



Common Ground

Länderbericht: Die Niederlande

Die Bedeutung der Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft

Von Remco van der Stoep, Joke ter Stege und Aiske Taverne

Inhaltsverzeichnis

1. Verständnis von Bürgerbeteiligung	3
1.1 Was versteht man unter Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft in den Niederlanden?	3
1.2 Was sind die gängigsten Formen der Bürgerbeteiligung in den Niederlanden?	3
1.3 Wie prägen historische und kulturelle Faktoren das Verständnis von Bürgerbeteiligung in den Niederlanden?	4
2. Rechtlicher Rahmen und institutionelle Strukturen	6
2.1 Welche Gesetze und Vorschriften gibt es in den Niederlanden zur Förderung der deliberativen Bürgerbeteiligung?	6
2.2 Gibt es spezifische Richtlinien oder Initiativen, die eine deliberative Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft unterstützen, wie etwa lokale Richtlinien oder nationale Programme?	7
2.3 Gibt es spezifische politische Maßnahmen, die eine deliberative Beteiligung der Bürger an Politik und Gesellschaft behindern?	8
2.4 Welche institutionellen Strukturen gibt es zur Förderung der deliberativen Bürgerbeteiligung (z. B. Stabsstellen für Bürgerbeteiligung) auf nationaler, regionaler und/oder lokaler Ebene?	9
2.5 Wie effektiv sind diese Strukturen? Gibt es irgendwelche Hindernisse oder Engpässe, die ihre Effektivität einschränken?	9
3. Bedeutende Projekte der Bürgerbeteiligung	10
3.1 Welche bedeutenden Projekte oder Initiativen zur Bürgerbeteiligung wurden in den letzten Jahren in den Niederlanden durchgeführt und inwieweit haben sie den gesellschaftlichen und politischen Diskurs über deliberative Bürgerbeteiligung beeinflusst?	10
4. Bedeutung der Bürgerbeteiligung	11
4.1 Politische Perspektiven	11
4.2 Perspektiven der Gesellschaft	14
5. Herausforderungen und Hürden	15
5.1 Was sind die Herausforderungen, die die Entwicklung der deliberativen Bürgerbeteiligung in den Niederlanden behindern?	15
6. Autoren	18
Impressum	19

1. Verständnis von Bürgerbeteiligung

1.1 Was versteht man unter Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft in den Niederlanden?

Bürgerbeteiligung ist ein allgemeiner Begriff für alle Formen, in denen Bürger an der politischen Entscheidungsfindung teilnehmen können. Deliberative Bürgerbeteiligung (im Folgenden „DBB“) (oder deliberative Demokratie) ist eine Form der Bürgerbeteiligung und hat in der niederländischen politischen Landschaft ihre eigene Bedeutung. In politischen Dokumenten der Regierung und in von der Regierung in Auftrag gegebenen Untersuchungen wird die deliberative Demokratie als eine Methode beschrieben, mit der politische Entscheidungen durch einen informierten Dialog zwischen den Bürgern getroffen werden können. Die deliberative Demokratie wird als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie (die Volksvertreter werden durch Wahlen gewählt) und – in geringerem Maße, da Volksabstimmungen in den Niederlanden selten sind – zur direkten Demokratie gesehen.¹ Die drei wichtigsten Merkmale der DBB sind laut einer vom Innenministerium in Auftrag gegebenen Studie aus dem Jahr 2009:

- a) Auswahl der Teilnehmer durch Auslosung (im Gegensatz zur Selbstauswahl, die bei den meisten anderen Formen der Bürgerbeteiligung üblich ist)
- b) Bereitstellung objektiver Informationen über das zu diskutierende Thema und
- c) Urteilsbildung durch Beratung.²

In der Gesellschaft werden die Begriffe „deliberative Demokratie“ oder „deliberative Bürgerbeteiligung“ selten verwendet. Es wird jedoch oft von Bürgerforen und Bürgerversammlungen gesprochen, die Formen der DBB sind. Die Medien verwenden häufig die Interpretation von Bürgerversammlungen, wie sie in dem Buch *Nu is het aan ons* („Es liegt jetzt an uns“) von Eva Rovers beschrieben wird: „Eine Gruppe von Einwohnern der Niederlande untersucht ein komplexes soziales Problem und wird von Experten und Fachleuten aus Erfahrung gründlich informiert. Dann arbeiten sie gemeinsam an einer Lösung mittels Beratung“. Neben den Medien gibt es auch Interessengruppen, die die Definition von Bürgerversammlungen in der Gesellschaft beeinflussen, wie *Extinction Rebellion Netherlands*. Sie definieren eine Bürgerversammlung als einen Prozess, in dem Bürger politische Entscheidungen zu einem Thema treffen können, das die Gesellschaft als Ganzes betrifft und spaltet. Die Auswahl durch das Los, die Bereitstellung von Informationen und die Beratung sind dabei wichtige Bestandteile.³ In der Gesellschaft wird jedoch auch darüber diskutiert, ob Bürgerversammlungen in erster Linie ein Instrument sind, das von den politischen Entscheidungsträgern eingesetzt wird, um heikle politische Fragen zu klären, oder ob sie tatsächlich ein Instrument sind, um eine umfassende Erneuerung des demokratischen Prozesses zu erreichen. Einige Gruppen sehen in Bürgerversammlungen nicht nur eine Möglichkeit, Politikern bei der Lösung von Problemen zu helfen, sondern eine völlig neue Art der Demokratie, in der Bürger und Regierungen gemeinsam an der Lösung von Problemen arbeiten.

1.2 Was sind die gängigsten Formen der Bürgerbeteiligung in den Niederlanden?

In den Niederlanden gibt es eine wachsende Zahl von Formen der Bürgerbeteiligung, die von der (lokalen) Regierung initiiert wurden und von denen nicht alle als DBB bezeichnet werden können. Die Kommunalverwaltungen sind gesetzlich verpflichtet, die Bürger an Entscheidungs-

¹ <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/downloads/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2005867&forcedownload=true>

² https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje-%20burgerforum_inventarisatie_090527.pdf

³ <https://extinctionrebellion.nl/burgerberaadgids-principes-en-meer/>

gen, die sie betreffen, zu beteiligen. Dies hat im Laufe der Jahre zu einer Vielzahl von Experimenten und Initiativen zur Bürgerbeteiligung geführt. Nicht-deliberative Beteiligung ist weit verbreitet und kann die Form von Bürgerversammlungen, Online-Konsultationen, Fokusgruppen usw. annehmen. In den letzten Jahren hat es eine Aufschwung bei den deliberativen Varianten dieser meist kleineren Aktivitäten gegeben. Die Gemeinden haben mit Verfahren experimentiert, bei denen rekrutierte oder selbst ausgewählte Bürger gebeten werden, Beiträge zur Politik oder zur Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen zu leisten. Ihre Rolle ist oft beratend, zum Beispiel durch den Austausch von Ideen und Erfahrungen oder durch Feedback zu politischen Vorschlägen. Ein Beispiel ist ein beratendes Bürgergremium zur sozialen Betreuung, das von der Gemeinde Groningen eingerichtet wurde.⁴ Für einige dieser partizipativen Strukturen werden Bürger aufgrund ihres Engagements, ihres Wissens oder ihrer Erfahrung mit dem Thema rekrutiert – man könnte argumentieren, dass es sich in gewisser Weise um Expertengremien und nicht um Bürgerbeteiligungsgremien handelt.

⁴ <https://www.advies-groepsociaaldomeingemeentegroningen.nl>

Die bekannteste Form der DBB in den Niederlanden ist die Bürgerversammlung, die auch als Bürgerforum bezeichnet wird. Wie oben beschrieben, ist eine Bürgerversammlung ein Mittel für Regierungen, um einen Dialog zwischen den Bürgern darüber zu ermöglichen, wie politische Ziele erreicht werden sollen.⁵ Das Potenzial von Bürgerversammlungen wird darin gesehen, dass sie die Kreativität der Gesellschaft nutzen und die Möglichkeit bieten, eine bessere, breiter abgestützte und effektivere Politik zu entwickeln.⁶ In den letzten Jahren haben diese Art von Prozessen bei Bürgern, Beamten, Politikern und Nichtregierungsorganisationen stark an Zugkraft gewonnen.

⁵ <https://www.klimaatkoord.nl/actueel/nieuws/2022/10/03/betrokken-bij-klimaat>

⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/ront-49716e7c5ff7090af-357703435569-e0b6ac08a2f/pdf>

Neben Bürgerversammlungen und Bürgerforen hat man in den Niederlanden auch einige Erfahrungen mit „Bürgerhaushalten“ gesammelt. Die Idee des Bürgerhaushalts besteht darin, dass die Einwohner die Kontrolle über (Stadtteil-)Gelder und kommunale Haushalte erhalten, so dass das Geld für Dinge ausgegeben werden kann, die den Einwohnern selbst wichtig sind. Das älteste Beispiel für Bürgerhaushalte findet sich in der Stadt Utrecht, wo seit 1987 mit Budgets pro Stadtteil experimentiert wird. Ab 2023 gibt es in den Niederlanden nur noch wenige Beispiele für Orte, in denen Bürgerhaushalte eingesetzt werden: Amsterdam ist die einzige Gemeinde, in der noch ein Bürgerhaushalt verwendet wird.⁷

⁷ <https://www.amsterdam.nl/stadsdelen/oost/oost-begroot/>

Seit 2014 experimentiert Rotterdam auch mit einer „Bürgerjury“. Diese Bürgerjury wird von der Stadtverwaltung organisiert und besteht aus einer Gruppe von Bürgern, die sich ein paar Mal im Jahr treffen, um die Politik der Stadtverwaltung zu bewerten und den Bürgermeister und die Ratsherren zu beraten, wie Verbesserungen realisiert werden können. Von 2014 bis 2017 traf sich die Bürgerjury in Rotterdam sieben Mal und diskutierte verschiedene Themen.⁸ Dieses Experiment wurde nach 2017 nicht fortgesetzt.

⁸ <https://rotterdam.archiefweb.eu/#-search.1698759439674-search-for-burgerjury>

1.3 Wie prägen historische und kulturelle Faktoren das Verständnis von Bürgerbeteiligung in den Niederlanden?

Wenn in den Niederlanden über unsere Beteiligungskultur gesprochen wird, ist oft vom „Poldermodell“ oder „Poldering“ die Rede. Das Poldermodell ist eine Form der Konsultationswirtschaft und des Konsensmodells, das auf das Mittelalter zurückgeht. Zu dieser Zeit waren die Niederlande ein dezentralisierter Staat, in dem die Macht zwischen Regionen, Städten, wohlhabenden Kaufleuten und den „Stadthaltern“ aufgeteilt war. Es wurde als notwendig erachtet, dass diese verschiedenen Gruppen der Gesellschaft durch Verhandlungen und

Kompromisse zu Vereinbarungen kamen. In den 1980er und 1990er Jahren wurde derselbe Begriff verwendet, um auf eine Beratungskultur hinzuweisen, in der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und unabhängige Experten in detaillierte Verhandlungen eintraten, um Vereinbarungen über wichtige sozioökonomische Fragen zu treffen.⁹ Es ist wichtig zu betonen, dass die Bürger traditionell nicht aktiv in das landesweit bekannte Partizipationsmodell eingebunden waren.

⁹ <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/geschiedenis-van-het-poldermodel>

Seit dem Ende des 20. Jahrhunderts beginnt sich dies zu ändern. Politiker und politische Entscheidungsträger begannen zu erkennen, dass die Distanz zwischen Regierung und Bürgern zu groß geworden war. Die Bürger hatten das Gefühl, dass die Politik ihre Interessen nicht vertrat und hatten wenig Vertrauen in ihre eigenen Möglichkeiten, die Politik zu beeinflussen. Die politischen Entscheidungsträger bemühten sich um eine stärkere Beteiligung der Bürger, zunächst mit wenig Erfolg.¹⁰ Ab 2010 nahmen die Initiativen zur Bürgerbeteiligung enorm zu, aber das war nicht das Ergebnis der Regierungspolitik. Im Gegenteil, ein Großteil der Pionierarbeit, die in den 2010er Jahren bei den Bürgerversammlungen geleistet wurde, ist den sich selbst organisierenden Bürgern zu verdanken. Inspiriert durch den groß angelegten Bürgergipfel *G1000* in Belgien im Jahr 2011 (eine Initiative von Bürgern, die von der Unfähigkeit ihrer Politiker, nach den Bundestagswahlen eine Regierung zu bilden, enttäuscht waren), nahm eine Gruppe engagierter Bürger diese Idee auf und formulierte sie so um, dass sie auf lokaler Ebene in den Niederlanden angewandt werden konnte, und brachte schließlich rund 700 Menschen in der Gemeinde Amersfoort zum ersten niederländischen *G1000*-Bürgergipfel zusammen. Abgesehen von der Größe ist ein weiteres typisches Merkmal einer *G1000*-Bürgerversammlung, dass die Tagesordnung von den teilnehmenden Bürgern und nicht von politischen Entscheidungsträgern festgelegt wird. In verschiedenen niederländischen Gemeinden fand in den Jahren 2014-2019 eine *G1000*-Versammlung statt. Unter anderem deshalb hat die Bürgerbeteiligung in der niederländischen Politik an Bedeutung gewonnen, und es ist zu erwarten, dass dies auch in den kommenden Jahren der Fall sein wird.¹¹

¹⁰ <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2012/05/22/vertrouwen-in-burgers/Synopsis-R088-Vertrouwen-burgers.pdf>

Die Zunahme der deliberativen Bürgerbeteiligung findet vor dem Hintergrund einer zunehmenden Spaltung der Gesellschaft statt, zum Beispiel zwischen den Generationen, zwischen Stadt- und Landbewohnern und zwischen sozioökonomischen Gruppen. Wie in anderen Ländern scheinen diese Spaltungen auch hier mit einem schwindenden Vertrauen in Politik und Institutionen einherzugehen. Die jüngste Studie des niederländischen Statistikamtes über sozialen Zusammenhalt und Wohlbefinden deutet darauf hin, dass im letzten Quartal des Jahres 2022 nur noch 25 Prozent der Menschen über 15 Jahren Vertrauen in das Parlament hatten.¹² Dennoch zeigen Untersuchungen der nationalen soziokulturellen Forschungsagentur SCP, dass etwa 70% der Niederländer mit ihrer Demokratie zufrieden sind. „Die Niederländer schätzen vor allem freie Wahlen und die freie Meinungsäußerung. Dennoch sehen die meisten Menschen Raum für Verbesserungen. Vor allem in der Politik: Politiker sollten besser zuhören, aus Fehlern lernen und ehrlicher sein.“¹³

¹¹ <https://vng.nl/artikelen/lokale-democratie-in-2040-de-opmars-van-de-participerende-burger>

¹² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/19/minste-vertrouwen-in-tweede-kamer-in-10-jaar-tijd>

¹³ <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/09/01/uitdaging-komende-politieke-jaar-houd-kritische-burgers-aangehaakt>

Um die Jahrhundertwende wurde bei einer Revision der Verfassung auch die Einführung eines verbindlichen Referendums diskutiert. Dies wurde als eine notwendige Ergänzung des derzeitigen repräsentativen Systems angesehen. Ein nicht bindendes korrektives Referendum wurde als demokratisches Instrument eingeführt, aber 2018 wieder zurückgezogen. Ein Vorschlag zur Wiedereinführung des korrektiven Referendums wurde 2022 eingereicht, dieser Vorschlag wurde angenommen.¹⁴ Die politischen Entwicklungen rund um das Referendum haben auch die öffentliche Meinung in Bezug auf die Bürgerbeteiligung beeinflusst. Erstens

¹⁴ <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsk1yn/referendum>

wird das Referendum oft als (bessere) Alternative zu weniger bekannten Formen der deliberativen Beteiligung dargestellt. Außerdem sind Volksabstimmungen ein beliebtes Mittel, wenn Menschen ihre Unzufriedenheit über die Beziehung zwischen Bürgern und Regierung zum Ausdruck bringen. In diesem Zusammenhang wird die Entscheidung von 2018, das Referendum abzuschaffen, als Beweis dafür angeführt, dass die Regierung nicht auf die Bürger hören will.

2. Rechtlicher Rahmen und institutionelle Strukturen

2.1 Welche Gesetze und Vorschriften gibt es in den Niederlanden zur Förderung der deliberativen Bürgerbeteiligung?

Im niederländischen Rechtsrahmen gibt es keine Gesetze, die DBB speziell fördern, aber es gibt Gesetze, die Bürgerbeteiligung im weiteren Sinne fördern oder sogar fordern.¹⁵ Diese Gesetze gelten hauptsächlich auf der lokalen, kommunalen Ebene. Das *Gemeindegesezt* enthält die „Beteiligungsverordnung“, die besagt, dass die Bürger an politischen Entscheidungen beteiligt werden müssen und dass der Gemeinderat Regeln dafür aufstellen muss, wie Einwohner und Interessenvertreter an politischen Entscheidungen beteiligt werden. Für den Fall, dass der Gemeinderat keine spezifische Auslegung der Beteiligungsverordnung vornimmt, gilt das einheitliche Verfahren zur Vorbereitung der Öffentlichkeit aus dem Allgemeinen Verwaltungsrechtsgesetz. Dazu gehört auch ein Verfahren zur Einreichung von Stellungnahmen, das vorschreibt, dass Einwohner ihre Meinung zu einem politischen Thema schriftlich oder mündlich äußern können. Das Gemeindegesezt und das *Allgemeine Verwaltungsrechtsgesetz* sagen nichts über Beratung oder die tatsächliche aktive Beteiligung der Bürger an der Vorbereitung der Politik aus, aber bieten eine erste Öffnung für Beteiligungsrechte.

Der Ministerrat hat kürzlich den Gesetzentwurf „Stärkung der Beteiligung auf dezentraler Ebene“ verabschiedet. Damit wird die bereits erwähnte Beteiligungsverordnung ausgeweitet. Dieses neue Gesetz stellt sicher, dass Bürger und Interessenvertreter nicht nur in die Vorbereitung der Politik, sondern auch in die Entscheidungsfindung und Umsetzung der Kommunalpolitik einbezogen werden müssen. Auch hier muss der Gemeinderat überlegen, wie und wann er den Einwohnern ein Mitspracherecht bei der Festlegung einer neuen Kommunalpolitik einräumt und dies festhalten. Das Gesetz sieht auch vor, dass Einwohner vorschlagen können, öffentliche Aufgaben auszuführen, wenn sie glauben, dass sie diese Aufgaben besser oder billiger als die Gemeinde oder ihre Auftragnehmer erledigen können. Dies ist das so genannte „Recht auf Anfechtung“. Das Recht auf Anfechtung steht nicht in direktem Zusammenhang mit DBB, daher wird in diesem Bericht nicht näher darauf eingegangen.¹⁶

Neben dem Gesetzentwurf „Stärkung der Beteiligung auf dezentraler Ebene“, der die bestehende Regelung zur Bürgerbeteiligung erweitert, wird am 1. Januar 2024 das neue *Umweltgesetz in Kraft treten*, in dem die Beteiligung eine wichtige Rolle spielt.¹⁷ Das *Umweltgesetz* zielt auf eine stärkere lokale Entscheidungsfindung über die physische Umwelt ab, ausdrücklich mit Bürgerbeteiligung. Das bedeutet, dass die Ideen, Wünsche und Meinungen der Einwohner und anderer Interessengruppen eine zentrale Rolle bei der Entwicklung neuer Pläne und Projekte im Lebensumfeld spielen. Lokale Gemeinschaften müssen aktiv aufgefordert werden, sich an verschiedenen Aspekten der Raumplanung, der Umwelt und allen

¹⁵ https://vng.nl/sites/default/files/2023-06/aan_de_slag_met_participatie_-_handreiking_2.0.pdf

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>

Dingen, die mit der physischen Umwelt zu tun haben, zu beteiligen, zu beraten und Feedback zu geben. Die frühzeitige Einbeziehung von Anwohnern, Unternehmern und anderen Interessengruppen wird mit dem Inkrafttreten des *Umweltgesetzes* zur Pflicht. Das bedeutet nicht nur, dass die Bürgerbeteiligung unterstützt und gefördert werden muss, sondern auch, dass die Gemeinden im Nachhinein nachweisen können müssen, dass sie für die Beteiligung der Bürger und anderer Interessengruppen an der Entscheidungsfindung gesorgt haben. Dies wird als „Begründungspflicht“ bezeichnet.¹⁸

Das Umweltgesetz schreibt zwar vor, dass eine Bürgerbeteiligung stattfinden muss, aber es legt nicht fest, wie diese Bürgerbeteiligung aussehen soll. Es wird zum Beispiel nicht festgelegt, welche Verfahren und Fristen im Beteiligungsprozess gelten. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit das neue Gesetz tatsächlich zu mehr Vertrauen und Unterstützung in der Gesellschaft beitragen wird.¹⁹

2.2 Gibt es spezifische Richtlinien oder Initiativen, die eine deliberative Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft unterstützen, wie etwa lokale Richtlinien oder nationale Programme?

Im Herbst 2020 forderte eine breite Mehrheit der Zweiten Kammer des Parlaments eine Untersuchung über die Möglichkeiten der Einrichtung von Bürgerforen zur Klima- und Energiepolitik.²⁰ Der daraus resultierende Beratungsbericht kommt zu dem Schluss, dass Bürgerforen das Potenzial haben, die Bürger in die Klimapolitik einzubeziehen. So heißt es zum Beispiel, dass die Beteiligung der Bürger nicht nur in der Klimapolitik, sondern auch in einem breiteren Rahmen erfolgen sollte. „Das Bürgerforum kann helfen, Unterschiede zwischen den Menschen durch Dialog zu überbrücken. Und dazu beitragen, innovative Ideen zu finden. Es kann daher eine gute Ergänzung zu den bestehenden Formen der Konsultation, der Beteiligung und der repräsentativen Demokratie sein.“²¹ Im Juni 2023 hat das Parlament grünes Licht für ein nationales „Klima-Bürgerforum“ mit der Frage gegeben: „Wie können die Niederlande so essen, Dinge nutzen und reisen, dass es besser für das Klima ist?“²² Das Projekt sollte im März 2024 starten, aber da die Koalitionsregierung Anfang Juli 2023 zusammenbrach, ist es nicht mehr sicher, wie die Zukunft des Klima-Bürgerforums aussehen wird.

Ein gutes Beispiel für ein nationales Programm im Bereich der DBB ist das Programm „Demokratie in Aktion“, eine Zusammenarbeit zwischen u.a. dem Innenministerium und dem Verband der niederländischen Gemeinden (VNG), die die Umsetzung des Gesetzes „Stärkung der Beteiligung auf dezentraler Ebene“ unterstützen soll.²³ Im Rahmen dieses Programms werden in acht Gemeinden Pilotprojekte mit Bürgerforen gestartet, deren Entwicklung von Experten begleitet wird.

Ein weiteres Beispiel, das sich nicht speziell auf DBB, aber auf Bürgerbeteiligung in allen Formen und Größen konzentriert, ist das politische Programm „Demokratische Herausforderung“ (*Democratic Challenge*), das ebenfalls vom Innenministerium und dem Verband der niederländischen Gemeinden (VNG) initiiert wurde. Das Programm lief von 2015 bis 2017 und die Gemeinden wurden ermutigt, mit neuen Formen der lokalen Demokratie zu experimentieren. So wurden beispielsweise Experimente mit Bürgerhaushalten, Bürgergipfeln (G1000) und selbstverwalteten Stadtteilen durchgeführt.²⁴

Eine weitere nationale Initiative ist das Forschungsprojekt REDRESS („Revitalisierte Demo-

¹⁸ <https://www.gemeentepeiler.nl/omgevingswet-participatie/>

¹⁹ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-betrokken-burgers-signalenrapport-4957.pdf>

²⁰ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2020D39380>

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid/betrokken-bij-klimaat/betrokkenheid-burgers-bij-klimaatbeleid>

²² <https://open.overheid.nl/documenten/326c118c-a990-4a60-86d4-5beb117804ec/file>

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state>

²⁴ <https://democratic-challenge.nl/>

kratie für widerstandsfähige Gesellschaften“, *Revitalised Democracy for Resilient Societies*) in Partnerschaft mit u.a. dem Innenministerium, dem Ministerium für Infrastruktur und Wasserwirtschaft, Prodemos und dem Verband der niederländischen Gemeinden (VNG). In diesem Projekt wird untersucht, inwieweit hybride demokratische Innovationen die repräsentative Demokratie in den Niederlanden stärken könnten. Hybride demokratische Innovationen sind Prozesse, bei denen Formen der Beratung (wie Bürgerversammlungen) mit Formen der Abstimmung (wie Referenden) kombiniert werden.²⁵

²⁵ <https://redress-project.nl/en/>

In diesem Zusammenhang sollten auch nationale Programme erwähnt werden, die nicht speziell auf die Stärkung der Bürgerbeteiligung ausgerichtet sind, sondern die Beteiligung als Teil ihrer – weiter gefassten – Ziele fördern. Ein solches Beispiel ist das *Programm zur regionalen Energiestrategie* (RES), das sich auf die CO2-arme Energieerzeugung konzentriert. Es gibt auch ein nationales Programm für die *kommunale Wärmewende* (NPKW). Beide Programme ermutigen lokale und regionale Regierungen, maßgeschneiderte Aktivitäten zur Bürgerbeteiligung einzurichten, damit neue Pläne und Strategien zu diesen Themen in Zusammenarbeit mit den Einwohnern vor Ort entwickelt werden können, was, so hofft man, die öffentliche Unterstützung für nachhaltige Energieprojekte stärken wird.

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

In den Niederlanden gibt es keine spezifische Politik, die DBB behindert. Aber da die Niederlande eine repräsentative Demokratie sind und historisch gesehen durch ein „Poldermodell“ gekennzeichnet sind, in dem die Bürger kaum eine Rolle bei der Entwicklung von Politiken spielen, ist die DBB in der bestehenden Gesetzgebung nicht stark verankert. In den genannten Gesetzen (der Beteiligungsverordnung, ihrer Verschärfung und dem neuen *Umweltgesetz*) steht zwar, dass eine Bürgerbeteiligung stattfinden muss, aber es wird nicht festgelegt, wie die Bürger einbezogen werden müssen. Dies kann ein Hindernis für eine Beteiligung in Form einer deliberativen Beteiligung sein.

Darüber hinaus können Gesetzgebung und Regulierung zuweilen Hindernisse für die praktische Umsetzung von DBB aufwerfen. Wenn zum Beispiel eine Institution den Teilnehmern, die für die Teilnahme an einem deliberativen Prozess ausgewählt wurden, einen Anreiz oder ein Dankeschön geben möchte, kann es aufgrund der Sozialpolitik zu rechtlichen und finanziellen Komplikationen kommen. Ein Berater aus der Provinz Gelderland, der an ihrer Klimaversammlung beteiligt war, sagt: „Es gibt keine Rechtsgrundlage für die Zahlung einer Entschädigung für die Teilnahme an einer Bürgerversammlung. Da wir die Versammlung ordnungsgemäß durchführen wollten, haben wir eine Entscheidung auf der Grundlage des Provinzgesetzes getroffen. Aber dabei stößt man auf alle möglichen praktischen Schwierigkeiten. Wenn Sie die Entschädigung als Lohn auszahlen lassen, kann dies dazu führen, dass einige Menschen ihre Leistungen verlieren. Wenn Sie sie als Ehrenamtszuschuss auszahlen, überschreiten Sie schnell den zulässigen Höchstbetrag von 180 Euro pro Monat. Wenn wir die Beteiligung der Einwohner gemeinsam fördern wollen, wäre es gut, wenn eine nationale Gesetzgebung eingeführt würde, um dies zu kompensieren.“²⁶

²⁶ <https://www.energieparticipatie.nl/verhaal-1-landelijke-wetgeving-nodig-voor-vergoeden-participatie>

In ähnlicher Weise können Vorschriften zum Verbraucher- und Datenschutz manchmal den Auslosungs- und Einladungsprozess zu Beginn eines Beratungsprozesses erschweren.

2.4 Welche institutionellen Strukturen gibt es zur Förderung der deliberativen Bürgerbeteiligung (z. B. Stabsstellen für Bürgerbeteiligung) auf nationaler, regionaler und/oder lokaler Ebene?

Die erste offizielle institutionelle Struktur in den Niederlanden zur Förderung der deliberativen Bürgerbeteiligung war die Charta für Bürgerbeteiligung zur Förderung der Nutzung von Bürgerforen, die auf das erste nationale Bürgerforum in den Niederlanden im Jahr 2006 folgte. Das Innenministerium beauftragte Wissenschaftler mit der Erstellung von drei Berichten über Bürgerbeteiligung und darüber, wie Formen der Bürgerbeteiligung gefördert werden können. Die Berichte wurden im Jahr 2009 veröffentlicht.

Außerdem gibt es in den Niederlanden verschiedene Organisationen, die sich mit der Bürgerbeteiligung befassen und die mehr oder weniger eng mit der niederländischen Regierung verbunden sind und als institutionelle Struktur betrachtet werden könnten. Ein Beispiel für eine staatliche Organisation ist der *Participation Knowledge Hub*, eine Initiative des Ministeriums für Infrastruktur und Wasserwirtschaft. Diese Wissensdrehscheibe macht vorhandenes Wissen und Erfahrungen zugänglich, teilt es und regt die Entwicklung neuer Kenntnisse und Fähigkeiten auf dem Gebiet der Bürgerbeteiligung an.²⁷ Eine weitere Organisation – diesmal etwas weiter von der Regierung entfernt –, die sich dem Wissensaustausch und der Forschung im Bereich der Demokratie, einschließlich der Bürgerbeteiligung, verschrieben hat, ist *Prodemos*. *Prodemos* wird teilweise von der Regierung finanziert und arbeitet eng mit lokalen, Provinz- und nationalen Regierungen in den Niederlanden zusammen. Bis 2018 erstellte es alle zwei Jahre einen „Bürgerbeteiligungsmonitor“, der den Einsatz verschiedener Beteiligungsmethoden auf lokaler Ebene dokumentiert.²⁸ Ein weiteres Wissensinstitut ist *Movisie*, das sich auf soziale Fragen in den Niederlanden konzentriert, einschließlich Forschung und Beratung zu Ansätzen der Bürgerbeteiligung. *Movisie* arbeitet auch eng mit Regierungen, Provinzen und Gemeinden zusammen.²⁹

²⁷ <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/over-ons/default.aspx>

²⁸ <https://prodemos.nl/over-prodemos/missie/>

²⁹ <https://www.movisie.nl/over-movisie>

Jede dieser Organisationen befasst sich mit Bürgerbeteiligung im weitesten Sinne des Wortes, aber nicht speziell mit DBB. In diesem Bereich sind es zumeist unabhängige Nichtregierungsorganisationen, die die Interessenvertretung und den Wissensaustausch initiieren. Eine Reihe dieser Organisationen arbeitet in einem nationalen Netzwerk für Bürgerversammlungen zusammen.³⁰ Das „Netzwerk Burgerberaad“ setzt sich bei Politikern für eine größere Rolle der deliberativen Beteiligung in der niederländischen Demokratie ein. Zu den Mitgliedern des Netzwerks gehören die *niederländische Plattform für Bürgerbeteiligung und Regierungspolitik*, *G1000.nu*, *Bureau Burgerberaad* und *Meer Democratie*.

³⁰ <https://burgerberaad.nu/>

2.5 Wie effektiv sind diese Strukturen? Gibt es irgendwelche Hindernisse oder Engpässe, die ihre Effektivität einschränken?

Es ist schwierig festzustellen, wie effektiv diese institutionellen Strukturen sind, wenn es um die Förderung der Bürgerbeteiligung in den Niederlanden geht. Was die Wirksamkeit dieser Strukturen begünstigt, ist der rege Austausch zwischen Wissensinstituten wie *Prodemos* und *Movisie* und den Gemeinden und Regierungen, in denen die Bürgerbeteiligung tatsächlich eingesetzt wird. Die unabhängigen Organisationen, die Teil des Netzwerks für Bürgerversammlungen sind, versuchen auch, die Politik und die Regierungen zu beeinflussen, um die Bürgerbeteiligung zu erhöhen. Man könnte argumentieren, dass der breitere politische Druck der organisierten Bürger einigermaßen wirksam war, da immer mehr lokale und regionale Behörden in den letzten zehn Jahren Bürgerversammlungen eingeführt haben.³¹ Ein Beispiel

³¹ <https://vng.nl/artikelen/lokale-democratie-in-2040-de-opmars-van-de-participerende-burger>

ist die Rolle, die das *Bureau Burgerberaad* bei der Gründung des *Bürgerforums Klima* gespielt hat. Zusammen mit anderen Organisationen hatten sie seit 2020 Lobbyarbeit bei Politikern und Medien betrieben, um die Unterstützung für eine nationale Klimaversammlung für die Niederlande zu erweitern. Im Jahr 2022 wurden eine Petition und eine Werbekampagne gestartet. Im Juni 2023 legte der Minister für Klima und Energie einen Vorschlag für ein nationales Bürgerforum zum Thema Klima vor und das Parlament stimmte zu, diesen Vorschlag umzusetzen.³²

³² <https://www.burgerberaadklimaat.nu/>

3. Bedeutende Projekte der Bürgerbeteiligung

3.1 Welche bedeutenden Projekte oder Initiativen zur Bürgerbeteiligung wurden in den letzten Jahren in den Niederlanden durchgeführt und inwieweit haben sie den gesellschaftlichen und politischen Diskurs über deliberative Bürgerbeteiligung beeinflusst?

Im Jahr 2006 fand das erste nationale Bürgerforum in den Niederlanden statt: *Bürgerforum zum Wahlsystem*. Eine Gruppe von 140 zufällig ausgewählten Personen aus den gesamten Niederlanden wurde gebeten, zu untersuchen, wie die Zweite Kammer des Parlaments in Zukunft am besten gewählt werden kann. Das Forum beriet über mehrere Monate und veröffentlichte seine Vorschläge in einem Bericht, der der Regierung vorgelegt wurde. Im April 2008 gab das Kabinett bekannt, dass es keinen Grund sah, den Rat des *Bürgerforums* anzunehmen.³³ Obwohl der Ratschlag nicht angenommen wurde, hatte er doch Einfluss auf den politischen Diskurs. Im Jahr 2008 fand im Parlament eine Debatte statt, in der alle anwesenden politischen Parteien darin übereinstimmten, dass Bürgerforen einen Mehrwert darstellen. Das Ergebnis der Debatte war, dass die Regierung aufgefordert wurde, „eine Charta für die Bürgerbeteiligung zu entwickeln und die Nutzung von Bürgerforen und Ähnlichem zu fördern“.³⁴ Das Ergebnis waren drei Berichte im Jahr 2009. Letztendlich wurden die Empfehlungen des *Bürgerforums zum Wahlsystem* aus dem Jahr 2006 vierzehn (!) Jahre später in einen Gesetzesentwurf aufgenommen: Der Gesetzesentwurf des *Bürgerforums zum Wahlsystem* ging im Dezember 2020 in die Konsultation.

³³ https://www.parlement.com/id/vhnm7ltkw7/burgerforum_kiesstelsel

³⁴ https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje%20burgerforum_theorieenpraktijk_090527.pdf

Ein relevantes und aktuelles Beispiel für DBB in den Niederlanden ist die Umsetzung der *regionalen Energiestrategien (RES)*. Die niederländische Regierung hat beschlossen, dass die Energiewende (von der Nutzung fossiler Brennstoffe zu nachhaltigen Energieformen) auf regionaler Ebene umgesetzt werden muss. Das bedeutet, dass Cluster von Gemeinden die Aufgabe haben, zusammenzuarbeiten und eine *regionale Energiestrategie (RES)* zu entwickeln.³⁵ Bei der Formulierung der RES in einer der Regionen, dem „Food Valley“, wurde ein Bürgerforum eingesetzt. Die Teilnehmer wurden gebeten, Feedback und Ratschläge zum Entwurf der Strategie zu geben, der im Frühjahr 2021 von den Gemeinde- und Provinzräten entwickelt worden war. Zusätzlich zu diesen Beratungen wurden zwei Teilnehmer des Bürgerforums zur RES-Stakeholder-Konsultation delegiert, um auch dort die Stimmen der Bürger einzubringen.³⁶ Der Partizipationsprozess im *Food Valley* wurde als effektiv empfunden und wird seitdem als Beispiel für andere Regionen angepriesen, die gerade dabei sind, ihre Energiestrategien zu entwickeln.

³⁵ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/participatie/default.aspx>

³⁶ <https://www.regiofoodvalley.nl/programma/energietransitie/wie-maakt-de-res/wie-doet-mee>

Die *Amsterdamer Mini-Bürgerversammlung*³⁷ wurde im Herbst 2021 abgehalten. Sie führte zu 26 konkreten Vorschlägen als Antwort auf die Frage: „Amsterdam will die CO₂-Emissionen bis

³⁷ https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/11067178/1/1__Eindadvies_mini-burgerberaad_def

2030 um 55 % im Vergleich zu 1990 reduzieren. (...) Helfen Sie uns, indem Sie Maßnahmen entwickeln, um diese Ziele zu erreichen.“ Die endgültigen Vorschläge sahen eine potenzielle Senkung der CO2 Emissionen um 44 % vor – eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Politik der Stadt, aber weit entfernt vom Ziel.³⁸ Es wird vermutet, dass der enge Charakter des Mandats und der Fragestellung für die Versammlung zum „Scheitern“ bei der Erreichung des Reduktionsziels beigetragen hat, da sie die Teilnehmer daran hinderte, bestimmte weitreichende Maßnahmen vorzuschlagen. Derzeit ist noch unklar, wann der Stadtrat darüber entscheiden wird, ob und wie die Vorschläge umgesetzt werden.³⁹ Nichtsdestotrotz wird die Mini-Bürgerversammlung in Amsterdam manchmal als Beispiel dafür angeführt, wie man eine weitgehend repräsentative Gruppe von Bürgern zusammenbringt, um fruchtbare Beratungen über ein kontroverses Thema zu führen.

Die Bürger der Gemeinde Roermond (in Limburg, der Provinz, in der das **Common Ground-Programm** in den Niederlanden stattfindet) sind seit Jahren im Gespräch mit ihrem Gemeinderat, um ihn von der Idee einer *Bürgerversammlung Roermond* zu überzeugen. Das Ziel der Initiatoren ist es, einen Raum für eine viel stärkere Beteiligung der Bürger an der Verwaltung und der Politik zu schaffen, zum Beispiel durch eine vollwertige Bürgerversammlung. In diesen Gesprächen haben Politiker Fragen zur Struktur, zu den Beispielen und zum Mandat der Bürgerversammlung gestellt und damit ihr Interesse, aber bisher noch kein Engagement für die Initiative gezeigt. Die Initiativgruppe bittet die lokale Behörde, Bürgerversammlungen in den lokalen Werkzeugkasten für Bürgerbeteiligung aufzunehmen.⁴⁰

Ein letztes aktuelles Beispiel für DBB ist der *G1000South Holland 2023*. Dies ist ein Beispiel für eine Bürgerversammlung auf Provinzebene. Sie unterschied sich von vielen anderen deliberativen Prozessen, da sie aus drei verschiedenen Versammlungen bestand, jede zu einem anderen Thema und an einem anderen Ort in Südholland. Die Themen, über die die Teilnehmer berieten, waren: Wohnen, die Zukunft der ländlichen Gebiete und Lebensqualität und Mobilität. Die übergreifende Frage lautete: „Was sollte Ihrer Meinung nach in Südholland anders sein?“. Die Ergebnisse fielen mit den Provinzwahlen zusammen, so dass die neu gewählten Vertreter aufgefordert wurden, die Zustimmung der Bürger bei der Entscheidung über ein neues Regierungsprogramm zu berücksichtigen. Eine Überwachungsgruppe von Teilnehmern arbeitet weiterhin mit Beamten, Politikern und anderen zusammen, um sicherzustellen, dass die Ergebnisse des *G1000South Holland* ihren Weg in die Politik und in die Umsetzung finden.⁴¹

4. Bedeutung der Bürgerbeteiligung

4.1 Politische Perspektiven

Wie wird die deliberative Bürgerbeteiligung in der politischen Arena diskutiert und wahrgenommen? Ist sie weithin akzeptiert oder gibt es kontroverse Ansichten?

Deliberative Formen der Beteiligung sind als optionale Ergänzung zur repräsentativen Demokratie weithin akzeptiert. So haben etwa dreißig Gemeinden Bürgerversammlungen in ihren Koalitionsvereinbarungen verankert und einige andere Gemeinden haben angedeutet, dass sie kurzfristig eine Bürgerversammlung in Erwägung ziehen.⁴² Abgesehen davon haben zahlreiche lokale Behörden mehr oder weniger deliberative Formen der Bürgerbeteiligung eingesetzt, um

³⁸ <https://www.dehaagsehogeschool.nl/media/lectoratpublicgovernance-onderzoeksrapport-hv-mini-burgerberaad-gemeente-amsterdam-2021#:~:text=Een%20zo%20representatief%20mogelijke%20groep,zogenoemd%20mini%2Dburgerberaad%20Duurzaamheid%20georganiseerd>

³⁹ <https://www.burgeroverheid.nl/artikel/het-amsterdamse-mini-burgerberaad-voor-een-toekomstbestendigestad/>

⁴⁰ <https://www.facebook.com/BurgerberaadRoermond>

⁴¹ <https://g1000zuidholland.nl/>

⁴² <https://vng.nl/artikelen/lokale-democratie-in-2040-de-opmars-van-de-participerende-burger>

ihre Entscheidungen zu Themen wie Pflege und Wohlbefinden, Planung und lokale Wirtschaft zu treffen. Im Rahmen einer fortschreitenden Entwicklung „Von der Regierung zum Regieren“ erkennen die Politiker, dass sie mit den Bürgern zusammenarbeiten müssen. Verschiedene Studien, darunter „Support for the citizen forum“ des *niederländischen soziokulturellen Instituts (SCP)*⁴³ und der Mini-Ratgeber zu Bürgerversammlungen der Beratungsagentur der Regierung für die physische Umwelt (OFL)⁴⁴, heben die Möglichkeiten von Bürgerforen und die Unterstützung der Bevölkerung für diese hervor. Auch das Staatskomitee zur parlamentarischen Demokratie verweist auf das Instrument und erkennt sein Potenzial an. Diese jüngsten Bekundungen der Unterstützung für die deliberative Demokratie unterstreichen, dass es im öffentlichen Sektor und in der Gesellschaft im Allgemeinen eine breite Strömung gibt, die den Einsatz von Instrumenten wie Bürgerversammlungen befürwortet.⁴⁵

Die Unterstützung für mehr Bürgerbeteiligung durch deliberative Plattformen ist jedoch nicht einhellig. Der Staatsrat, ein juristisches Gremium, das die Regierung berät, erklärt in seiner Antwort auf den Entwurf für ein „Gesetz zur Stärkung der Beteiligung auf dezentraler Ebene“: „Die Frage ist, ob die von der Regierung vorgeschlagenen Instrumente die repräsentative Demokratie stärken oder aushöhlen. Untersuchungen zeigen zum Beispiel, dass nur ein kleiner Teil der Bürger die von der Regierung vorgeschlagenen Instrumente nutzt. Das bedeutet, dass die Gefahr besteht, dass eine kleine Gruppe von Bürgern einen unverhältnismäßig großen Einfluss auf die Politik hat“.⁴⁶

Dies wird auch als Partizipationsparadoxon bezeichnet: Kritiker beobachten, dass neue Formen der Bürgerbeteiligung vor allem eine Kohorte der Gesellschaft ansprechen, die hauptsächlich aus wohlhabenden, hoch gebildeten, politisch aktiven Bürgern besteht. Das Paradoxon drückt die Vorstellung aus, dass die Ungleichheit bei der Beteiligung eher zunimmt als abnimmt, je mehr Möglichkeiten der Beteiligung entstehen.⁴⁷ Diese Erkenntnis hat dazu geführt, dass einige politische Parteien, insbesondere diejenigen, deren Wählerschaft hauptsächlich aus den weniger wohlhabenden Teilen der Gesellschaft besteht, den Vorteilen von Bürgerversammlungen skeptisch gegenüberstehen oder diese Formen der Beteiligung sogar ablehnen.

Ein weiterer Faktor, der sich auf eine breitere Akzeptanz deliberativer Formen der Bürgerbeteiligung auswirkt, ist die wahrgenommene Spannung zwischen repräsentativer und deliberativer Demokratie. Diejenigen, die in repräsentativen demokratischen Institutionen tätig sind, haben manchmal das Gefühl, dass ihre Verantwortung untergraben wird, wenn die Bürger zur Teilnahme an der Entscheidungsfindung eingeladen werden.⁴⁸ Die Interviews mit zwei Professoren haben auch gezeigt, dass dies eines der größten Hindernisse für die Durchführung von Bürgerversammlungen in den Niederlanden ist. Einige gewählte Vertreter halten sehr an ihrer erworbenen Macht innerhalb der Demokratie fest und betonen, dass dies laut Verfassung die einzig legitime Form der Macht ist.

Welche Positionen vertreten die relevanten politischen Akteure in der Frage der Bürgerbeteiligung?

In den Niederlanden gibt es nur wenige politische Akteure, die sich ganz klar für eine deliberative Bürgerbeteiligung einsetzen. Der scheidende Minister für Klima und Energie, Rob Jetten, von der liberalen Partei *D66*, bildet eine Ausnahme. Er hat sich 2023 für die oben erwähnte *Nationale Klima-Bürgerversammlung* eingesetzt. Seine Partei erwähnt in ihrem Wahlprogramm

⁴³ <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2021/11/04/draagvlak-voor-het-burgerforum/Draagvlak+voor+het+burgerforum.pdf>

⁴⁴ https://overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/publicaties/downloads_getfilem.aspx?id=1446664&force-download=true

⁴⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-49716e7c5f-f7090af357703435569e-0b6ac08a2f/pdf>

⁴⁶ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@121476/w04-20-0175/>

⁴⁷ <https://stukroodvlees.nl/de-participatie-elite-en-de-participatie-paradox/>

⁴⁸ Leyenaar, 2015. *The burger aan zet*.

für 2023 ausdrücklich die Einrichtung von ständigen Bürgerforen. Darüber hinaus erklärt die Partei unter der Überschrift „Starke demokratische Institutionen“: „Mit Volksabstimmungen, Bürgerforen und anderen Initiativen sorgen wir für eine direkte Beteiligung an unserer nationalen, regionalen und lokalen Regierung.“⁴⁹

Auch das grüne und sozialdemokratische Bündnis *GroenLinks-PvdA* spricht sich in seinem Wahlprogramm für Klimaversammlungen aus. „Um Bürgerversammlungen zu einem festen Bestandteil unserer Demokratie zu machen, prüfen wir die Möglichkeit einer ständigen Bürgerversammlung, die politische Themen für neue Bürgerversammlungen auswählt. Wir ermutigen die lokalen Behörden aktiv dazu, Bürgerversammlungen und Stadtteilwahlen zu einem Teil ihrer politischen Umsetzung zu machen.“⁵⁰

Die liberal-konservative VVD, die bisher wenig von deliberativer Demokratie gesprochen hat, erwähnt in ihrem Wahlprogramm: „Um die Menschen stärker in die Entwicklung der Politik einzubinden, werden Bürgerforen für bestimmte Themen eingerichtet.“⁵¹ Andere Parteien, darunter die neu gegründete *Partei des Neuen Gesellschaftsvertrags (NSC)*, die vor den Parlamentswahlen am 22. November 2023 in den Umfragen stark ansteigt, machen in ihrem Wahlprogramm keine Aussagen zur deliberativen Bürgerbeteiligung. Abbildung 1 zeigt eine Umfrage von Anfang November 2023, die einige Hinweise auf die zu erwartenden Verhältnissen im nächsten Parlament gibt.

Das nationale Institut für strategische Politikanalyse im Bereich Umwelt, Natur und Raum, *PBL*, hat im vergangenen Jahr zwei große Berichte verfasst, die sich intensiv mit der Beteiligung der Bürger an politischen Fragen befassen. Zunächst sieht das *PBL* die Bürgerbeteiligung als notwendig für wichtige Aufgaben an. Es wird festgestellt, dass „Politik mit Bürgerbeteiligung inhaltlich besser ist und Bürgerbeteiligung wesentlich für die Entwicklung einer gerechten und legitimen Politik ist.“⁵² In dem Bericht „Beteiligte Bürger“ (2023) wird ein Bürgerforum als ein Beteiligungsinstrument am einen extremen Ende des Spektrums in Bezug auf Repräsentativität und Entscheidungsmacht eingestuft. Der Bericht erörtert dann die Risiken und Nachteile dieser Form der Beteiligung. So wird beispielsweise davor gewarnt, dass das politische Instrument, wenn bestimmte Voraussetzungen nicht erfüllt sind (unter Bezugnahme auf den einflussreichen *Brenninkmeijer-Bericht* aus dem Jahr 2021), mehr Schaden anrichten als Legitimität für Entscheidungen schaffen könnte. Darüber hinaus wird in dem Bericht ein Vorbehalt in Bezug auf die Repräsentativität und Inklusion von Bürgerversammlungen formuliert: Menschen, die nicht über die notwendigen Gesprächsfähigkeiten verfügen oder keine Zeit haben, sich zu beteiligen, können ungewollt vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen werden. Ein weiteres Risiko, das in dem Bericht hervorgehoben wird, ist, dass bestimmte Gruppen ihre Teilnahme nutzen könnten, um mit demokratisch getroffenen Entscheidungen „abzurechnen“. Die *PBL* sieht die Bürgerforen als Ergänzung zum demokratischen System und nicht als Ersatz dafür. Bürgerforen und Partizipation können also zur demokratischen Innovation beitragen, aber das Primat bleibt bei der Politik. Auch wenn es derzeit keine politischen Akteure gibt, die sich eindeutig gegen Bürgerversammlungen aussprechen, wird diese Form der Politikgestaltung häufig kritisch betrachtet. Darüber hinaus betrachtet unter anderem *PBL* die Form der Beteiligung als ein Phänomen, das noch weiter erforscht werden muss, aber in seiner Anwendung noch nicht völlig sicher ist.

⁴⁹ https://d66.nl/wp-content/uploads/2023/09/D66_VKP2023_2023-2027.pdf

⁵⁰ <https://groenlinkspvda.nl/wp-content/uploads/2023/09/GL-PvdA-VKP-Ongenummerd-189.pdf>

⁵¹ <https://www.vvd.nl/wp-content/uploads/2023/10/Verkiezingsprogramma-VVD-2023-2027-1.pdf>

⁵² <https://www.pbl.nl/publicaties/betrokkenburgers>

4.2 Perspektiven der Gesellschaft

Wie wird die deliberative Bürgerbeteiligung in der Gesellschaft diskutiert und wahrgenommen? Ist sie weithin akzeptiert oder gibt es kontroverse Ansichten?

Ein Meinungsbericht des *REDRESS-Konsortiums*⁵³ zeigt, dass 63 % der niederländischen Teilnehmer die Idee von Bürgerforen mit Bürgern, die Ratschläge zu sozialen Themen geben, unterstützen. Ein interessantes Ergebnis dieser Studie ist, dass es eine Spaltung in der Frage gibt, ob Politiker den Rat eines Bürgerforums annehmen sollten. Die Gruppe, die glaubt, dass Politiker Ratschläge ignorieren sollten, ist größer als die Gruppe, die glaubt, dass Politiker Ratschläge immer annehmen sollten (37 % gegenüber 27 %). Die Einwände, die gegen ein Bürgerforum vorgebracht werden, sind, dass die Teilnehmer zu wenig Wissen haben, dass falsche Erwägungen ins Spiel kommen, dass es zu viele Meinungen gibt, um zu einem Urteil zu gelangen oder dass die lautesten Stimmen die Oberhand gewinnen werden.⁵⁴ Ein interessantes Ergebnis der Meinungsumfrage ist schließlich, dass die Idee eines Bürgerforums auf nationaler Ebene von Menschen mit geringerem und höherem Bildungsniveau gleichermaßen unterstützt wird. Dies steht im Gegensatz zu der häufig zu hörenden Aussage, dass Bürgerversammlungen ein Steckenpferd hochgebildeter Menschen wären.

⁵³ <https://redress-project.nl/en/>

⁵⁴ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/11/04/draagvlak-voor-het-burgerforum>

Welche Positionen vertreten die relevanten Akteure der Zivilgesellschaft in der Frage der Bürgerbeteiligung?

Die Wissenschaftlerin und Publizistin Annemarie Kok ist als Kritikerin der deliberativen Demokratie bekannt. Ihrer Meinung nach werden Bürgerversammlungen auf der Grundlage falscher Behauptungen gefördert, zum Beispiel, dass die Bürger einen starken Wunsch nach Mitbestimmung haben. Sie argumentiert, dass dies nicht bewiesen ist. Außerdem weist sie darauf hin, dass sich die Teilnehmer von Bürgerversammlungen nur mit einem Thema befassen und für kurze Zeit in einem bequemen sozialen Vakuum agieren, das ihrer Meinung nach wenig mit der tatsächlichen Politik und Politikgestaltung zu tun hat. Darüber hinaus bestreitet sie die Vorstellung, dass repräsentative Demokratie und deliberative Demokratie nebeneinander bestehen können. Erstens warnt sie vor einer Aushöhlung der repräsentativen Demokratie. So stellt sie beispielsweise fest, dass, wenn die Ergebnisse zwingende Ratschläge sind, dies im Widerspruch zum verfassungsmäßig freien Mandat der Repräsentanten steht und dass „gewählte Gremien von Menschen „in Geiselnhaft“ genommen werden, die ihre Macht durch reinen Zufall erlangt haben.“⁵⁵ Darüber hinaus warnt sie vor dem Zögern: der Kluft zwischen den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung und dem Parteiprogramm, auf dessen Grundlage die Vertreter gewählt wurden. Sie argumentiert weiter, dass das demokratische System bereits jetzt chaotisch ist und dass es noch schlimmer wird, wenn die Macht noch mehr diffus wird.⁵⁶ Kok glaubt, dass die Demokratie am besten gestärkt werden kann, wenn das System so straff und klar wie möglich gehalten wird. Ihrer Meinung nach bedeutet Demokratie nicht, dass die Bürger sich ständig beteiligen müssen.⁵⁷ Sie fügt hinzu, dass das bestehende repräsentative System den Bürgern genügend Möglichkeiten zur Beteiligung bietet und warnt vor unerprobten Innovationen.

⁵⁵ <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/17/burgerberaden-leiden-tot-een-chaotische-democratie-a4133827?t=1698767688>

⁵⁶ https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vm44gbltfx/nieuws/groupthink_rond_burgerparticipatie?colctx=vkpk-k66f6wqp

⁵⁷ <https://www.klimaataakkoord.nl/actueel/nieuws/2022/10/03/betrokken-bij-klimaat>

In den Meinungsbeiträgen von Annemarie Kok erwähnt sie Eva Rovers Buch „Jetzt liegt es an uns“ und meint, der Titel klinge fast rachsüchtig. Dieses Buch ist in der Tat eine Anklageschrift gegen die derzeitige repräsentative Demokratie, die als unzureichend gilt, und wird als Programm für die Bürgerversammlungen in den Niederlanden gesehen. Das Buch hat dazu beigetragen, das Bewusstsein für deliberative Demokratie und insbesondere für Bürgerver-

sammlungen in den Niederlanden zu erweitern und zu vertiefen. Eva Rovers entwirft darin ein spezifisches Bild von Bürgerversammlungen, wobei sie dem „Mandat“, das die Versammlung vor ihrer beratenden Tätigkeit erhalten sollte, große Bedeutung beimisst. Laut Rovers muss im Voraus klar sein, unter welchen Bedingungen Empfehlungen befolgt oder nicht befolgt werden. „Andernfalls besteht die Gefahr, dass eine kostspielige Bürgerversammlung ins Leben gerufen wird, die den Teilnehmern viel Zeit abverlangt, bei der aber möglicherweise alle Empfehlungen ignoriert werden könnten.“⁵⁸

Die Betonung von Rovers ist etwas anders als die anderer, insbesondere der Bürgerversammlungsexponenten bei *G1000.nu*. Für *G1000.nu* ist eine klare und gerechte Vereinbarung zwischen der Regierung und der Bürgerversammlung ebenfalls eine Voraussetzung, aber nicht im Sinne eines „Mandats“ für die Versammlung. Stattdessen befürwortet die Organisation einen „Einwilligen oder Erklären“-Ansatz, wobei die endgültigen Entscheidungen weiterhin von den gewählten Vertretern im repräsentativen System getroffen werden. *G1000.nu* hat sich davor gehütet, deliberative und repräsentative Demokratien als konkurrierende Größen darzustellen. Stattdessen konzentriert sich die Organisation auf Autonomie und Gemeinschaft als Säulen, die es den Bürgern ermöglichen, eine sinnvolle Handlungsfähigkeit zu entwickeln, was sich auch in der Gestaltung der Prozesse widerspiegelt.⁵⁹

⁵⁸ <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-red-het-klimaat-en-het-burgerberaad-laait-burger-al-vanaf-januari-meedenken-over-maatregelen-be632145/>

⁵⁹ <https://g1000.nu/>

5. Herausforderungen und Hindernisse

5.1 Was sind die Herausforderungen, die die Entwicklung der deliberativen Bürgerbeteiligung in den Niederlanden behindern?

Eine potenzielle Herausforderung für die weitere Entwicklung der Bürgerbeteiligung in den Niederlanden ist erstens die relative Unbekanntheit der (Formen der) Bürgerbeteiligung unter den Bürgern. Viele Bürger sind sich ihrer demokratischen Rechte oder der Möglichkeiten, die ihnen zur Verfügung stehen, um an der (deliberativen) Bürgerbeteiligung teilzunehmen, nicht oder nur teilweise bewusst. Wenn die Bürger ihre Möglichkeiten besser kennen würden, könnten sie sich dafür entscheiden, mehr deliberative Beteiligungsmöglichkeiten von ihrer (lokalen) Regierung einzufordern. Für die Sensibilisierung und Informationsbereitstellung bedarf es jedoch einer allgemein anerkannten Faktenbasis darüber, was DBB ist und wie sie aussehen sollte, wofür es angesichts der laufenden Debatten in der Gesellschaft möglicherweise noch zu früh ist. Derzeit besteht die Gefahr, dass bestimmte Ansätze oder Praktiken als Standard für DBB dargestellt werden, die auf relativ wenig Erfahrung und Beweisen beruhen. Dies würde auf Kosten der Vielfalt, des Experimentierens und des gemeinsamen Lernens gehen. Darüber hinaus sind die Regierungen noch relativ unerfahren mit der Anwendung von DBB, was sie kurzfristig davon abhalten könnte, DBB einzusetzen, oder im Gegenteil dazu führen könnte, dass sie die Komplexität der Organisation eines robusten deliberativen Prozesses unterschätzen und diesen schlecht durchführen. Bei der letztgenannten Beobachtung besteht das Risiko, dass die Komplexität der Organisation des Prozesses unterschätzt wird, dass die Konsequenzen von Entscheidungen zur Prozessgestaltung unterschätzt werden und dass es nicht gelingt, die Unabhängigkeit des Prozesses zu schützen.

Eine weitere Herausforderung sind die hohen Kosten von DBB-Prozessen und die Erwartung, dass die Finanzierung eines Beteiligungsprozesses dem Geldgeber das letzte Wort bei strategischen Entscheidungen gibt. Im Allgemeinen können es sich Regierungen leisten, eine

Bürgerversammlung oder einen ähnlichen Prozess in Auftrag zu geben; Bürger oder Freiwilligenorganisationen können dies im Allgemeinen nicht. Wenn Regierungen Bürgerbeteiligungsaktivitäten finanzieren, erlangen sie eine Position mit großem Einfluss. Sie werden zum Beispiel versucht sein, den Umfang und die Fragestellung(en) für einen deliberativen Beteiligungsprozess zu bestimmen, ohne zu garantieren, dass dies mit den Themen übereinstimmt, die die Bürger am dringendsten ansprechen möchten.

Ein großes Hindernis für die breitere Einführung von DBB ist die Abhängigkeit vom politischen Wohlwollen, der durch verschiedene Befürchtungen behindert wird. Einige gewählte Vertreter befürchten zum Beispiel, dass durch DBB politische Entscheidungen an (Laien-)Bürger ausgelagert werden, während sie selbst für die Ergebnisse und Konsequenzen verantwortlich bleiben. Man könnte argumentieren, dass solche Befürchtungen übertrieben oder sogar unnötig sind, da ein Rat seine Entscheidungsbefugnisse nicht wirklich an ein temporäres Gremium von Bürgern abtreten kann. Bei einem gründlichen Ansatz würde der Rat die Ergebnisse des Beratungsprozesses berücksichtigen und darauf nach dem Prinzip „Einwilligen oder erklären“ reagieren, das im Vorfeld der Bürgerversammlungen schriftlich festgelegt wurde. Der Ansatz, der in Eva Rovers „Jetzt liegt es an uns“ propagiert wird und der zu einer allgemeinen Referenz geworden ist, besteht jedoch darin, ein starkes und nicht verhandelbares Mandat für die beratenden Bürger festzulegen. Folglich wird gewählten Vertretern, die von Natur aus dazu neigen, ihre Verantwortung nicht mit beliebigen Bürgern zu teilen, ein Argument gegen deliberative Prozesse an die Hand gegeben, da die Delegation ihrer (verfassungsmäßigen) Macht an eine Gruppe von Bürgern nicht den Standards einer guten Regierungsführung entsprechen würde.

Unter der Oberfläche sind diese Herausforderungen eng mit der Frage des Vertrauens verbunden. Da die Arbeit mit DBB in den Niederlanden noch in den Kinderschuhen steckt, haben viele politische Entscheidungsträger noch nicht viel – oder gar keine – persönliche Erfahrung mit solchen Prozessen, was ihre Sichtweise beeinflussen kann. Diejenigen, die einer stärkeren Bürgerbeteiligung bisher skeptisch gegenüberstanden, werden sich nicht so leicht davon überzeugen lassen, in Fragen kontroverser oder komplexer politischer Maßnahmen auf zufällig ausgewählte Bürger zu vertrauen. Hinweis: Um dem entgegenzuwirken, gibt es innerhalb der Institutionen eine schnell wachsende Zahl von Menschen, die – obwohl sie keine direkten Erfahrungen mit ihnen haben – von den Fähigkeiten der Bürger in dieser Hinsicht zutiefst überzeugt sind. Dies stellt natürlich keine Herausforderung für die Entwicklung von DBB in den Niederlanden dar, kann aber manchmal mit unrealistischen Erwartungen einhergehen und somit das Risiko der Desillusionierung mit sich bringen. Um auf das mangelnde Vertrauen der politischen Entscheidungsträger in die Fähigkeiten der Bürger zurückzukommen, sei gesagt, dass dies häufig bei den Exponenten anzutreffen ist und sich manchmal in dem Versuch äußert, ein hohes Maß an Kontrolle über den Prozess zu erlangen, sowohl vor als auch während der Beratungen der Bürger. Es kann sein, dass eine lokale Behörde das Thema und/oder die Fragestellung in einer starren Art und Weise formulieren oder über die Informationen entscheiden möchte, die die Teilnehmer im Rahmen des Prozesses erhalten oder nicht erhalten.

Die DBB in den Niederlanden könnte auch unter dem politischen Klima des Landes leiden, das in den letzten Jahrzehnten zunehmend populistisch geworden ist. Die meisten – aber nicht alle – der populistischen Parteien und Bewegungen, die in die politische Sphäre eingedrungen

sind, stehen der deliberativen Demokratie feindselig oder gleichgültig gegenüber. Sie sind oft eher geneigt, Volksabstimmungen zu fördern, da eine Ja-Nein-Entscheidung über ein kontroverses Thema eher in ihre Agenda passt als ein Dialogprozess, der einen breiten Konsens anstrebt. Ein weiterer Aspekt des populistischen Einflusses auf das politische Klima ist, dass sich die Bürger häufiger und leichter dazu hinreißen lassen, auch bei wichtigen Themen festgefahrene Positionen einzunehmen, insbesondere angesichts komplexer Krisen wie der Covid-19-Pandemie, dem Klimazusammenbruch oder dem unhaltbaren Gleichgewicht zwischen Natur und Landwirtschaft. Dies scheint den bereits stattfindenden Prozess der „Abkopplung“ der Bürger von der Politik zu verstärken. Auf der einen Seite ist dieser Kontext eine Herausforderung für die DBB in den Niederlanden, da eine wachsende Gruppe von Bürgern wahrscheinlich nicht auf die Aufforderung zur Teilnahme an der Entscheidungsfindung reagieren wird. Andererseits bietet es auch eine Chance, da die politischen Entscheidungsträger neue Ansätze zur Entscheidungsfindung wie DBB annehmen könnten, wenn diese als Möglichkeit gesehen werden, das Vertrauen zwischen Bürgern und Politikern wiederherzustellen. Die dienstälteste Organisation von Experten in den Niederlanden, G1000.nu, besteht darauf, dass ein wirklich unabhängiger Prozess eine Voraussetzung für gegenseitiges Vertrauen ist. Sie argumentiert, dass die Behörden bereit sein sollten, auf jegliche Einflussnahme während des Beratungsprozesses zu verzichten.

Ähnlich wie in anderen Ländern begrenzt der politische Zyklus, wann DBB-Prozesse abgehalten werden. Politiker formulieren ihre Ambitionen für die Bürgerbeteiligung oft in Verbindung mit ihren politischen Zielen für die vierjährige Amtszeit, für die sie gewählt wurden. Die Nachfrage nach größeren und längeren Prozessen wird unweigerlich im zweiten und dritten Jahr der politischen Amtszeit ihren Höhepunkt erreichen, und die Veranstaltungen müssen so geplant werden, dass Feiertage vermieden werden. Daraus ergibt sich das Risiko, dass die Kapazitäten – sowohl bei den Exponenten als auch in den lokalen Behörden – in Spitzenzeiten überlastet sind und dass die Qualität der Beratungsprozesse darunter leidet.

Ein häufiger Diskussionspunkt im Zusammenhang mit der deliberativen Bürgerbeteiligung ist die Frage, ob und wie sie eine ausreichende und glaubwürdige Legitimation erhält. Während Parlamente und Räte ihre Legitimität durch Wahlen erlangen, stellen Kritiker in Frage, woraus eine Bürgerversammlung ihre Legitimität ableiten würde. Einige würden argumentieren, dass Bürgerversammlungen durch die Repräsentation der Vielfalt in der Gesellschaft, die durch die Wahl erreicht wird, legitimiert sind, obwohl es offensichtlich ist, dass eine vollständige Repräsentativität eine Illusion ist. Daher können Kritiker der DBB leicht auf Unzulänglichkeiten in der Zusammensetzung der Versammlung hinweisen, um unerwünschte Ergebnisse zu delegitimieren. Derzeit dominiert die Diskussion über die Herausforderungen der Repräsentation oft die Gespräche über das Potenzial der DBB. Um diese Herausforderung zu überwinden, sind sowohl bessere Ergebnisse bei der Rekrutierung und Auswahl von Bürgern erforderlich, die zu wirklich vielfältigen und weitgehend repräsentativen Versammlungen führen, als auch Bemühungen, die Erwartungen und die Kritik an deliberativen Prozessen weg von den Teilnehmerstatistiken zu lenken und sich stattdessen stärker auf den Dialogprozess (und was dabei geschieht) zu konzentrieren.

6. Autoren

Remco van der Stoep ist ein Experte in deliberativer Demokratie. Er ist Mitarbeiter von G1000.nu und hat an zahlreichen G1000-Bürgerversammlungen in den Niederlanden mitgearbeitet. Remco ist an nationalen und internationalen Wissensnetzwerken zur deliberativen Demokratie beteiligt. Er hat einen Abschluss in Stadtplanung von der Universität Groningen.

Joke ter Stege hat in den letzten drei Jahren G1000-Bürgerversammlungen entwickelt, mitorganisiert und durchgeführt und eine Bürgerversammlung in ihrer Heimatstadt Wageningen initiiert. Mit ihrem akademischen Hintergrund in der Analyse von partizipativen Prozessen in der Wasserwirtschaft (MSc-Abschluss der Universität Wageningen) kombiniert sie politische Theorie mit ihren Erfahrungen als Praktikerin. Zurzeit entwickelt sie sich auf dem Gebiet der Ökodemokratie weiter.

Aiske Taverne ist Soziologin und hat ihr Studium an der Radboud Universität Nijmegen mit Forschungen über institutionelles Vertrauen und deliberative Demokratie abgeschlossen. Nach ihrem Studium hat sie an der Produktion und Organisation von G1000-Bürgerversammlungen in den Niederlanden gearbeitet. Derzeit ist sie bei einer gemeinnützigen Organisation in der niederländischen Klimabewegung tätig.

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

Autoren

Remco van der Stoep, Joke ter Stege, Aiske Taverne

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