliche Einwendungen ein Vorhaben meist nicht, da ihnen meist (z.B. durch Kompensationen) abgeholfen werden kann. In der Regel können förmlichen Verfahren nur von Betroffenen ergriffen werden. Das heißt, wendet jemand etwas gegen eine Straße ein, die ihn räumlich nicht betrifft, wird seine Einwendung als unbegründet abgelehnt oder formal abgewiesen.

16 Siehe beispielsweise die Studie „Partizipation im Wandel“ von der Bertelsmann Stiftung oder die Studie des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung zu „Stuttgart 21“ bei der Literaturempfehlung.

Bislang können Bürgerinnen und Bürger informelle Beteiligung kaum selbst initiieren. Meist wird sie von einem gewählten Gremium beschlossen oder von der Verwaltung im Rahmen eigener Kompetenzen durchgeführt. Protest kann dazu beitragen, dass informelle Beteiligung angewendet wird. Eine Ausnahme sind die kommunalen Leitlinien für Bürgerbeteiligung, die vorsehen, dass ein Teilnahmeverfahren zu einer kommunalen Angelegenheit von den Bürgerinnen und Bürgern (oder Einwohnerinnen und Einwohnern) beantragt werden kann. Besonders weit gehen die Leitlinien, die an dieser Stelle eine Selbstverpflichtung der Gemeinderäte und der Verwaltung vorsehen, dass solchen Anträgen entsprochen werden soll/muss. In der Regel muss diese Angelegenheit bereits in der sogenannten Vorhabenliste aufgeführt sein, d.h. der Gemeinderat hat sich damit schon befasst. In Vorhabenlisten werden kommunale Projekte und Vorhaben aufgeführt, die in Arbeit oder in Planung sind. Eine Auflistung von Kommunen, die Leitlinien für Bürgerbeteiligung eingeführt haben, findet sich auf der Internetseite des Netzwerks Bürgerbeteiligung.¹⁷ Denkbar ist auch, dass ein Einwohnerantrag oder sogar ein Bürgerbegehren die Durchführung eines Teilnahmeverfahrens fordert. Es wird kontrovers diskutiert, ob ein einseitiges Antragsrecht der Bürgerinnen und Bürger, ein Teilnahmeverfahren gegen Verwaltung und Gemeinderat erzwingen zu können, sinnvoll ist. Informelle Bürgerbeteiligung kann nur gelingen, wenn die relevanten Akteure sie mittragen. Das heißt, dass die Akteure offen für einen inhaltlichen Diskurs sind, was im optimalen Fall auch die Bereitschaft umfasst, eigene Positionen zu überdenken und gegebenenfalls zu ändern. Deshalb wird argumentiert, dass Verwaltung und Gemeinderat die Ergebnisse einer durch die Bürgerinnen und Bürger erzwungenen Bürgerbeteiligung möglicherweise nicht übernehmen. Dem wird entgegen gehalten, dass dies auch umgekehrt gelten könne: Eine vom Gemeinderat oder der Verwaltung verordnete Bürgerbeteiligung könne nicht durch die Bevölkerung angenommen werden. Eine verbindliche Einleitungsmöglichkeit für Bürgerbeteiligung sei für alle relevanten Akteure sinnvoll, weil dies dem Anliegen größeren Nachdruck verschaffe und so die Ernsthaftigkeit der Diskussion steigern könne.

Bislang ist in den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen nicht vorgesehen, ein Teilnahmeverfahren mit einer Unterschriftensammlung verbindlich einzuleiten. Ein entsprechender Vorschlag wäre der sogenannten Mitwirkungsantrag.¹⁸

Einige Kommunen haben positive Erfahrungen damit gemacht, dass sie Leitlinien und/oder Satzungen erarbeitet und beschlossen haben, die die informelle Beteiligung institutionalisieren. Darin wird über eine Selbstverpflichtung des Gemeinderates geregelt, dass einem Antrag auf Beteiligung zu einer kommunalen Angelegenheit statt gegeben wird. Auch einige Bundesländern wie zum Beispiel Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben ebenfalls Leitlinien oder Empfehlungen zur Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturmaßnahmen oder Windparks erarbeitet.

17 Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung [<http://bit.ly/1N6gDVO>]. Bei Brunn (2016) findet sich eine Analyse von ausgewählten kommunalen Teilnahmeverfahrensmustern.

18 Der Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e.V. hat dazu eine Gesetzesänderung vorgeschlagen [<https://www.mitentscheiden.de/mitspracheantrag.html>].

Zusammenfassung

	Direkte Demokratie	Informelle Beteiligung	Formelle/Institutionalisierte Beteiligung
Gegenstand	Sachfrage, Gesetzesvorlage	Unterschiedlich	Anliegen, Einwendung
Konkretheit	Mittel bis hoch	Gering bis hoch	Mittel bis hoch
Verbindlichkeit des Verfahrens	Hoch	Niedrig (höher durch entsprechende Leitlinien/Leitfäden)	Mittel bis hoch
Verbindlichkeit der Entscheidung	Hoch, dezisiv	Niedrig, konsultativ	Mittel bis hoch
Wer entscheidet am Ende?	Wahlberechtigte	Entscheidung durch Politik/Verwaltung	Entscheidung durch Politik/Verwaltung
Methode	Abstimmung	Planungszelle, Bürgerrat, Bürgerhaushalt, Runde Tische, Großgruppenmoderation, Zukunftswerkstätten, Zukunftskonferenz, Mediation,...	Recht auf Behandlung, Antragsrechte wie z.B. Einwohnerantrag, Einwendungs- und Anhörungsrechte

IV. Wie ergänzen sich Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie?

In dem folgenden Abschnitt wird dargestellt, wie informelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie verzahnt werden könnten. Im ersten Teil betrachten wir, wie Bürgerbeteiligung direktdemokratische Verfahren ergänzen kann, während im zweiten Teil die Wirkung von direkter Demokratie auf informelle Bürgerbeteiligung diskutiert wird. Nicht Gegenstand der Betrachtung ist, wie sich konkrete institutionalisierte Formen der Beteiligung, wie zum Beispiel der Einwohnerantrag, zur direkten Demokratie verhalten.

a) Informelle Bürgerbeteiligung ergänzt direkte Demokratie

Die Abstimmungsdebatte in der direkten Demokratie profitiert von Methoden der Bürgerbeteiligung.

Die Debatte im Vorfeld von Bürgerentscheiden und Volksabstimmungen laufen gezwungenermaßen auf eine Zuspitzung für und wider der Vorlage hinaus. Nicht selten heizt sich die Stimmung emotional auf. Methoden der Bürgerbeteiligung können dabei helfen, den Konflikt gere-

gelt und sachlich auszutragen. Dazu gehört beispielsweise eine neutrale Moderation bei Einwohnerversammlungen oder die Einrichtung einer Begleit-/Vorbereitungsgruppe¹⁹. Zudem bietet der Methodenkoffer der Bürgerbeteiligung Formate an, Einwohnerversammlungen kommunikativer und weniger konfrontativ zu gestalten. Diese Maßnahmen ergänzen sinnvoll die gleichberechtigte Information im Vorfeld von Abstimmungen und bereichern die Abstimmungsdebatte.

Als Beispiel sei hier auf den Suchlauf für eine neue Justizvollzugsanstalt (JVA) im Süden von Baden-Württemberg verwiesen. In einem mehrjährigen Verfahren gab es sowohl in Tübingen als auch in Rottweil Bürgerentscheide über die Frage, ob das Land in der jeweiligen Kommune eine JVA bauen durfte. Im Vorfeld der Bürgerentscheide wurden Methoden der Bürgerbeteiligung verwendet (Bildung von Begleitgruppen, externe und neutrale Moderation, innovative Formen von Einwohnerversammlungen), um einen sachlichen Diskurs auf Augenhöhe zu gewährleisten.

Die Anwendung von Bürgerbeteiligung im Konfliktfall vermeidet direkte Demokratie

Zeichnen sich Konflikte ab, oder brechen sie aus, bietet Bürgerbeteiligung die Chance, alle relevanten Akteure an einen Tisch zu bringen und eine Lösung zu erarbeiten, mit der die Beteiligten leben können. Skeptiker und Bedenkenräger werden nicht in die Rolle des Nein-Sagers gedrängt, sondern dürfen ihre Positionen vortragen. Die Deliberation lässt noch Differenzierung, eine Suche nach Alternativen und einen Wandel der Positionen zu, statt die Debatte sofort auf ein Ja oder Nein zuzuspitzen. Der Weg zu einer Bürgerentscheid muss dann – im optimalen Fall – nicht gegangen werden.

Gleichwohl bedeutet ein Beteiligungsverfahren nicht, dass sich die Türe zu einer Bürgerentscheid verschließt. Gerade die Tatsache, dass auch weiterhin ein Bürgerbegehren „drohen“ kann, wirkt sich positiv auf das Verfahren aus. Direkte Demokratie wirkt hier der Gefahr entgegen, dass Bürgerbeteiligung als Feigenblatt für bereits beschlossene Entscheidungen verwendet wird und damit zur reinen Alibiveranstaltung verkommt.

Bürgerbeteiligung führt das direktdemokratische Verfahren fort

In der Regel haben Bürgerbegehren eine kassatorische Richtung. Das heißt, sie wenden sich gegen einen geltenden Gemeinderatsbeschluss. Nur in circa 16 Prozent der Fälle formulieren Bürgerbegehren etwas, was bislang noch nicht (formell) auf der Agenda des Gemeinderates stand.²⁰ Abseits der rechtlichen Unzulässigkeit von Bürgerbegehren und -entscheiden sind bei direktdemokratischen Verfahren im Wesentlichen vier unterschiedliche Ausgänge denkbar: 1) Der Gemeinderat schließt sich einem erfolgreichen Bürgerbegehren an. Es wird 2) ein Kompromiss/ eine Alternative vor der Abstimmung gefunden, oder im Entscheid setzt sich 3) die Position der Initiative oder 4) die Position des Gemeinderats durch. In allen vier Fällen ist informelle Bürgerbeteiligung eine gute Möglichkeit das Thema (weiter) zu bearbeiten.

¹⁹ In der Begleitgruppe diskutieren ein Teil der Teilnehmenden über das Beteiligungsverfahren an sich. In der Begleitgruppe werden Entscheidungen getroffen, wie Absprachen zum Ablauf oder die Klärung von Problemen operativer Art.

²⁰ Siehe Bürgerbegehrensbericht 2014 von Mehr Demokratie e.V., S. 34.

- 1) Gemeinderat übernimmt das Bürgerbegehren
Wird einem Bürgerbegehren durch Übernahme des Gemeinderates entsprochen, ist die Initiative zu einem frühen Zeitpunkt am Ziel. Dennoch kann es sinnvoll sein, in der Umsetzung oder in der Alternativenplanung die Bevölkerung einzubinden. 11,6 Prozent aller Verfahren werden vom Gemeinderat übernommen.²¹
- 2) Mit Bürgerbeteiligung Kompromisse oder Alternativen erarbeiten
Informelle Bürgerbeteiligung bietet sich an, wenn auf Seiten der Initiative und der Gemeinderatsmehrheit die Bereitschaft besteht, in der Sache einen Kompromiss oder eine Alternative zu finden. Für diesen Fall sehen anwendungsfreundliche Gemeindeordnungen auch rechtliche Ansatzpunkte vor: Rücknahme des Begehrens, (modifizierte²²) Übernahme des Begehrens, Möglichkeit der Verlängerung der Frist zwischen Zulässigkeitserklärung und Durchführung des Bürgerentscheids, Gegenvorschlag (im Sinne eines Alternativvorschlages) und Stichentscheid. Die beiden Parteien können natürlich auch lediglich untereinander verhandeln, wendet man aber Methoden und Grundsätze der Bürgerbeteiligung an, wird das Teilnehmerfeld größer und mehr Interessen können hierbei zu Wort kommen (zum Beispiel Gegner der Initiative).
- 3) Die Folgen eines für die Initiative nicht erfolgreichen Entscheids bearbeiten
Stimmen die Bürgerinnen und Bürger nicht im Sinne der Initiative, akzeptiert diese in der Regel das Votum der Bürgerinnen und Bürger. Dennoch ist denkbar, dass bestimmte Aspekte und Anliegen der Initiative berechtigt sind. Um etwaige Gräben zu überwinden, die sich im Vorfeld eines Bürgerentscheids aufgetan haben sollten, ist es hilfreich die Initiative, an der weiteren Planung zu beteiligen.
- 4) Die Folgen eines für die Initiative erfolgreichen Entscheids bearbeiten
Setzt sich eine Initiative im Bürgerentscheid durch, klagen Verwaltung und Politik, wie auch Medien oder Wissenschaft, über den reduzierten Handlungsspielraum. Wird in einer Kommune der Neubau einer Stadthalle von den Wahlberechtigten abgelehnt, muss die (vielleicht) teurere Alternative der Sanierung der bestehenden Halle angegangen werden. Das Nein zu einer Umgehungsstraße löst das grundsätzliche Verkehrsproblem in einer Kommune nicht. In der Regel darf die Kommune ein bis drei Jahre nach dem Bürgerentscheid keine dem Bürgerentscheid entgegengesetzte Entscheidung treffen. Was als Absicherung des Votums intendiert ist, darf nicht als Ablaufdatum interpretiert werden. Auch nach drei Jahren muss sich die Situation und die Haltung der Bürgerinnen und Bürger nicht grundsätzlich geändert haben. Gleichzeitig verdammt die Frist die Kommunen nicht zur Untätigkeit. Alternativen können in der Folgezeit erarbeitet und (je nach Situation) auch umgesetzt werden. Vielerorts sind Initiativen sogar bereit, sich aktiv an weiteren Planungen zu beteiligen. Selten entziehen sie sich dieser Verantwortung. Eine Kommune wäre schlecht beraten, wenn sie nach einem verlorenen Bürgerentscheid die Thematik ohne die Einbindung der Einwohnerinnen und Einwohnern vorantreiben würde.

²¹ Siehe Bürgerbegehrensbericht 2016 von Mehr Demokratie e.V., S. 23, Tabelle 7.

²² Wie z.B. vorgesehen im § 18 Abs. 4 ThürEBBG-E.

b) Direkte Demokratie ergänzt informelle Bürgerbeteiligung

Direkte Demokratie fördert ernsthafte Bürgerbeteiligung

Um zu verhindern, dass informelle Bürgerbeteiligung von Grund auf zur reinen Akzeptanzbeschaffung missbraucht wird, ist das Instrument des Bürgerbegehrens geeignet. Zwar können Bürgerbegehren nicht verhindern, dass Bürgerbeteiligung reine Alibiveranstaltungen sind, sie stellen aber eine Drohkulisse dar. Wenn die Möglichkeit besteht, dass Bürgerinnen und Bürger einen Gemeinderatsbeschluss mit einem Bürgerbegehren angreifen, sind Politik und Verwaltung gezwungen, Bürgerbeteiligung ernsthafter zu betreiben. Alleine schon die Möglichkeit des Vetos kann hier das Handeln der Politik und der Verwaltung verändern. Verwaltung und Politik sind dabei gut beraten, im Rahmen von Bürgerbeteiligungsverfahren nicht voreilig Entscheidungen zu treffen, die während oder nach einer informellen Bürgerbeteiligung ein Bürgerbegehren rechtlich verhindern würden. Dies ist denkbar durch Verfristung oder durch die Themenausschlüsse insbesondere bei der Bauleitplanung. Eine Bürgerinitiative, die den Verlust ihres Rechts, ein Bürgerbegehren einleiten zu können, wegen Verstreichens der Einreichungsfrist befürchten muss, wird sich kaum auf einen konstruktiven Bürgerbeteiligungsprozess einlassen. Ein Gemeinderat kann durch die Zusicherung eines selbst beschlossenen Bürgerentscheids (Ratsreferendum) für den Fall, dass man sich nicht einigt, Vertrauen aufbauen. Bei einem Ratsreferendum kann die Fragestellung im Einvernehmen mit der Bürgerinitiative oder den Beteiligten aus dem Beteiligungsverfahren erarbeitet werden. Rechtlich möglich wie politisch legitim ist es, den Gemeinderatsbeschluss, der auf dem Ergebnis einer Bürgerbeteiligung basiert, per Bürgerbegehren anzugreifen. Grundsätzlich kann an dieser Stelle auf das Positionspapier Nr. 13 verwiesen werden, in dem erläutert wird, wie Bürgerbegehren und -entscheide anwendungsfreundlich angewendet und geregelt werden sollten. Eine Darstellung anwendungsfreundlicher Regelungen für Volksentscheide findet sich im Volksentscheidsranking 2016 von Mehr Demokratie e.V..

Direkte Demokratie kann demokratische Legitimation herstellen

Die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren können, gerade wenn sie strittig sind, in einem Entscheid zur Abstimmung gestellt werden. Im Umkehrschluss erscheint es aber in der Regel nicht sinnvoll, ein Beteiligungsverfahren von Grund auf so zu konstruieren, dass am Ende über die Verhandlungslösung oder Teile abgestimmt wird. Entweder findet eine Einigung statt oder nicht. In ersterem Fall ist eine Abstimmung überflüssig, da alle mit dem Ergebnis leben können. Im letzteren Fall können das Bürgerbegehren und das Ratsreferendum ergriffen werden, um eine Abstimmung zu initiieren. Die Stichfragenregelung würde es sogar gestatteten, über gegensätzliche Ergebnisse abzustimmen.

Die Antragsrechte in der Gemeindeordnung und die existierenden Leitlinien eignen sich grundsätzlich, um Beteiligungsverfahren seitens der Bevölkerung anzustoßen.

Mit dem Einwohnerantrag und dem Bürgerbegehren stehen der Bevölkerung Instrumente zur Verfügung, um Beteiligungsprozesse und neue Vorhaben in der Kommune zu initiieren.²³ In den

²³ Das setzt allerdings eine sinnvolle Ausgestaltung dieser Instrumente voraus. Zum Beispiel sind die Einwohneranträge in Baden-Württemberg thematisch so eingeschränkt wie Bürgerbegehren. In anderen Bundesländern sind die Unterschriftenhürden unnötig hoch oder Fristen restriktiv.

vorhandenen kommunalen Leitlinien ist in der Regel die Möglichkeit vorgesehen, per Antrag²⁴ ein Beteiligungsverfahren zu einem kommunalen Vorhaben zu starten. In einigen Leitlinien haben sich der Bürgermeister oder der Gemeinderat selbst dazu verpflichtet, einem solchen Antrag zu entsprechen. In der Regel ist auch festgehalten, dass nur zu einem Vorhaben eine Bürgerbeteiligung beantragt werden kann, welches zuvor vom Gemeinderat in die Vorhabensliste aufgenommen wurde. Die Bürgerinnen und Bürger können im Rahmen der Leitlinien somit nicht zu irgendeinem Thema Bürgerbeteiligung verlangen. Wollen sie ein bestimmtes Projekt auf die Vorhabensliste bringen, stehen ihnen der Bürger- oder Einwohnerantrag wie auch das Bürgerbegehren zur Verfügung. Dabei kann auch gefordert werden, im weiteren Verfahren eine Bürgerbeteiligung durchzuführen.

V. Was fördert die Verbindung von direkter Demokratie und informeller Bürgerbeteiligung?

Die Gestaltung von Beteiligungsverfahren muss sich an den konkreten Gegebenheiten orientieren und kann nicht einheitlich geregelt werden. Dies darf aber nicht dazu führen, dass die Ausgestaltung beliebig wird. Demokratische Grundsätze, bewährte Methoden und best practice müssen beachtet werden. Mehr Demokratie empfiehlt, dass Bürgerbeteiligung stärker institutionalisiert wird. Dazu bieten sich unter anderem an:

- Schaffung von Stabsstellen oder Ombudspersonen
Bei Wahlen und Abstimmungen wird eine Wahl- bzw. Abstimmungsleitung eingerichtet. Damit vergleichbar sollte eine Stelle für Bürgerbeteiligung geschaffen werden. Eine solche Stelle oder Ombudsperson würde nicht die Inhalte eines Verfahrens bewerten, sondern für eine dem Verfahrensgegenstand und den Beteiligten angemessene Konzeption und Umsetzung des Beteiligungsprozesses sorgen. Eine solche Person/Einrichtung würde sich darum kümmern, dass Beteiligungsgrundsätze eingehalten und dass die Ergebnisse angemessen aufbereitet werden.
- Ausschuss oder Beirat für Bürgerbeteiligung einführen
Zur langfristigen Kontrolle und Evaluierung von Beteiligungsmaßnahmen sowie zu Beratungszwecken kann ein Ausschuss oder ein Beirat gebildet werden.
- Leitlinien und/oder Beteiligungssatzungen sollten eingeführt werden
Kommunen sollen sich eigene Leitlinien und/oder Beteiligungssatzung geben. Die Länder sollten entsprechende Verpflichtung als Soll-Regelung in ihre Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen aufnehmen.
- Externe Moderation und Begleit-/Spurgruppe einsetzen
Um eine sachliche Debattenkultur zu gewährleisten, bietet es sich an, dass eine externe Moderation auf Veranstaltungen eingesetzt wird und Veranstaltungen im Vorfeld gemeinschaftlich in in einer Begleitgruppe besprochen werden.
- Vorhabenslisten einführen

24 Dieser Antrag hat in der Regel geringere Hürden als Bürgerbegehren oder Einwohneranträge.

Kommunen, Gemeinden wie Landkreise, sollten alle absehbaren Vorhaben zusammenstellen und darlegen, ob und wie beteiligt werden soll. Die Landesregierungen sollten prüfen, ihre politischen Vorhaben auch in dieser Form darzustellen.

- Hürden für Einwohneranträge senken
Die Länder sollten die Hürden für Einwohneranträge senken, damit durch Einwohnerinnen und Einwohner Bürgerbeteiligung beantragt – sprich: eingefordert – werden kann. Insbesondere sollten die Unterschriftenhürde sowie der Themenausschluss reduziert werden.

Damit eine tatsächliche Verknüpfung mit direktdemokratischen Instrumenten möglich ist, sollte bei der Ausgestaltung von direktdemokratischen Instrumenten auf folgende Elemente geachtet werden:

- Rechtliche Möglichkeiten zur Deliberation schaffen
Bevor es zur Abstimmung kommt, sollte es die Möglichkeit geben, dass Politik und Bürgerinitiativen über mögliche Kompromisse und Alternativen verhandeln können. Vorbild einer solchen Regelung können z.B. die Kommunalverfassungen in Baden-Württemberg oder Thüringen sein, wo der Termin des Bürgerentscheids im Einvernehmen verschoben werden kann, um ein Zeitfenster für Verhandlungen zu öffnen.
- Rückzugsmöglichkeit für Initiative schaffen
Die Initiierung einer Bürgerbeteiligung, um Alternativen zu prüfen macht nur Sinn, wenn die Initiative nach einem Kompromiss auch die Möglichkeit hat, ihr Bürgerbegehren wieder zurückzuziehen.
- Regelung für Gegen- oder Alternativvorschläge
Kann die Initiative aus politischen oder rechtlichen Gründen das Begehren nicht zurückziehen, kann der Gemeinderat/die Exekutive über die Möglichkeit einer Gegenvorlage mögliche Kompromisslösungen oder Alternativen mit zur Abstimmung stellen.
- Anwendungsfreundliche Regelungen schaffen
Der Gesetzgeber sollte grundsätzlich auf anwendungsfreundliche Regelungen für Abstimmungen achten, wie sie Mehr Demokratie e.V. zum Beispiel in Positionspapier Nr. 13 fordert.
- Abstimmungskommission
Auf Bundes- oder Länderebene empfiehlt es sich, eine Institution einzuführen, die sich an der irischen Referendums Commission orientiert. Diese könnte bestimmte Funktionen und Aspekte, die oben beschrieben wurden, umsetzen und die Funktion der Begleitgruppe erfüllen.

VI. Dokumente/Seiten im Internet

Wegweiser Bürgergesellschaft: Grundlage und Leitlinien:

<https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/grundlagen-leitlinien/>

Netzwerk Bürgerbeteiligung: Kommunale Leitlinien für Bürgerbeteiligung:

<http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/>

Netzwerk Bürgerbeteiligung: Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung:

<http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/>

Mehr Demokratie e.V. Bürgerbegehrensbericht 2016:

https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-06-16_BB-Bericht2016.pdf

Mehr Demokratie e.V.: Volksbegehrensbericht 2017:

https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2017.pdf

Mehr Demokratie e.V.: Volksentscheidsranking 2016:

https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksentscheidsranking_2016.pdf

VII. Literaturhinweise

Bertelsmann Stiftung (2014): Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“. Unter Mitarbeit von Ulrich Eith, Rolf Frankenberger, Brigitte Geißel, Oscar W. Gabriel, Norbert Kersting und Roland Roth. Gütersloh. Online verfügbar unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbr/SID-F4CB03C8-300BE188/bst/xcms_bst_dms_40279_40280_2.pdf, zuletzt geprüft am 08.10.2014.

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Vollständige Neufassung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe, 1329).

Brunn, Moritz (2016): Analyse von kommunalen Beteiligungsmodellen. Gutachten für die Stadt Leipzig. Leipzig. Online verfügbar unter <https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/buergerbeteiligung-und-einflussnahme/leipzig-weiterdenken/beteiligen/buergerbeteiligung-in-leipzig-wie-weiter/>, zuletzt geprüft am 03.03.2017.

Fuhrmann, Raban Daniel (25.07.2014): Beteiligungsformate beurteilen und erschließen. Eine Übersicht zu Vielfalt, Einsatz und Wirkung von informellen Bürgerbeteiligungsverfahren. Gutachten für den zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Konstanz.

Kersting, Norbert (Hg.) (2008): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 28).

- Klages, Helmut (2015):** Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Verschiedene Ansätze einer Verstetigung und Institutionalisierung der Beteiligung. Hg. v. Stiftungsverbund der Heinrich-Böll-Stiftungen. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://gutvertreten.boell.de/sites/default/files/policy_paper_04_helmut_klages.pdf, zuletzt geprüft am 03.05.2015.
- Kost, Andreas (2013):** Direkte Demokratie. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Ley, Astrid; Weitz, Ludwig (Hg.) (2003):** Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn: Stiftung Mitarb. (Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen, Nr. 30).
- Nolte, Paul (2012):** Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart. Originalausgabe. Sonderausgabe für die Landeszentrale für politische Bildung. München: C. H. Beck.
- Roth, Roland (2015):** Intermediäre Akteure in einer „vielfältigen Demokratie“. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (5), S. 226–230. Online verfügbar unter http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2015/5_2015/FWS_5_15_Roth.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2016.
- Ziekow, Jan (2012):** Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie ; Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag. München: Beck (Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, 1,D : Gutachten).