



**Common Ground**

# **Länderbericht: Deutschland**

Die Bedeutung der Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft

*Von Hans-Liudger Dienel und Brigitte Geissel*

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Verständnis von Bürgerbeteiligung</b>	<b>3</b>
1.1 Was versteht man unter Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft in Deutschland? Was sind die gängigsten Formen der Bürgerbeteiligung in diesem Land und wie prägen historische und kulturelle Faktoren das gesellschaftliche Verständnis von Bürgerbeteiligung?	3
1.2 Planungszellen und Bürgerversammlungen	3
1.3 Direkte Demokratie	3
<b>2. Rechtlicher Rahmen und institutionelle Strukturen</b>	<b>4</b>
2.1 Welche Gesetze und Vorschriften gibt es in Deutschland zur Förderung der deliberativen Bürgerbeteiligung?	4
2.2 Gibt es spezifische Richtlinien oder Initiativen, die die deliberative Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft unterstützen?	5
2.3 Gibt es bestimmte politische Maßnahmen, die eine deliberative Beteiligung der Bürger an Politik und Gesellschaft behindern?	6
2.4 Welche institutionellen Strukturen gibt es zur Förderung der deliberativen Bürgerbeteiligung auf der nationalen, regionalen und/oder lokalen Ebene? Wie effektiv sind diese Strukturen? Gibt es Hindernisse oder Engpässe, die ihre Wirksamkeit einschränken?	6
<b>3. Bedeutende Beteiligungsprojekte</b>	<b>7</b>
3.1 Welche bedeutenden Projekte oder Initiativen zur Bürgerbeteiligung wurden in Deutschland in den letzten Jahren durchgeführt?	7
3.2 Inwieweit haben sie den gesellschaftlichen und politischen Diskurs über deliberative Bürgerbeteiligung beeinflusst?	7
<b>4. Die Bedeutung der Bürgerbeteiligung</b>	<b>8</b>
4.1 Politische Perspektive	8
4.2 Perspektiven der Gesellschaft	8
<b>5. Herausforderungen und Hindernisse</b>	<b>9</b>
5.1 Was sind die Herausforderungen, die die Entwicklung der deliberativen Bürgerbeteiligung in Deutschland behindern?	9
<b>6. Autoren</b>	<b>9</b>
Impressum	11

# 1. Verständnis von Bürgerbeteiligung

## 1.1 Was versteht man unter Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft in Deutschland? Was sind die gängigsten Formen der Bürgerbeteiligung in diesem Land und wie prägen historische und kulturelle Faktoren das gesellschaftliche Verständnis von Bürgerbeteiligung?

Dieser Beitrag konzentriert sich auf deliberative und direktdemokratische Prozesse in Deutschland und nicht auf die formale Bürgerbeteiligung. Allerdings wird der Wandel von der traditionellen formalen Bürgerbeteiligung als Einspruchsrecht hin zu einer eher deliberativen, frühzeitigen Beteiligung an der Ausarbeitung von Alternativen und Lösungen angesprochen.

## 1.2 Planungszellen und Bürgerversammlungen

Deutschland war das erste Land der Welt, das die deliberative Demokratie mit einer auf dem Losverfahren basierenden Auswahl der Bürger erprobte, als Peter Dienel bereits 1971 seine Planungszellen erfand und in Artikeln vorstellte und 1974 die ersten lokalen Planungszellen in Hagen-Haspe betrieb. Der amerikanische Soziologe Ned Crosby erfand kurz darauf unabhängig davon seine Bürgerjurs. Die beiden Protagonisten der deliberativen Demokratie lernten sich erst 1980 kennen und wurden enge Freunde.

Peter Dienel veröffentlichte 1978 seine Monographie über Planungszellen als „Alternative zur Establishment-Demokratie“. Seine Arbeit wurde von der wachsenden Zahl von Forschern zur deliberativen Demokratie weltweit anerkannt. Da er sein Buch jedoch nie ins Englische übersetzte, hatte er hauptsächlich indirekten Einfluss durch die Artikel anderer Autoren, nämlich John Gastil, Lyn Carson, Janette Hartz-Karp, John S. Dryzek und anderen.

Während die Zahl der Planungszellen in Deutschland bis zu seinem Tod im Jahr 2006 eher gering blieb (siehe eine Datenbank aller Durchgänge: <https://pzdb.nexusinstitut.de/cells>), beeinflusste er den Hype um die Bürgerjury im Vereinigten Königreich während der Blair-Regierung (Anne Coote, Claire Delap) und vor allem das Shimi-Kogi-Tai in Japan, ein kompaktes Modell von Planungszellen, mit bisher etwa 500 Durchgängen.

Die längere Geschichte der Planungszellen in Deutschland erleichterte die Diskussion und Einführung von Bürgerversammlungen nach 2016 und unterstützte eine detaillierte Diskussion über Qualitätsstandards. Alle Gutachter der jüngsten nationalen Bürgerversammlungen in Deutschland (Hans J. Lietzmann, Ortwin Renn, Brigitte Geissel) waren mit Planungszellen vertraut und hatten darüber veröffentlicht.

## 1.3 Direkte Demokratie

Das deutsche Grundgesetz von 1949 erwähnt Volksabstimmungen als Teil der demokratischen Entscheidungsfindung, lässt aber keine Volksabstimmungen auf nationaler Ebene zu (mit einer Ausnahme: ein Referendum über eine neue Verfassung nach der Wiedervereinigung, das nie stattgefunden hat). Bis 1988 (der Gründung von „Mehr Demokratie“ s.b.) gab es nicht viele Volksabstimmungen auf lokaler Ebene und fast keine auf Länderebene. Aber seit 1990 hat sich die Situation geändert. Inzwischen haben in Deutschland fast 10.000 Bürgerbegehren auf lokaler Ebene mit einem starken Fokus auf Bayern (Datenbank: <https://idpf.uni-wuppertal.de/de/projekte/datenbank-buergerbegehren/>) und mehr als 100 Volksbegehren auf Länder-

ebene stattgefunden (Liste: <https://www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-verfahren>).

Es gibt zwei Hauptgründe für diese Änderung: a) die breite zivilgesellschaftliche Bewegung für mehr Volksabstimmungen und b) die rechtlichen und administrativen Änderungen, die Volksabstimmungen ermöglichen. Bei diesen sehr umstrittenen Änderungen ging es vor allem um die Mindestquoten für das zweistufige Referendumsverfahren. Die erste Stufe (Bürgerbegehren auf lokaler Ebene, Volksbegehren auf Länderebene) hatte bescheidene Quoren (unterschiedlich von Bundesland zu Bundesland) und kann zur verbindlichen zweiten Stufe führen (Bürgerentscheid auf lokaler Ebene, Volksentscheid auf Länderebene). Diese Quoren ändern sich (aktuelle Liste: Wikipedia Bürgerentscheid). Im Moment gibt es eine heftige Debatte über die Anhebung der Quoren in Schleswig-Holstein, die Volksentscheide auf Länderebene dort in Zukunft verhindern könnte.

Die wichtigste zivilgesellschaftliche Bewegung in Deutschland für direkte Demokratie ist der Verein „Mehr Demokratie“, der 1988 gegründet wurde. Gegenwärtig hat er mehr als 10.000 Mitglieder und mehr als 200.000 Unterstützer. Bis 2015 bestand sein Hauptziel darin, Volksentscheide auf nationaler Ebene einzuführen, die es in Deutschland immer noch nicht gibt. Erst nach 2015 änderte er seine Politik und kämpfte auch für mehr deliberative Demokratie und unterstützte und organisierte Bürgerversammlungen in Deutschland. In Deutschland sind Volksabstimmungen nur auf der Ebene der Bundesländer und auf kommunaler Ebene Teil der demokratischen Entscheidungsfindung.

Die Unterstützung für Volksentscheide ist nicht auf eine Seite des politischen Spektrums beschränkt. Während einige sie als links einstufen, haben die meisten lokalen Volksentscheide im konservativen Bayern stattgefunden. Als jedoch die neue Rechtspartei AfD (Alternative für Deutschland) 2016 in ihrem Parteiprogramm Volksentscheide auf nationaler Ebene forderte, öffneten einige Protagonisten der direkten Demokratie, um nicht als rechtslastig beschuldigt zu werden, ihre Politik für die deliberative Demokratie. Politische Parteien strichen ihre frühere Forderung nach direkter Demokratie aus ihrem Parteiprogramm.

## 2. Rechtlicher Rahmen und institutionelle Strukturen

### 2.1 Welche Gesetze und Vorschriften gibt es in Deutschland zur Förderung der deliberativen Bürgerbeteiligung?

In den 1970er Jahren wurde die Beteiligung der Öffentlichkeit (Anlieger) in allen deutschen Gemeinden Teil der Raumplangvorschriften. Diese Beteiligung, die eigentlich ein Informations- und Einspruchsrecht der Betroffenen war, wird als „formelle Beteiligung“ bezeichnet, denn sie wurde gesetzlich kodifiziert und wurde obligatorisch. In den 1990er Jahren und nach der Jahrtausendwende wurden diese gesetzlichen Einspruchsrechte stark erweitert: Verbänden wurde das Recht eingeräumt, Einspruch zu erheben, auch wenn sie nicht direkt betroffen waren. Die so genannte Verbandsklage erleichterte rechtliche Einsprüche gegen Planungen, z. B. zum Schutz der Natur. Die Einspruchsrechte verhinderten viele Planungsvorhaben und verlangsamten den Planungsprozess für alle anderen erheblich. Inzwischen hat sich die gesellschaftliche und politische Debatte in Deutschland etwas gewandelt und betont

die negativen Auswirkungen der Bürokratisierung dieser formalisierten Prozesse. Viele Stimmen fordern eine Beschleunigung der Entscheidungsprozesse.

Es war daher keine Überraschung, dass nach der Jahrtausendwende eine konstruktivere frühe Bürgerbeteiligung innerhalb der Planung und nicht gegen fertige Pläne aufkam. Seit 2002 sind diese immer noch „informellen“ (freiwilligen) Formen der Bürgerbeteiligung in den Gesetzgebungsprozess übergegangen, z. B. in die „Gemeindeordnungen“ (ein Gesetz auf Länderebene). Diese Entwicklung hat das Wachstum der deliberativen Demokratie gefördert, da sie sich gut für eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit eignet, um Alternativen zu diskutieren und Lösungen zum Wohle aller zu empfehlen, anstatt individuelle, egoistische Interessen gegen das „bonum commune“ oder das Gemeinwohl zu verteidigen. Mit dieser Entwicklung ist der Unterschied zwischen formeller und informeller Beteiligung verschwunden, denn die früheren informellen Prozesse sind rechtsverbindlich geworden und haben teilweise das alte (und immer noch notwendige, wenn auch in geringerem Maße) „Recht, Nein zu sagen“ ersetzt. Um ein Beispiel zu nennen: Es besteht ein gesellschaftlicher Konsens darüber, dass Deutschland mehr Windenergieanlagen braucht. Doch fast jeder Bau einer Anlage wurde von einigen Interessengruppen heftig abgelehnt. Der Zeitrahmen für die Planung und Errichtung einer Anlage ist in Deutschland definitiv zu lang. Frühzeitige deliberative Prozesse können zu viel schnelleren und besseren Kompromissen führen als die alte formale Beteiligung. Deutschland ist auf dem Weg zu einem neuen Gleichgewicht von Planung und Beteiligung. Allerdings werden die gesetzlichen Vorgaben für eine (frühzeitige) Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen oft umgangen oder nicht ernst genommen. Umfassende Konsultationsverfahren wie in der Schweiz (Vernehmlassungsverfahren) sind in Deutschland noch weit davon entfernt, die Norm zu sein.

## **2.2 Gibt es spezifische Richtlinien oder Initiativen, die die deliberative Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft unterstützen?**

Auf lokaler Ebene haben viele Städte/Gemeinden beschlossen, Leitlinien für die lokale Beteiligung zu erstellen. Seit 2012 haben weit über 200 Gemeinden in Deutschland einen solchen Leitfaden erstellt. In einer Übersicht des Netzwerks Bürgerbeteiligung kann man auf rund 100 Leitlinien zugreifen (siehe: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/sammlung-kommunale-leitlinien/>). Der Leitlinienprozess in Heidelberg 2011–2012 diente als Modell für viele Gemeinden nach 2012. Doch nun ist die Entwicklung von Leitlinien in vollem Gange. Der wahre Wert dieser Leitlinien zeigt sich, wenn sich die Einstellung zur Bürgerbeteiligung ändert, z. B. wenn in der Gemeinde ein Bürgermeister ins Amt kommt, der der Beteiligung kritisch gegenübersteht. Bonn war ein solcher Fall, der die Bedeutung von verbindlichen Leitlinien unterstrich. Leitlinien sind keine Gesetze, aber sie haben eine verbindliche Funktion für die Qualität, die Standards und die Finanzierung von deliberativen Prozessen auf lokaler Ebene.

Auf der Ebene der industriellen und infrastrukturellen Planungsprozesse waren die VDI-Richtlinien 7000 und 7001 von 2014 ein Meilenstein in Deutschland (siehe: <https://www.vdi.de/richtlinien/unsere-richtlinien-highlights/vdi-7001>). Der Verein Deutscher Ingenieure VDI ist der größte Ingenieurverein in Europa. Die beiden Richtlinien von 2014 definierten einen neuen „Stand der Technik“ für die frühzeitige Bürgerbeteiligung in industriellen und infrastrukturellen Planungsprozessen. Es war ein Durchbruch, denn die Unternehmen wandten sich nun einem positiven Umgang mit der Bürgerbeteiligung zu, und viele Jahre lang waren diese

Richtlinien die meistverkauften Richtlinien des VDI. Seit 2014 bietet der VDI regelmäßig Schulungskurse an.

### **2.3 Gibt es bestimmte politische Maßnahmen, die eine deliberative Beteiligung der Bürger an Politik und Gesellschaft behindern?**

Solange die deliberative Bürgerbeteiligung freiwillig und nicht formell vorgeschrieben ist, ist es für die Kommunen schwierig, die notwendigen Mittel für diese Prozesse aufzubringen. In Deutschland stehen etliche Kommunen unter Kuratel (sie sind in Konkurs gegangen) und dürfen kein Geld für Prozesse ausgeben, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind. Dies hindert die Städte daran, nicht-obligatorische deliberative Prozesse zu starten. Daher ist es notwendig, die formelle Bürgerbeteiligung von Anliegern, die in den 1970–90er Jahren gesetzlich eingeführt wurde (Recht, Nein zu sagen), in eine deliberative Bürgerbeteiligung zu einem früheren Zeitpunkt umzuwandeln, um Planungen zu beraten und Lösungen zu empfehlen. Dies erfordert eine Gesetzesänderung, einen Sinneswandel, eine ausreichende Finanzierung und wahrscheinlich die Einrichtung neuer öffentlicher Stellen, die für die entsprechenden Prozesse zuständig sind. Die Umsetzung der rechtlichen, finanziellen und institutionellen Grundlagen kann zu einer Beschleunigung der Planungsprozesse und zu einer Erhöhung des Vertrauens des Systems in die demokratische Entscheidungsfindung führen.

### **2.4 Welche institutionellen Strukturen gibt es zur Förderung der deliberativen Bürgerbeteiligung auf der nationalen, regionalen und/oder lokalen Ebene? Wie effektiv sind diese Strukturen? Gibt es Hindernisse oder Engpässe, die ihre Wirksamkeit einschränken?**

Während vor 30 Jahren fast keine Stadt ein Büro für deliberative Bürgerbeteiligung hatte, gibt es heute fast keine Großstadt (= „Großstadt“, in Deutschland ist dies ein Begriff, der für Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern verwendet wird), die nicht über ein solches Büro verfügt. Das NEKOPA-Netzwerk (Netzwerk kommunaler Partizipationsbeauftragter) hat zur Zeit 115 Mitglieder aus 95 Städten. Die obere Karte zeigt die Mitglieder. Im Internet finden Sie die Koordinaten der Mitglieder, indem Sie auf ihre Flaggen klicken (<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/netzwerk-kommunale-partizipationsbeauftragte-nekopa/>)

Die untere Karte zeigt rund 1.000 Mitglieder des Netzwerks Bürgerbeteiligung: Forscher, Planer, Organisationen der Zivilgesellschaft und andere interessierte Mitglieder. (siehe: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/netzwerkkarte/>). Hinter jeder Flagge befindet sich ein kurzer Lebenslauf.

Die meisten Länder und viele Städte bieten inzwischen eine Online-Plattform für die Bürgerbeteiligung an, die den Prozess erleichtert. Einige Länder haben Programme zur Unterstützung (und Kostenerstattung) der noch freiwilligen deliberativen Beteiligung eingeführt. Es ist nicht übertrieben, diese Entwicklung als einen grundlegenden Wandel zu bewerten. Deliberative Beteiligung ist fast zum Standard geworden – zumindest in der politischen Rhetorik. Es entstehen (Re-)Finanzierungsprogramme, Plattformen, Richtlinien und lokale Verwaltungseinheiten für deliberative Demokratie. Es entsteht ein neuer Berufsstand, der auf beiden Seiten des Tisches Platz nimmt: lokale Verwaltungseinheiten auf der einen Seite und Planungsbüros und Prozessbegleiter auf der anderen. Einige Universitäten bieten spezielle Masterstudiegänge für diese Qualifikation an, wie zum Beispiel den Masterstudiengang



„Planung und Partizipation“ an der Universität Stuttgart (siehe: <https://www.uni-stuttgart.de/studium/studienangebot/Planung-und-Partizipation-M.Sc./>)

## 3. Bedeutende Beteiligungsprojekte

### 3.1 Welche bedeutenden Projekte oder Initiativen zur Bürgerbeteiligung wurden in Deutschland in den letzten Jahren durchgeführt?

Es gibt 14 Universitäten (plus einige außeruniversitäre Forschungszentren) und 13 Vermittlungsunternehmen, die das Feld derzeit dominieren. Doch das Feld wächst schnell. Neue Akteure betreten den wachsenden Markt der deliberativen Bürgerbeteiligung, wie große Unternehmensberatungen und Umfrageunternehmen. Sie boten bisher traditionelle Gutachten oder Umfragen an und reagieren nun auf die veränderte Nachfrage der Kommunen und Länder. Dies ist ein gutes Zeichen. Man kann die Situation mit dem Windenergiemarkt um das Jahr 2000 vergleichen, als große Energieunternehmen (wie Siemens) den Markt von kleinen alternativen Unternehmen übernahmen.

Mit der Einführung von Bürgerversammlungen im Jahr 2019 hat sich die professionelle und öffentliche Wahrnehmung der deliberativen Beteiligung definitiv verändert. Mehr als 50 % der deutschen Bevölkerung können jetzt die Frage beantworten: Was ist eine Bürgerversammlung? Vor fünf Jahren hätte diese Zahl noch bei unter 5 % gelegen. In der Fachwelt hat auch die langjährige Diskussion über Planungszellen in Deutschland seit den 1970er Jahren eine Rolle gespielt, um die Gemüter für deliberative Prozesse zu öffnen. Die Bürgerrat-Plattform von „Mehr Demokratie“ listet alle zwei Wochen irgendwo in Deutschland neue Bürgerversammlungen auf (siehe: [www.buergerrat.de](http://www.buergerrat.de)), meist auf lokaler Ebene, oft als Klimaversammlungen. Aber die thematische Bandbreite ist unbegrenzt, und es finden immer mehr Bürgerversammlungen auf Landes- und sogar auf Bundesebene statt.

### 3.2 Inwieweit haben sie den gesellschaftlichen und politischen Diskurs über deliberative Bürgerbeteiligung beeinflusst?

Das Aufkommen von Bürgerversammlungen hat den politischen Diskurs über die Zukunft der Demokratie in Deutschland verändert. Alle politischen Parteien mussten eine Position entwickeln.

Im deutschen Parlament gibt es derzeit eine rot-grün-gelbe Koalition. Obwohl der CDU-Titan Wolfgang Schäuble (gestorben am 23. Dezember 2023) den Weg für die Bürgerversammlungen im deutschen Parlament geebnet hatte, muss seine Partei, die sich nun in der Opposition befindet, die Bürgerversammlungen nun kritisieren und dabei einfach den ungeschriebenen Regeln der Parteiendemokratie folgen. Auf Länder- und Kommunalebene unterstützt oder fordert die CDU häufig Bürgerversammlungen.

Die direkte Demokratie und die Forderung nach Volksabstimmungen auf nationaler Ebene haben unter der Unterstützung durch die rechte Partei AfD gelitten, die derzeit die einzige Partei ist, die in ihrem Parteiprogramm nationale Volksabstimmungen fordert. Alle anderen Parteien sind aufgrund dieser Positionierung der AfD nun etwas zögerlich. So haben beispielsweise die Grünen ihre frühere Forderung nach Volksabstimmungen auf nationaler Ebene aus ihrem Programm gestrichen.

Die Zukunft der nationalen Volksabstimmungen wird wahrscheinlich von einer Kombination aus deliberativer und direkter Demokratie abhängen. Wenn zum Beispiel Bürgerversammlungen die Fragestellung von Volksabstimmungen definieren, kann die Gefahr oder das Risiko von rein obstruktiven Volksabstimmungen abnehmen. Und Bürgerversammlungen haben das Potenzial, die öffentliche Diskussion über das Thema des Referendums zu verbessern, was zu differenzierteren Abstimmungsentscheidungen führt.

## 4. Die Bedeutung der Bürgerbeteiligung

### 4.1 Politische Perspektive

Wie wird deliberative Bürgerbeteiligung in der politischen Arena diskutiert und wahrgenommen? Ist sie weitgehend akzeptiert oder gibt es kontroverse Ansichten? Welche Positionen vertreten die relevanten politischen Akteure in der Frage der Bürgerbeteiligung? Wie hat sich die Bedeutung/Stellung der deliberativen Bürgerbeteiligung in der Politik in den letzten Jahren entwickelt? Hat sich die Wahrnehmung gewandelt?

Bürgerversammlungen werden immer noch kontrovers diskutiert, aber weniger kontrovers als z. B. nationale Volksabstimmungen. Es überwiegt die Hoffnung, dass Bürgerversammlungen dazu beitragen können, die Defizite der demokratischen Regierungsführung zu überwinden. Die letzten Bürgerversammlungen haben mit Hunderttausenden von Beiträgen in den sozialen Medien, Tausenden von Artikeln und Hunderten von Fernsehberichten eine enorme öffentliche Aufmerksamkeit erregt. (siehe z. B. <https://demokratie.buergerrat.de/presse/presse-spiegel/> und <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/presse/pressespiegel/>). Die Erwartungen der Öffentlichkeit an die deliberative Demokratie sind hoch, können aber leicht in Enttäuschung umschlagen, wenn die notwendigen Weiterentwicklungen (siehe unten, Herausforderungen) nicht durchgeführt werden.

### 4.2 Perspektiven der Gesellschaft

Wie wird deliberative Bürgerbeteiligung in der Gesellschaft diskutiert und wahrgenommen? Ist sie weitgehend akzeptiert oder gibt es kontroverse Ansichten? Welche Positionen vertreten die relevanten Akteure der Zivilgesellschaft zum Thema Bürgerbeteiligung? Wie hat sich die Bedeutung/Stellung der deliberativen Bürgerbeteiligung in der Gesellschaft in den letzten Jahren entwickelt? Hat sich die Wahrnehmung gewandelt?

Wenn wir die gesellschaftlichen Perspektiven der deliberativen Bürgerbeteiligung aus der Zeit von Peter Dienel mit denen von heute vergleichen, ist eine grundlegende Veränderung festzustellen. Während er ein „einsamer Rufer in der Wüste“ war, der vielleicht zu früh kam, ein Avantgardist, ist die Bereitschaft vieler gesellschaftlicher Akteure, auf deliberative Demokratie zu hoffen, enorm gewachsen. Während Peter Dienel im Kuratorium von „Mehr Demokratie“ eine einsame und oft zum Schweigen gebrachte Stimme für die deliberative Demokratie war (wie er mir erzählte), erlebt der Autor dieses Textes und derzeitiges Mitglied des Kuratoriums als Crème de la Crème der direkten Demokratie eine völlig veränderte Situation: Interesse, Offenheit und Handlungsbereitschaft zur Förderung der deliberativen Demokratie und einer Kombination aus deliberativer, direkter und parlamentarischer Demokratie. Das Misstrauen der Protagonisten der parlamentarischen Demokratie und der direkten Demokratie gegenüber der deliberativen Demokratie ist weitgehend geschmolzen, während das Misstrauen der

Protagonisten der parlamentarischen Demokratie gegenüber der direkten Demokratie geblieben ist.

## 5. Herausforderungen und Hindernisse

### 5.1 Was sind die Herausforderungen, die die Entwicklung der deliberativen Bürgerbeteiligung in Deutschland behindern?

Im Moment unterstreicht der wachsende Markt für deliberative Demokratieprozesse die großen Erwartungen, dass diese demokratischen Instrumente Defizite im demokratischen Entscheidungs- und Kontrollsystem Deutschlands überwinden, das Systemvertrauen in die Demokratie als solche erhöhen, Entscheidungsprozesse beschleunigen und die unangenehme Polarisierung der Gesellschaft überwinden können. Dieser Hype kann jedoch in sich zusammenfallen und sich in eine große Frustration verwandeln, wenn deliberative Verfahren einige grundlegende Defizite, die sie noch in sich tragen, nicht lösen. Die Hauptdefizite betreffen den Beginn und das Ende von deliberativen Prozessen, während die Prozesse selbst inzwischen zwar optimiert, aber nicht standardisiert wurden. Es ist unbedingt notwendig, verbindliche qualitative Standards zu setzen und zu einer Vereinheitlichung der Prozesse zu kommen. Die Wahl in der parlamentarischen Demokratie ist dafür ein Vorbild: Der Prozess ist standardisiert und qualitätsgesichert. Deliberative Prozesse brauchen eine ähnliche Standardisierung, um eine wünschenswerte demokratische Legitimation zu erzeugen.

Zweitens ist noch nicht definiert, wie die Beratungsprozesse beginnen sollen. Wer legt den thematischen Rahmen fest? Der Auftraggeber allein? Die Auftraggeber einiger Bürgerversammlungen haben die Themen absichtlich so zugeschnitten, dass die Wirkung verloren ging. Es muss definiert werden, wer befugt ist, das Thema zuzuschneiden. In Ostbelgien entscheidet ein per Losverfahren ermittelter Rat über die Themen und übergibt diese anschließend an eine Bürgerversammlung.

Das andere Defizit betrifft die Art und Weise, wie Prozesse enden. Wie verbindlich sind die Empfehlungen? Ist die öffentliche Berichterstattung der Auftraggeber über die (Nicht-)Umsetzung der Empfehlungen ein integraler Bestandteil des Prozesses? Viele Wissenschaftler und auch Bürger befürchten, dass Bürgerversammlungen als Augenwischerei und Feigenblatt enden. Wenn sich diese Befürchtung bewahrheitet, werden Bürgerversammlungen das politische Misstrauen und die Unzufriedenheit nur verstärken. Nur die Entwicklung von Mindeststandards für den Beginn und das Ende von Bürgerversammlungen wird zu einer weiteren Institutionalisierung und Umsetzung der deliberativen Demokratie in der parlamentarischen Demokratie führen.

## 6. Autoren

Hans-Liudger Dienel studierte Geisteswissenschaften (Geschichte, Philosophie), Sozialwissenschaften und Ingenieurwissenschaften in Hannover, Washington und München. Seit 2013 ist er ordentlicher Professor und Inhaber des Lehrstuhls für Arbeit, Technologie und Partizipation an der Technischen Universität Berlin ([www.tu-berlin.de/arte](http://www.tu-berlin.de/arte)). Zuvor war Dienel Direktor des Zentrums für Technologie und Gesellschaft der TUB. Er war Gastprofessor an der USP

Sao Paulo 2021–22, UC Berkeley 2018–19, Gastprofessor an der Technischen Universität Wien und Gastwissenschaftler am Indian Institute of Advanced Study in Shimla/Indien. Außerdem ist er Geschäftsführer des nexus Institute für Kooperationsmanagement, einer in Berlin ansässigen Denkfabrik für partizipative Prozesse ([www.nexusinstitut.de](http://www.nexusinstitut.de)). Dienel ist Gründungsmitglied des internationalen Netzwerks DemocracyRD.org und Mitglied des Lenkungsausschusses des „Netzwerks Bürgerbeteiligung“. Seine Forschungsschwerpunkte sind partizipative Prozesse und deliberative Demokratie sowie der große Übergang zur Nachhaltigkeit. Er ist seit 2017 Chefredakteur der Zeitschrift „Innovation. European Journal of Social Science Research“.

Prof. Dr. Brigitte Geissel, Goethe-Universität Frankfurt/M., Professorin für Politikwissenschaft und Politische Soziologie, Leiterin der Forschungsgruppe „Demokratische Innovationen“; Stipendien, Forschungs- und Lehraufträge an verschiedenen Universitäten, u. a. Harvard Kennedy School (USA), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Center of Excellence on Democracy an der Åbo Akademi (Finnland), an den Universitäten Münster, Berlin und Illinois (USA), TU Darmstadt, Vietnamesisch-Deutsche Universität, Saigon (Vietnam); Forschungsschwerpunkte: demokratische Innovationen, neue Formen des Regierens, politische Akteure (neue soziale Bewegungen, Vereine, Zivilgesellschaft, Parteien, politische Eliten, Bürger). Sie hat eine Reihe von Auszeichnungen erhalten, u. a. ein Democracy Fellowship des Ash Center for Democratic Governance and Innovation der Harvard University, ein Senior Fellowship der Alfred Krupp Stiftung und ein Marie-Curie-Fellowship der Europäischen Kommission.

Dieser Länderbericht ist Teil des Programms **Common Ground: Über Grenzen mitgestalten**, an dem insgesamt acht Länder teilnehmen. Das Projekt wurde von der Robert Bosch Stiftung initiiert und gefördert. Die Umsetzung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung.

### **Impressum**

#### **Veröffentlicht von**

Robert Bosch Stiftung GmbH  
Heidehofstraße 31  
70184 Stuttgart, Deutschland  
[www.bosch-stiftung.de](http://www.bosch-stiftung.de)

#### **Autoren**

Hans-Liudger Dienel und Brigitte Geissel

#### **Redaktion**

Nicolas Bach, Fabian Dantscher, Sabine Fischer, Gordian Haas, Sylvia Hirsch, Eva Roth

#### **Layout**

mischen

#### **Copyright 2024**

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart  
Alle Rechte vorbehalten.