

POLICY PAPER

# Demokratische Innovationen

Beteiligungsformen in  
Deutschland

Prof. Dr. Brigitte Geißel  
Felix Hoffmann

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG

POLICY PAPER  
OKTOBER 2024

### **Autor:innen**

Prof. Dr. Brigitte Geißel lehrt und forscht am Institut für Politikwissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Dort leitet sie auch die Forschungsstelle ‚Demokratische Innovationen‘. Sie war Gründerin und Sprecherin des Europäischen Netzwerks ‚Democratic Innovations‘ (Standing Group des European Consortium for Political Research). Schwerpunkt ihrer Arbeit sind neue Demokratieformen und die Zukunft der Demokratie.

Felix Hoffmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt INSPIRE und Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Er beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Inklusivität von Beteiligungsprozessen und verschiedenen Kombinationen von demokratischen Innovationen.

### **Für diese Publikation sind in der Friedrich-Ebert-Stiftung verantwortlich**

Jonathan Overmeyer, Referent im Team Demokratie im Referat Demokratie, Gesellschaft und Innovation der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Alina Fuchs, Leiterin des Teams Demokratie im Referat Demokratie, Gesellschaft und Innovation der Friedrich-Ebert-Stiftung.

### **Referat Demokratie, Gesellschaft und Innovation (DGI)**

Im Referat Demokratie, Gesellschaft und Innovation (DGI) stehen Grundsatzzfragen der Sozialen Demokratie, Aufgaben der politischen Bildungsarbeit sowie demokratische und gesellschaftliche Innovationen im Fokus.

Referatsleitung: Dr. Stefanie Elies

[www.fes.de/dgi](http://www.fes.de/dgi)

Gefördert durch



# Inhalt

	Vorwort	4
	Auf einen Blick	5
<b>01</b>	<b>Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>02</b>	<b>Definition und Formen demokratischer Innovationen</b>	<b>8</b>
<b>03</b>	<b>Beteiligungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland</b>	<b>12</b>
	3.1 Direktdemokratische Praktiken	13
	3.2 Dialogorientierte Praktiken	15
	3.3 Kombinierte Praktiken	18
<b>04</b>	<b>Chancen und Grenzen inklusiver Beteiligung</b>	<b>22</b>
	4.1 Direktdemokratische Praktiken	23
	4.2 Dialogorientierte, zufallsbasierte Verfahren	26
	4.3 Dialogorientierte, teilweise zufallsbasierte Verfahren	27
	4.4 Kombinierte Praktiken	28
<b>05</b>	<b>Fazit</b>	<b>30</b>
<b>06</b>	<b>Ausblick und Empfehlungen</b>	<b>32</b>
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	36
	Literaturverzeichnis	36
	Anhang	39

# Vorwort

Unsere Demokratie steht unter Druck. Vertrauensverluste in die Funktionsweise und Gestaltungskraft der Demokratie, ungleiche politische Teilhabe und mangelnde Selbstwirksamkeitserfahrungen sowie die zunehmende Polarisierung der öffentlichen Debatte sind nur einige der vieldiskutierten Herausforderungen, mit denen unser politisches System konfrontiert ist.

Die repräsentative Demokratie der Bundesrepublik Deutschland steht seit 75 Jahren für einen fairen gesellschaftlichen Interessenausgleich. Damit sie diese Aufgabe auch in Zukunft erfüllen kann, muss sie in Bewegung bleiben und den neuen gesellschaftlichen Realitäten Rechnung tragen. Neben der Revitalisierung demokratischer Parteien als zentralem Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft stellt sich auch die Frage, welche innovativen Formen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern denkbar und sinnvoll sind. Denn seit geraumer Zeit beobachten wir eine zunehmende Fragmentierung politischer Interessen und Prioritäten. Dadurch wird es für die Strukturen demokratischer Willensbildung schwieriger, den lösungsorientierten Austausch zwischen Bevölkerung und Entscheidungsträger:innen zu organisieren. In Hinblick auf die gerechte und nachhaltige Transformation von Gesellschaft und Wirtschaft, die wir dringend aushandeln müssen, ist das ein Problem.

Welchen Beitrag können demokratische Innovationen zur Gestaltung dieser Aushandlungsprozesse leisten? Welchen Kriterien müssen sie genügen und wie wirken sie?

Diesen Fragen widmet sich unsere digitale Publikationsreihe zu demokratischen Innovationen. Darin beleuchten wir neue Formate von Beteiligung und Meinungsbildung, die dazu beitragen können, unsere repräsentative Parteiendemokratie zukunftsfest zu machen und sozial gerecht zu gestalten.

Innovativen Ansätze haben das Potenzial, das Vertrauen in die Politik zu stärken und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Mit Denkanstößen und

Beiträgen aus verschiedenen Perspektiven möchten wir die aktuelle Debatte bereichern und Impulse für eine lebendige Demokratie setzen.

Das vorliegende erste Papier gibt einen Überblick über Innovationen im Bereich der Bürger:innenbeteiligung, die in Deutschland teilweise bereits praktiziert werden. Dazu zählen bspw. Bürgerräte, Bürgerhaushalte oder direktdemokratische Abstimmungen. Das Papier analysiert diese Innovationen mit Blick auf inklusive Beteiligung und politische Wirksamkeit. Andere Formen demokratischer Innovationen, wie etwa stakeholderbasierte Ansätze oder digitale Beteiligungsformate, werden Gegenstand weiterer Beiträge sein.

Das Papier soll zugleich Auftakt für eine Debatte darüber sein, wo und wie demokratische Innovationen in die Willensbildung integriert werden können. Wenn sie mit ausreichender Visionskraft und Ernsthaftigkeit umgesetzt werden, können beteiligungsorientierte Innovationen besonders auf kommunaler Ebene helfen, die Demokratie nachhaltig zu stärken und ihre Inklusivität zu erhöhen, so eine Schlussfolgerung.

Wir hoffen, dass dieser Beitrag einen Ausgangspunkt für fruchtbare Diskussionen darstellt und weitere Impulse liefert, die sich der Stärkung unserer Demokratie widmen.

Ein herzlicher Dank gilt an dieser Stelle den Autor:innen Prof. Dr. Brigitte Geißel und Felix Hoffmann, die sich die Mühe gemacht haben, die vielfältigen Instrumente beteiligungsorientierter Innovationen zu ordnen und nach geeigneten Kriterien zu analysieren.

**Jonathan Overmeyer**

Referat Demokratie, Gesellschaft und Innovation  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

# Auf einen Blick

Wie können in Zeiten gesellschaftlichen Wandels eine breite und gerechte politische Teilhabe und Interessenvertretung gewährleistet werden? Dieses Policy Paper untersucht, welchen Beitrag demokratische Innovationen im Bereich der Bürger:innenbeteiligung hierzu leisten können, inwiefern sie inklusive Teilnahme fördern und ob sie Auswirkungen auf (un)gleichheitsfördernde politische Entscheidungen haben. Auf allen politischen Ebenen des repräsentativen Systems werden bereits demokratische Beteiligungs-Innovationen angewandt – mit unterschiedlicher Häufigkeit und in unterschiedlicher Intensität. Während direktdemokratische Praktiken seit den 1990er Jahren vor allem lokal und auf Länderebene verbreitet sind, erleben insbesondere auf Bundesebene derzeit zufallsbasierte, dialogorientierte Ansätze einen Boom. Kombinierte Verfahren sind noch selten. Dialogorientierte, zufallsbasierte Praktiken sind besonders inklusiv, haben aber oft keinen direkten Einfluss auf politische Entscheidungen. Direktdemokratische Verfahren sind weniger inklusiv, aber einflussreicher.

## POLICY-EMPFEHLUNGEN

### Beteiligung ernst nehmen – Einfluss demokratischer Innovationen ermöglichen

Beteiligungsverfahren sollten nur durchgeführt werden, wenn sie ernst gemeint sind und die Empfehlungen Berücksichtigung finden.

### Kombination dialogorientierter, zufallsbasierter und direktdemokratischer Praktiken

Durch die Kombination beider Ansätze auf kommunaler und Landesebene könnten deren jeweilige Schwächen ausgeglichen werden, wodurch inklusivere und einflussreichere Verfahren entstehen, die akzeptanzfähige und nachhaltige Lösungen fördern können.

### Institutionalisierung – gesetzliche und organisatorische Rahmenbedingungen

Wir empfehlen die Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen, um bislang nichtformalisierte Innovationen in politische Prozesse einzubinden. Dazu zählen Regelungen für die Zufallsauswahl, die Anerkennung der Teilnahme als Bildungsurlaub sowie die Einrichtung von Behörden sowie Leitkriterien und Qualitätsstandards.

### Zunehmender Einsatz von stratifizierter Zufallsauswahl und aufsuchender Rekrutierung

Der Einsatz der Zufallsauswahl für Beteiligungsverfahren ermöglicht eine inklusivere Beteiligung. Um Verzerrung bei der Zusammensetzung so weit wie möglich zu reduzieren, sollte ergänzend die aufsuchende Rekrutierung eingesetzt werden.

### Vielfältige Praktiken und Kombinationen zur Einbindung aller gesellschaftlichen Gruppen

Verschiedene gesellschaftliche Gruppen haben unterschiedliche Beteiligungspräferenzen. Es bedarf also einer Vielzahl und Vielfalt von Praktiken und einer sinnvollen Kombination dieser, um wirkliche inklusive Beteiligungsprozesse zu ermöglichen.

# 01

## Einleitung

Lediglich die Hälfte der Bürger:innen der Bundesrepublik ist mit dem Funktionieren der Demokratie zufrieden (Decker u. a. 2023). Als wesentliche Probleme werden bspw. die fehlende Umsetzung zentraler Wahlversprechen, die ungleiche politische Beteiligung (soziale Selektivität), die mangelnde Repräsentativität in Bezug auf die soziale Zusammensetzung des Bundestages (deskriptive Repräsentation) oder die fehlende Responsivität genannt (ebd.: 32).

Insbesondere Angehörige der Unter-/Arbeiter:innenschicht bewerten das Funktionieren des demokratischen Systems als weniger oder überhaupt nicht zufriedenstellend. Gleichzeitig beteiligen sich diese deutlich seltener an Wahlen oder anderen Beteiligungspraktiken. Generell: Menschen, die über einen hohen Bildungsabschluss, ein gutes Einkommen und entsprechende Zeit verfügen, partizipieren häufiger an Wahlen und weiteren Beteiligungsverfahren. Die empirische Beteiligungsforschung bestätigt diesen Befund regelmäßig (Verba/Schlozman/Brady 1995; Lijphart 1997; Dalton 2017), auch für die Bundesrepublik (Schäfer 2015). Diese politische Abstinentz kann die Demokratie gefährden, da sich politische Entscheidungsträger:innen eher an den Präferenzen der partizipierenden Gruppen orientieren. Wahl- und beteiligungsferne Gruppen wie Bildungs- und Einkommensschwache verschwinden damit vom Radar politischer Repräsentant:innen (Geißel 2012). Dies kann sich auch in den politischen Ergebnissen niederschlagen, wie für die Bundesrepublik bereits bestätigt wurde (Elsässer/Hense/Schäfer 2017). Aus der Unzufriedenheit mit dem demokratischen System sowie der Wahl- und Beteiligungsabstinentz folgt eine politische Entfremdung: Große Teile der Bevölkerung haben den Eindruck, dass ihre Meinung in politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen nicht gehört wird. Sie beteiligen sich nicht mehr und ihre Interessen sind im politischen Prozess unterrepräsentiert – ein Teufelskreis (Geißel 2012). Hieraus ergeben sich besondere Herausforderungen für Parteien, ihrer Integrationsfunktion verschiedener Interessen gerecht zu werden.

Gleichzeitig finden über zwei Drittel der Bevölkerung, dass es zu wenig Beteiligungsmöglichkeiten neben Wahlen gibt. Angesichts dieses Wunsches nach mehr Mitsprache, des sinkenden Vertrauens in politische Parteien, des Aufstiegs anti-demokratischer Kräfte sowie wachsender sozialer Ungleich-

heit ruhen einige Hoffnungen auf sogenannten demokratischen Innovationen. Einer repräsentativen Umfrage zufolge wünschen sich zwei Drittel der Bürger:innen der Bundesrepublik direktdemokratische Instrumente sowie Bürgerräte als Ergänzung der repräsentativen Demokratie (Decker u. a. 2023). Während auf Bundesebene noch keine direktdemokratischen Praktiken zu verzeichnen sind, erfreuen sich Bürgerräte in jüngster Zeit großer Beliebtheit auf allen politischen Ebenen – wie in vielen anderen Ländern (OECD 2020).

Der wissenschaftliche Diskurs zu demokratischen Innovationen in der Bundesrepublik hat in jüngerer Zeit Überblicksliteratur zu den verschiedenen Formen produziert (Kersting 2017; Merkel 2017; Schneider 2018; Winkler 2018; Marx u. a. im Erscheinen). Das vorliegende Policy Paper schließt an diesen Diskurs an und analysiert insbesondere die Potenziale demokratischer Innovationen zur Verringerung von Ungleichheit, wobei wir sowohl die Ungleichheit bei der Beteiligung als auch bei politischen Entscheidungen betrachten. Entsprechend wird ein besonderes Augenmerk auf die Fragen gelegt, inwiefern verschiedene Formen demokratischer Innovationen inklusiv sind und ob sie Auswirkungen auf (un)gleichheitsfördernde politische Entscheidungen haben. Wir betrachten somit den sogenannten Input, also die Teilnehmerschaft, sowie den Output, also die Ergebnisse der jeweiligen Praktiken und Verfahren, i. e. Entscheidungen (z. B. Referenden) und Empfehlungen (z. B. Bürgerräte).

Im Folgenden werden wir zunächst die Designs, Besonderheiten und Anwendungshäufigkeiten der in der Bundesrepublik angewandten demokratischen Innovationen darstellen und mit Fallbeispielen auf verschiedenen politischen Ebenen illustrieren. Anschließend analysieren wir die Inklusivität der jeweiligen Innovationen und deren Auswirkungen auf politische Entscheidungen generell sowie speziell auf (un)gleichheitsfördernde Entscheidungen.

**02**

**Definition  
und Formen  
demokratischer  
Innovationen**



Demokratische Innovationen sind en vogue und werden sowohl in der wissenschaftlichen als auch politischen und gesellschaftlichen Debatte intensiv thematisiert. Unter den Begriff wird eine Vielzahl von Beteiligungsformen subsumiert: von direktdemokratischen Praktiken wie bspw. Bürgerbegehren oder Volksentscheiden über dialogorientierte Praktiken wie Bürgerräte, Bürgerforen oder Planungszellen hin zu Bürgerhaushalten, Agenda21-Prozessen oder digitalen Verfahren. So unterschiedlich diese Formen auch sind, es handelt sich dabei grundsätzlich um Praktiken und Verfahren, die entwickelt wurden, um die Beteiligung der Bürger:innen zu stärken (Smith 2009; Geissel/Newton 2012). Neben konventionellen Formen politischer Beteiligung wie Wahlen werden damit weitere Beteiligungskanäle für Bürger:innen geschaffen. Diese zusätzlichen Beteiligungsmöglichkeiten sollen auch die Entscheidungsfindung in den Institutionen repräsentativer Vertretung – wie Gemeinde-/Stadträte, Landtage, Bundestag – um weitere Perspektiven bereichern.<sup>1</sup> So wird die Bundesrepublik, die als parlamentarisch-repräsentative Demokratie angelegt ist, um weitere Formen der Mitbestimmung ergänzt.

Neben demokratischen Innovationen, die individuelle Bürger:innen in Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einbeziehen, bestehen auch stakeholderbasierte Beteiligungsansätze. Ein Beispiel dafür sind die sogenannten kommunalen Entwicklungsbeiräte, bei welchen Vertreter:innen aus Politik, Verwaltung, der organisierten Zivilgesellschaft und Wirtschaft zusammenkommen.<sup>2</sup> Wir konzentrieren uns in diesem Beitrag auf Innovationen im Bereich der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern.

Zur Systematisierung der demokratischen Innovationen schlagen wir folgende Unterscheidungsmerkmale vor (siehe Abbildung 1):

- Direktdemokratische (verbindlich entscheidend) versus dialogorientierte Praktiken (konsultativ)
- Einzelne Praktiken versus Verknüpfung mehrerer Praktiken (*kombinierte Verfahren*), z. B. Bürgerhaushalte

- Auswahlmethoden der Teilnehmenden: Selbstselektion/nichtzufallsbasiert, zufallsbasiert, teilweise zufallsbasiert

Da die *Auswahlmethode* bei der Teilnahme an Beteiligungspraktiken eine wesentliche Rolle spielt, wird diese im Folgenden detailliert erläutert. Selbstselektion und zufallsbasierte Auswahl stellen die beiden zentralen Auswahlmethoden bei demokratischen Innovationen dar (Nanz/Fritsche 2012, S. 26).

Die am weitesten verbreitete Methode der Teilnehmendenauswahl ist die sogenannte *Selbstselektion* bzw. *Selbstrekrutierung* (Fung 2003; Beauvais 2018). Diese demokratischen Innovationen sind offen für alle, die Interesse und Zeit haben. Dabei besteht die Tendenz, dass besser Gebildete und Wohl situierte sowie Personen mit viel verfügbarer Zeit überrepräsentiert sind und die Beteiligung sozial verzerren. So können die Praktiken und Verfahren von „beteiligungsnahen“ Gruppen dominiert werden. Selbstselektion findet generell bei nicht-zufallsbasierten Verfahren statt, bspw. bei direktdemokratischen Praktiken, Bürgerhaushalten oder partizipativen Gesetzgebungsprozessen.

Im Gegensatz zur Selbstselektion werden die Teilnehmenden bei der *Zufallsauswahl* zufällig ausgewählt. Die Zufallsauswahl, welche bereits vor über 2000 Jahren in der griechischen Polis angewandt wurde, wird in den letzten Jahrzehnten zunehmend eingesetzt, weswegen von einem Revival gesprochen werden kann (Farrell/Stone 2020). Es lassen sich zwei verschiedene Sub-Formen identifizieren:

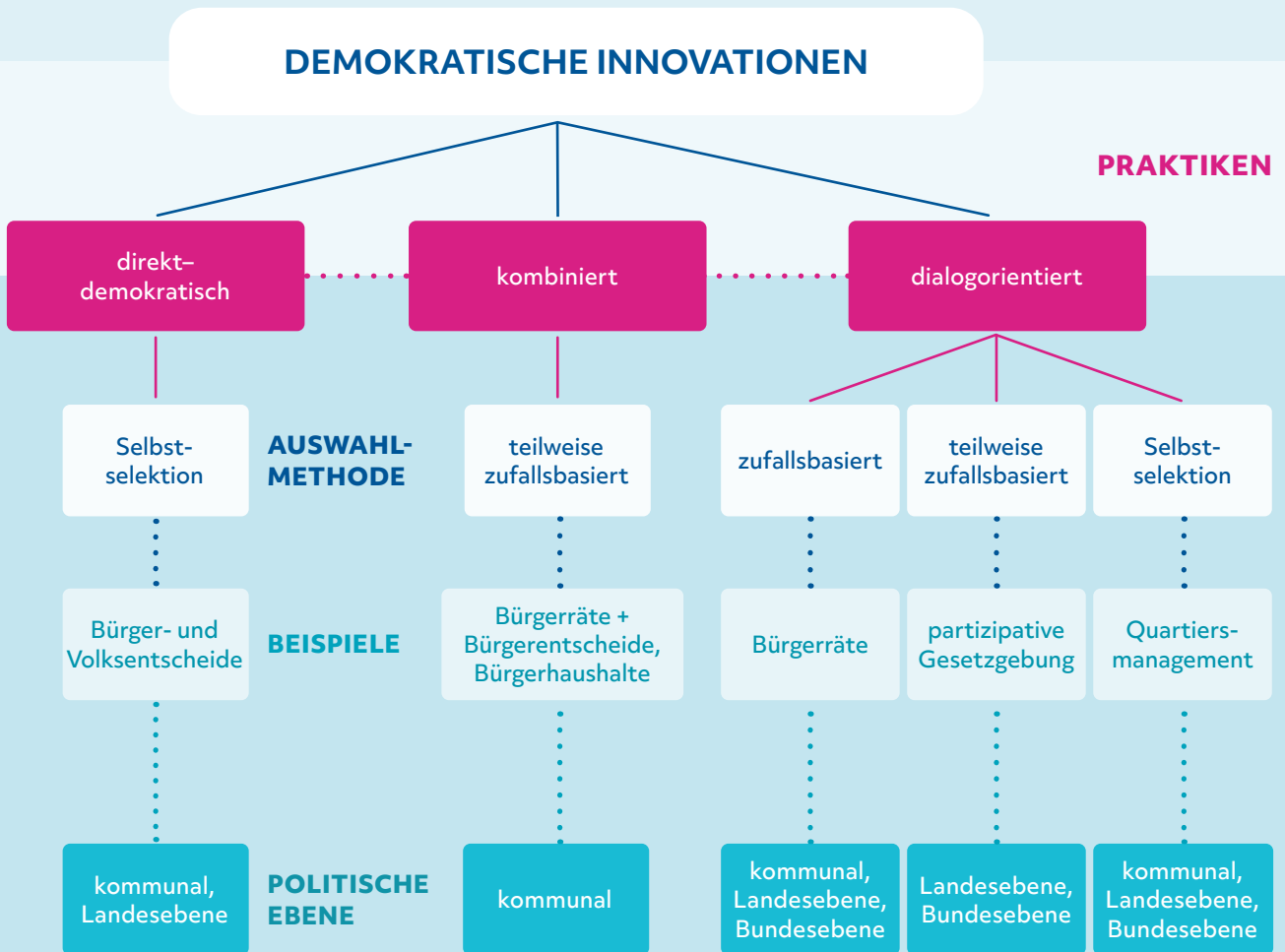
- Bei der **einfachen Zufallsauswahl** werden Personen zufällig, bspw. aus Melderegistern oder per zufällig generierten Telefonnummern, ausgewählt. Ohne zusätzliche Maßnahmen führt diese Methode dazu, dass Gruppen, die generell weniger an Beteiligungsverfahren partizipieren, auch hier unterrepräsentiert sind, weil sie die Einladungen seltener annehmen.
- Bei der **stratifizierten Zufallsauswahl** (auch *gestaffelte* oder *geschichtete Zufallsauswahl* genannt) wird dafür Sorge getragen, dass alle Gruppen gemäß ihrer Verteilung in der Bevöl-

<sup>1</sup> Wahlreformen wie die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens oder die Direktwahl des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin fassen wir wie in der Literatur üblich nicht als demokratische Innovation.

<sup>2</sup> Siehe <https://www.governance-platform.org/portfolio/kommunale-entwicklungsbeiraete/>

Abb. 1

Typologie demokratischer Innovationen in der Bundesrepublik



Quelle: eigene Darstellung

kerung berücksichtigt werden. So werden in einem ersten Schritt Personen zufällig ausgewählt, kontaktiert und bei Interesse um weitere Informationen zu bspw. Bildungs- und Migrationshintergrund gebeten. Im zweiten Schritt werden aus dem Pool an Rückmeldungen verschiedene „Lostöpfe“ mit jeweils unterschiedlichen soziodemografischen Merkmalen (bspw. Alter, Geschlecht, Bildungs- und Migrationshintergrund) gebildet. Dabei wird so lange gelost, bis eine Gruppenzusammensetzung erreicht ist, die die Gesellschaft entsprechend den vorher festgelegten Kriterien widerspiegelt.

Auch in den Fällen der einfachen und stratifizierten Zufallsauswahl ist ein gewisser Grad an Selbstselektion vorhanden, da die Teilnahme nicht verpflichtend (im Gegensatz zur Zufallsauswahl von

Jurymitgliedern im US-amerikanischen Rechtssystem), sondern freiwillig ist. Die Eingeladenen können sich also ebenso entscheiden, nicht teilzunehmen. Daher können auch hier Ungleichheitsmuster entstehen bzw. sich strukturelle Ungleichheiten im Auswahlprozess widerspiegeln. So folgen häufig politisch Interessierte und gesellschaftlich/politisch Aktive eher der Einladung und verzerren damit die Teilnehmendenstruktur. In der Praxis werden daher verschiedene Maßnahmen ergriffen, um Anreize für eine Teilnahme zu schaffen, bspw. Aufwandsentschädigungen oder soziale Unterstützungsleistungen wie Kinderbetreuung. Zusätzlich können Maßnahmen wie die sogenannte *aufsuchende Beteiligung* angewandt werden. Hierbei werden beispielsweise Personen, die nicht auf die Einladung reagiert haben, persönlich aufgesucht,

um sie zu aktivieren oder abzufragen, was für eine Teilnahme benötigt wird.<sup>3</sup>

Neben der Selbstselektion und Zufallsauswahl in ihren verschiedenen Formen gibt es noch die *gezielte Auswahl* („*purposive sampling*“) von Personen. Bei der gezielten Auswahl kann es entweder darum gehen, eine Beteiligungsform ausschließlich für die jeweilige/n, in der Regel betroffene/n Gruppe/n anzubieten, oder dafür zu sorgen, dass diese Gruppen bei Beteiligungsverfahren neben zufallsausgewählten Teilnehmenden auch involviert sind. Hierzu wird eine dem Anlass entsprechende Zielgruppe ausgewählt, bspw. die Bewohner:innen eines bestimmten Stadtteils oder Frauen, wenn es um die Sicherheit im öffentlichen Raum geht, oder Menschen mit körperlichen Einschränkungen bei Fragen der Barrierefreiheit. Beispiele für eine gezielte Auswahl sind Beteiligungsformate wie das Quartiersmanagement oder Beteiligungsformate für Betroffene von Infrastrukturmaßnahmen. Im Kontext von zufallsausgewählten Bürgerräten gibt es bislang noch wenige Beispiele für die Verknüpfung von Zufallsauswahl und gezielter Auswahl – und kaum empirische Studien.<sup>4</sup> Wir vermuten, dass eine gezielte Auswahl sinnvoll sein kann, wobei jedoch gleichzeitig zu beachten ist, dass Interessenkonflikte bei betroffenen Gruppen nicht selten sind. Beispielsweise standen bei den Konflikten um Stuttgart 21 die Interessen der Bevölkerung, die im Umkreis des Bahnhofs wohnten,

denen der Pendler:innen diametral gegenüber. Bei der gezielten Auswahl ist also darauf zu achten, dass betroffene Gruppen mit unterschiedlichen Interessen einbezogen werden.

Auf der Basis der oben genannten Unterscheidungskriterien identifizieren wir fünf unterschiedliche Formen demokratischer Innovationen<sup>5</sup> in der Bundesrepublik:

- Direktdemokratische Praktiken: z. B. Bürger- und Volksentscheide (siehe Kapitel 3.1)
- Dialogorientierte, zufallsbasierte Praktiken: z. B. Planungszellen und Bürgerräte (siehe Kapitel 3.2.1)
- Dialogorientierte, teilweise zufallsbasierte Praktiken: z. B. partizipative Gesetzgebung und Normsetzung (siehe Kapitel 3.2.2)
- Dialogorientierte, nichtzufallsbasierte Praktiken: z. B. Quartiersmanagement, Mediationen etc. (siehe Kapitel 3.2.3)
- Kombinierte Praktiken, z. B. Verbindungen von Bürgerräten und Bürgerentscheiden, Bürgerhaushalte (siehe Kapitel 3.3)

## DEFINITION DEMOKRATISCHER INNOVATIONEN

Demokratische Innovationen sind institutionalisierte und nichtinstitutionalisierte Praktiken sowie Verfahren, die die Möglichkeiten für Partizipation, Deliberation und Einflussnahme von Bürger:innen bei politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen erweitern, verbessern und vertiefen. Sie sind innovativ, wenn sie entweder neu sind oder auf/bei bisher nicht angewandten politischen Ebenen oder Themen implementiert werden (in Anlehnung an *Elstub/Escobar* 2019, S. 11).

<sup>3</sup> Diese Methode wird auch „aufsuchendes Losverfahren“ genannt und wurde bspw. bei dem Klimabürgerrat Berlin oder dem Beteiligungsrat Leipzig angewandt.

<sup>4</sup> Ein Beispiel ist der Bürgerdialog „Nachhaltige Ernährung“ des Umweltbundesamtes. Zusätzlich zu einem zufallsbasierten Verfahren wurde in Zusammenarbeit mit einer türkischsprachigen Umweltorganisation ein weiteres Beteiligungselement mit Menschen mit Migrationshintergrund durchgeführt.

<sup>5</sup> In der wissenschaftlichen Debatte gibt es auch Vorschläge, die Formen demokratischer Innovationen fünf Familien zuzuordnen (*Elstub/Escobar* 2019). Das Policy Paper orientiert sich bei der Konzeptualisierung jedoch an der Beteiligungslandschaft der Bundesrepublik Deutschland und erfasst diese in den aufgeführten Formen.

**03**

**Beteiligungspraxis  
in der  
Bundesrepublik  
Deutschland**

### 3.1 DIREKTDEMOKRATISCHE PRAKTIKEN

Auf kommunaler und Länderebene der Bundesrepublik gibt es verschiedene direktdemokratische Instrumente, die sich grundsätzlich nach dem Auslösungsmechanismus, d. h. der Initiierung des Verfahrens unterscheiden. Zum einen können direktdemokratische Prozesse bottom-up durch Bürger:innen ausgelöst werden. Zum anderen können politische Mandatsträger:innen direktdemokratische Praktiken top-down initiieren (siehe Anhang, Abbildung 6).

Beim Blick auf die Praxis zeigt sich, dass Bottom-up-Verfahren in Deutschland deutlich dominieren (vgl. Tabelle 1) und nur ein Bruchteil der direktdemokratischen Praktiken von politischen Entscheidungsträger:innen top-down initiiert wurde.

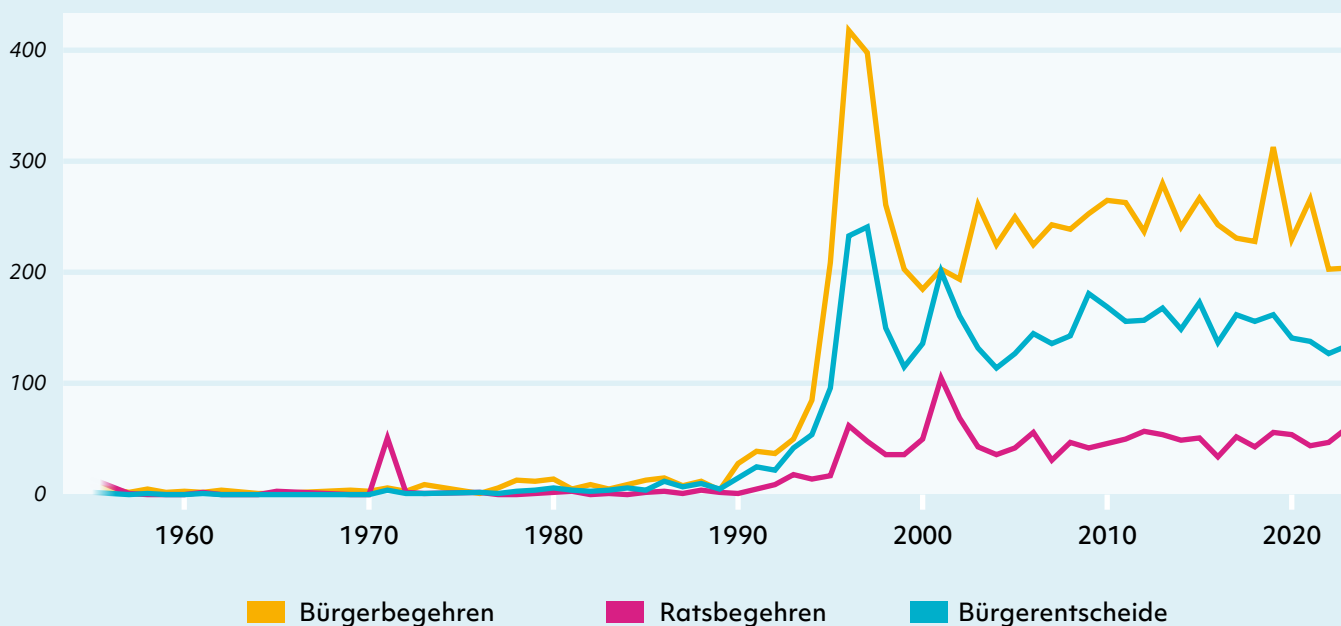
Auf kommunaler Ebene kann in allen Bundesländern seit 2005 mithilfe von Unterschriftensammlungen ein **Bürgerentscheid** durch ein **Bürgerbegehren** ausgelöst werden. Die Designs dieser Verfahren

sind mit Blick auf beispielweise Unterschriftenquoten bei Bürgerbegehren, Abstimmungsquoten und -broschüren bei Bürgerentscheiden, Themenzulässigkeiten und viele weitere Aspekte (*Kost/Solar* 2019) in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Kommunale Entscheidungsträger:innen können in allen Bundesländern mit einfacher oder Zweidrittelmehrheit durch sogenannte **Ratsbegehren** einen Bürgerentscheid ansetzen. Diese verschiedenen Möglichkeiten wurden in der Bundesrepublik häufig angewandt (siehe Abbildung 2).

Auch auf Landesebene gibt es bottom-up und top-down initiierte Verfahren. Bürger:innen können durch die sogenannte **Volksgesetzgebung** per Sammlung von Unterschriften ein Volksbegehren sowie daraus folgend einen Volksentscheid auslösen. Manche Bundesländer regeln auch eine sogenannte Volksinitiative vor dem Volksbegehren, die zu einer parlamentarischen Befassung mit dem Anliegen führt. Insgesamt gibt es – wie auch auf kommunaler Ebene – eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen hinsichtlich bspw. Quoren, Fristen, Anhörungsrechten oder Transparenzpflichten. Als weiteres „von unten“ ausgelöstes Verfahren besteht in zwei Bundesländern das sogenannte **fakultative**

Abb. 2

#### Direktdemokratische Praktiken auf lokaler Ebene 1956 – 2022



Quelle: Mehr Demokratie e.V./Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal/Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie der Philipps-Universität Marburg 2023.

**Referendum**<sup>6</sup>. In diesem Fall können Bürger:innen innerhalb einer bestimmten Frist Unterschriften für einen Volksentscheid zu einem geplanten bzw. verabschiedeten Gesetz sammeln.

Top-down-Verfahren lassen sich in Form von **obligatorischen Verfassungsreferenden** in Bayern und Hessen finden. Die Landesverfassungen können in diesen Bundesländern also nur mit positivem Votum der Bürger:innen in einem Referendum geändert werden.<sup>7</sup> Weitere spezielle Fälle obligatorischer Referenden finden sich in Berlin und Bremen.<sup>8</sup> Außerdem können in vier Bundesländern **Referenden**, meist zu Verfassungsänderungen, angesetzt werden.<sup>9</sup> In Baden-Württemberg besteht

darüber hinaus eine spezielle Form, das sogenannte **arbitrierende Referendum**. Auf Antrag eines Drittels der Landtagsabgeordneten kann die Regierung ein durch sie eingebrachtes, aber durch den Landtag abgelehntes Gesetz zur Volksabstimmung bringen.<sup>10</sup> In diesem Fall ist die stimmberechtigte Bevölkerung sozusagen die Schiedsrichterin zwischen Regierung und Parlament.<sup>11</sup>

Im Gegensatz dazu gibt es auf Bundesebene nur für den Sonderfall des Art. 146 Grundgesetz bei der Ablösung des Grundgesetzes durch eine andere Verfassung die Möglichkeit einer Volksabstimmung.<sup>12</sup> In den letzten drei Jahrzehnten haben immer wieder Gesetzgebungsanläufe für die

- 6** In Hamburg bezieht sich das fakultative Referendum auf Gesetze, die im Rahmen eines Volksentscheids beschlossen wurden (siehe Art. 50 Abs. 4 Hamburger Landesverfassung). In Rheinland-Pfalz kann ein Drittel der Landtagsabgeordneten beschließen, die Verkündung eines Gesetzes auszusetzen und so der stimmberechtigten Bevölkerung die Möglichkeit für ein fakultatives Referendum eröffnen (siehe Art. 114 Landesverfassung Rheinland-Pfalz).
- 7** Da die Landesparlamente die Verfassungsänderungen beschließen und dadurch Referenden auslösen, werden diese als Top-down-Verfahren erfasst.
- 8** In Berlin bei Änderung der Verfassungsartikel zu Volksbegehren und Volksentscheid (siehe Art. 100 Berliner Landesverfassung). In Bremen bei in der Bürgerschaft mit weniger als Zweidrittelmehrheit beschlossenen Privatisierungen von öffentlichen Unternehmen (siehe Art. 42 Abs. 4 Bremer Landesverfassung).
- 9** Art. 60 Abs. 2 Landesverfassung Baden-Württemberg; Art. 70 Abs. 1 Bremer Landesverfassung, Art. 69 Abs. 3 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen und Art. 74 Abs. 3 Landesverfassung Sachsen.
- 10** Art. 60 Abs. 3 Landesverfassung Baden-Württemberg.
- 11** Dieses Instrument wurde beim Konflikt um das Bahnprojekt Stuttgart21 genutzt, wodurch im November 2011 eine landesweite Volksabstimmung durchgeführt wurde (Gabriel/Schoen/Faden-Kuhne 2014).
- 12** Die in Art. 29 Grundgesetz geregelte Neugliederung des Bundes kann zwar theoretisch ebenfalls eine bundesweite Abstimmung auslösen, dafür müssten jedoch alle Bundesländer neu gegliedert werden. Bislang kam es zu zwei Volksentscheiden nach Art. 29 GG. 1952 fusionierten die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum neuen Bundesland Baden-Württemberg. 1996 scheiterte der Versuch, die Bundesländer Berlin und Brandenburg zu einem Bundesland zu vereinen.

Tab. 1

## Direktdemokratische Praktiken in der Bundesrepublik Deutschland

	BOTTOM-UP	TOP-DOWN
Kommunale Ebene	7.448 Bürgerbegehren 4.503 Bürgerentscheide	1.510 Ratsbegehren
Landesebene	416 Volksbegehren 26 Volksentscheide	40 Obligatorische Referenden 23 Referenden

Quellen: Für die kommunale Ebene Datenbank Bürgerbegehren, Bergische Universität Wuppertal (1956 – 2022), für die Landesebene Datenbank Mehr Demokratie e.V. (1945 – 2023).

Institutionalisierung direktdemokratischer Praktiken auf Bundesebene stattgefunden. Diese sind jedoch an der notwendigen parlamentarischen Mehrheit gescheitert. Gleichzeitig besteht eine wissenschaftliche Debatte um Vor- und Nachteile direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene (Decker 2018; Plaul/Beckstein/Baumann-Hasske 2023). Diskutiert wird insbesondere, welche konkreten Instrumente auf Bundesebene sinnvoll wären, bspw. obligatorische Referenden, „Volksgesetzgebung“ oder von der Legislative bzw. Exekutive initiierte Referenden (siehe auch Abbildung 6). Die Meinungen, welche dieser Instrumente welche Vor- und Nachteile bieten, gehen in der internationalen Forschung weit auseinander (siehe z. B. Setälä 2006).

## 3.2 DIALOGORIENTIERTE PRAKTIKEN

### 3.2.1

#### Dialogorientierte, zufallsbasierte Praktiken

Die Bundesrepublik hat eine lange Tradition dialogorientierter, zufallsbasierter Verfahren (sogenannte deliberative Mini-Publics), wie eine Studie der OECD konstatiert: Zwischen 1986 und 2019 verzeichnet Deutschland gemeinsam mit Australien die meisten Verfahren aller OECD-Nationen. Die Bundesrepublik hat damit einen nicht unwesentlichen Beitrag zur „deliberativen Welle“ (OECD 2020)

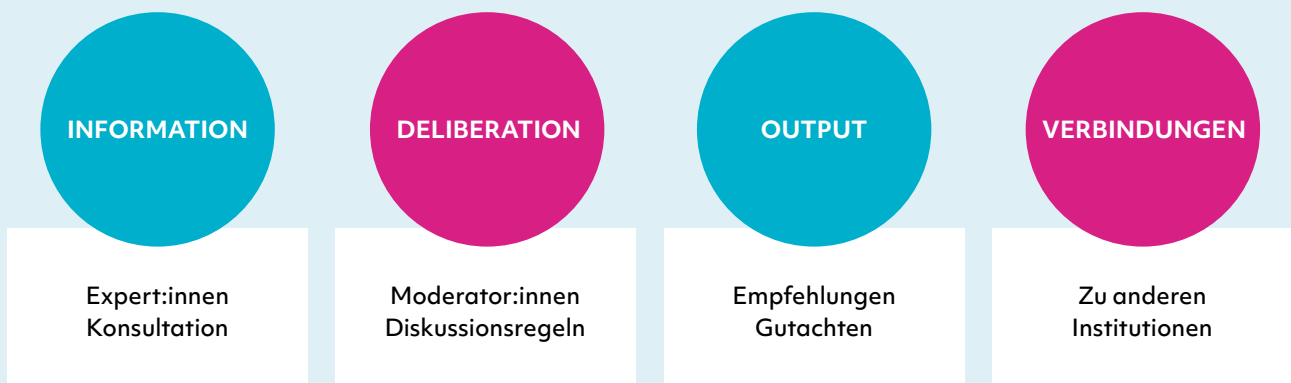
geleistet. Dies hängt zum Teil mit der Entwicklung der sogenannten **Planungszellen**<sup>13</sup> durch Peter Dienel in den frühen 1970er Jahren in Deutschland zusammen. Gemeinsam mit sogenannten „Bürger-Jurys“ (citizens' juries), die zeitgleich in den USA konzipiert wurden, stellen Planungszellen die erste praktizierte Form deliberativer Verfahren dar (Dienel/Renn 1995; Dienel 2002).

Im internationalen Kontext werden zufallsbasierte, deliberative Praktiken als Mini-Publics bezeichnet. Dabei handelt es sich um Verfahren, die zwei wesentliche Designmerkmale aufweisen. Erstens werden die Teilnehmenden zufällig ausgewählt, um eine möglichst diverse Gruppe an Menschen mit unterschiedlichen sozioökonomischen Merkmalen wie z. B. Alter, Geschlecht, Bildung oder Migrationshintergrund zusammenzubringen. Dadurch soll eine „Mini-Öffentlichkeit“ gebildet werden, die eine Gesellschaft in ihrer Vielfalt widerspiegelt. Neben der Zufallsauswahl ist zweitens die Deliberation der Kern von Mini-Publics. Die zufällig ausgelosten Bürger:innen sollen in einem angemessenen Rahmen ausgewogen informiert werden und mit Unterstützung einer Moderation die jeweiligen Argumente und Perspektiven respektvoll austauschen. So sollen diese Beteiligungsverfahren abgegebene Urteile zu Sachfragen treffen, die oftmals in Empfehlungen oder Bürgergutachten abgebildet werden (vgl. Abbildung 3).

**13** Diese Verfahren wurden entwickelt, um die Kluft zwischen Politik und Verwaltung auf der einen und Bürger:innen auf der anderen Seite zu verringern, und waren ursprünglich primär auf Planungsprozesse bezogen (Dienel/Renn 1995; Dienel 2002).

Abb. 3

### Idealtypischer Ablauf von zufallsbasierten, deliberativen Verfahren



**PRAXIS**

Deliberative Mini-Publics werden in der Bundesrepublik Deutschland auf allen politischen Ebenen angewendet (Abbildung 4). Wie auch bei direktdemokratischen Praktiken findet der Großteil der Verfahren auf kommunaler Ebene statt, dem primären Experimentierfeld von neuen Formen demokratischer Mitbestimmung. Während Planungszellen die in Deutschland bislang am häufigsten genutzte Form deliberativer Verfahren darstellen<sup>14</sup>, hat sich in den letzten Jahren ein Trend hin zu Bürgerräten entwickelt. Dies hängt auch mit dem Bürgerrat Demokratie von 2019 zusammen, der zahlreiche Initiativen als Modell inspirierte (Dean u. a. 2022). Seitdem wurden acht Bürgerräte auf Bundesebene durchgeführt.<sup>15</sup> Bürgerräte finden auch auf Landesebene statt. Hier lässt sich vor allem Baden-Württemberg hervorheben, das viele sogenannte Bürgerforen realisiert hat.<sup>16</sup> Mit Blick auf die kommunale Ebene kann ebenfalls eine Vielzahl von Bürgerräten verzeichnet werden. Dabei sind zwei Besonderheiten hervorzuheben. Die Stadt Aachen hat als erste Kommune der Bundesrepublik einen Bürgerrat institutionalisiert. Der dortige **Bürger\*innenrat für Aachen** ist ein ständiges Verfahren, es wird also nicht nur anlassbezogen eingesetzt, sondern dauerhaft. Eine andere Besonderheit bietet das von der Stadt Konstanz eingeführte Bottom-up-Verfahren. Im Rahmen der 2024 verabschiedeten

**Erprobungsrichtlinien BürgerInnenräte für Konstanz** können auch Bürger:innen per Unterschriftensammlung einen Bürgerrat beantragen.

**3.2.2****Dialogorientierte, teilweise zufallsbasierte Praktiken**

Einige dialogorientierte Verfahren kombinieren zufallsbasierte und nichtzufallsbasierte Praktiken. Bei diesen Kombinationen werden die Vorteile offener, nichtzufallsbasierter Praktiken – z. B. offene digitale Plattformen – und zufallsbasierter Praktiken verbunden. So können Entscheidungsträger:innen eine gute Übersicht über die Präferenzen der Bürger:innen erhalten.<sup>17</sup>

Zu den bekanntesten teilweise zufallsbasierten Praktiken gehören partizipative Gesetzgebungs- und Normsetzungsprozesse. Über Gesetze, Verfassungen und sonstige Normen gestalten und steuern Regierungen sowie Parlamente auf Bundes- und Landesebene die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Hierbei ist die Einbindung von wissenschaftlichen Expert:innen und Initiativen, Organisationen sowie Verbänden durch sogenannte Verbändeanhörungen oder andere Formate wie Enquetekommissionen etabliert.<sup>18</sup> Die Mitwirkung von Bürger:innen ist hingegen eine neuere, noch nicht weit verbreitete, aber zunehmend angewandte demokratische Innovation.

<sup>14</sup> Auf kommunaler Ebene lassen sich über 50 Planungszellen verzeichnen. Auch auf **Landesebene** finden sich Planungszellen, beispielsweise in Bayern zum Verbraucherschutz (Hendriks 2011, S. 108–129) und in Baden-Württemberg zu Freiwilligenarbeit und gesellschaftlichem Engagement. Auf **Bundesebene** wurden vereinzelte Planungszellen durchgeführt, bspw. zum Einsatz von ISDN-Technologie in den 1990er Jahren.

<sup>15</sup> Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt (2021), Bürgerrat Klima (2021), Bürgerrat Forschung (2021 – 2022), Bürgerrat Bildung und Lernen (2021 – 2023), Nationales Bürgerforum zur Zukunft Europas (2022), Bürgerrat Ernährung im Wandel (2023 – 2024), Bürgerrat Gemeinsame Verkehrswende in Stadt und Land (2024), Bürgerrat gegen Desinformation (2024).

<sup>16</sup> Bürgerforen: Altersversorgung der Abgeordneten (2017), Sanierung der Stuttgarter Oper (2020), Corona (2021), Zukunft der Landwirtschaft (2022), Weiterentwicklung des Nationalparks Schwarzwald (2022 – 2023), krisenfeste Gesellschaft (2023), G8/G9 (2023 – 2024), zu Nichtraucherschutzgesetz angekündigt.

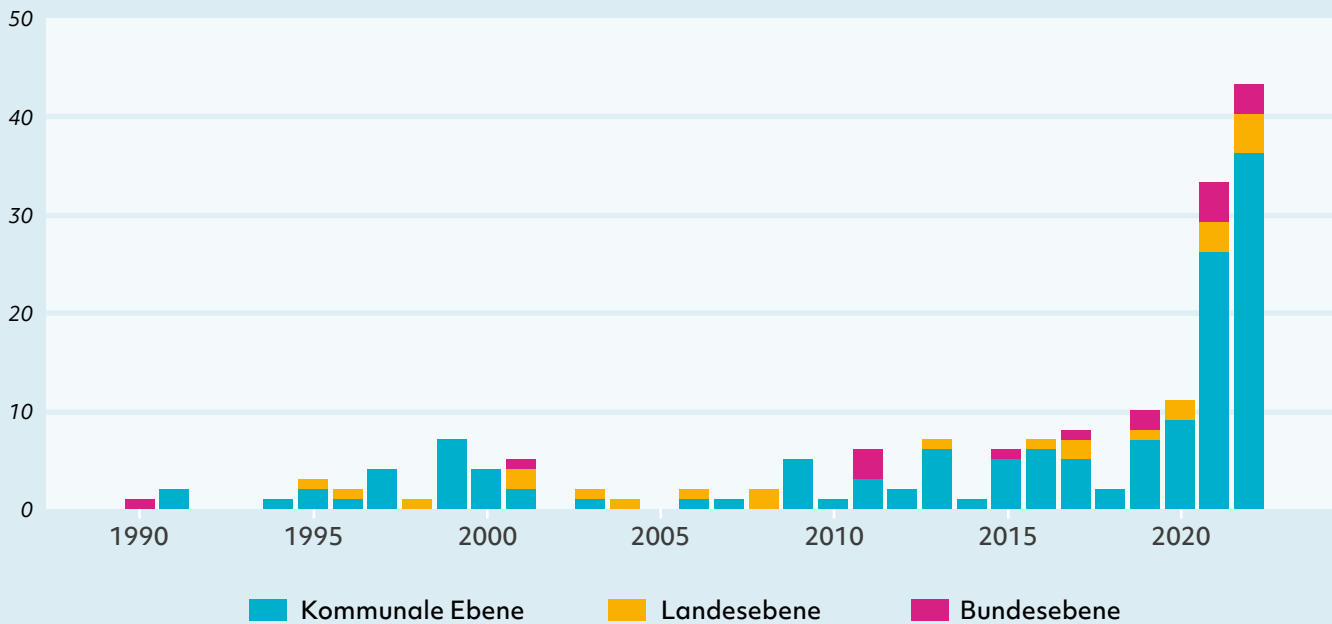
<sup>17</sup> So auch der Beteiligungsprozess zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz. Neben der klassischen Verbändeanhörung wurden verschiedene Zielgruppen (Verwaltung, Fachpublikum, Bürger:innen) in verschiedenen Workshops beteiligt. Drei der insgesamt fünf Workshops standen Bürger:innen offen, die anderen beiden Workshops waren kommunalen Vertretenden und Mitarbeitenden vorbehalten.

<sup>18</sup> Auf Bundesebene ist die Verbändebeteiligung bzw. -anhörung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festgehalten, § 47 Abs. 3 GGO. Regelungen zu Enquetekommissionen finden sich in der Geschäftsordnung des Bundestages in § 56 GO-BT. Auf Landesebene sind entsprechende Anhörungsprozesse (schriftlicher und mündlicher Art) meist in den Geschäftsordnungen der Landtage niedergeschrieben.



Abb. 4

## Anzahl deliberativer Mini-Publics (1990 – 2022)



Quelle: Wieczorek et al. 2024, Datenbank Bürgerräte, Institut für Demokratie und Partizipationsforschung Wuppertal und Mehr Demokratie e.V.

## PRAXIS

### Partizipative Gesetzgebungsverfahren

Erste Anwendungsfälle der Beteiligung von Bürger:innen an der Legislative, der sogenannten **partizipativen Gesetzgebung**, gibt es in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Hierbei werden Bürger:innen frühzeitig in ausgewählte Gesetzesentwürfe einbezogen, um diese durch Hinweise anzureichern. Die bisherige Praxis (*Allianz Vielfältige Demokratie* 2017) unterscheidet sich zum einen hinsichtlich des Zeitpunkts der Beteiligung: vor dem Referentenentwurf vs. vor dem 1. Gesetzesentwurf vs. vor dem 2. Gesetzesentwurf. Zum anderen findet die Beteiligung in unterschiedlichen Formen statt: Face-to-Face- vs. Online-Beteiligung vs. Kombination. Bei der Erarbeitung eines Transparenzgesetzes in Rheinland-Pfalz wurde modellhaft eine solche partizipative Gesetzgebung zwischen dem ersten und zweiten Gesetzesentwurf durchgeführt (*Faas/Paust/Renkamp* 2016). Neben der Verbändeanhörung fanden eine Online-Kommentierung sowie insgesamt fünf Workshops und zwei Veranstaltungen statt.

Ähnliche Verfahren werden seit den 2000er Jahren auch bei Verfassungsreformprozessen angestoßen (*Geißel/Kersting* 2020). So wurden etwa in Hessen (2018) und in Thüringen (2020) neben den klassischen Anhörungsprozessen von Expert:innen und organisierten Interessen auch digitale Verfahren realisiert, die Bürger:innen am Prozess beteiligen sollten. In Hessen konnten Bürger:innen neben drei offenen Veranstaltungen ebenso über ein auf der Landtagswebseite eingebettetes Kontaktformular Vorschläge machen. In Thüringen konnten Bürger:innen über eine Online-Plattform Fraktionsvorschläge kommentieren. In beiden Fällen haben sich nur wenige Bürger:innen beteiligt. Mögliche Faktoren waren der geringe Bekanntheitsgrad, hohe Zugangshürden und ein geringer Einfluss auf den Gestaltungsprozess.

Neben der partizipativen Gesetzgebung besteht auch eine **partizipative Normsetzung** als demokratische Innovation. Damit sind Beteiligungsverfahren gemeint, die nicht im Rahmen eines

Gesetzgebungsprozesses, jedoch in einem Normsetzungsprozess der Exekutive angewendet werden. Darunter fallen grundsätzlich alle Vorhaben, die keinem Gesetzesvorbehalt unterliegen, also Vorhaben, die die Exekutive in ihrer Rolle als Regierung umsetzt und nicht in Gesetze gießt. Dies umfasst bspw. die Erarbeitung von Konzepten, Zielsetzungen, Maßnahmen und Strategien.

### PRAXIS

#### Partizipative Normsetzungsverfahren

Ein konkretes Beispiel auf Landesebene ist das **Integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept**, welches das Umweltministerium Baden-Württemberg 2014 partizipativ erarbeitete. In diesem Beteiligungsprozess wurden neben Verbänden auch Bürger:innen per Zufallsauswahl, per Anmeldung sowie allgemein über ein Online-Portal beteiligt. Rund 300 Teilnehmende arbeiteten so Strategie- und Maßnahmenempfehlungen aus (Brettschneider 2019, S. 34–37). Auf Bundesebene kann die Erarbeitung des Klimaschutzplans 2050 als weiteres Beispiel eines partizipativen Normsetzungsverfahrens genannt werden. Auch hier wurden neben den klassisch eingebundenen organisierten Interessen von Stakeholdern wie Bundesländern, Kommunen und Verbänden Bürger:innen einbezogen. Hierfür wurden an einem Tag deutschlandweit über 450 Bürger:innen, die per telefonischer Zufallsauswahl rekrutiert wurden, gehört. Anschließend wurde das Verfahren über Online-Beteiligung für alle Interessierten geöffnet.

### 3.2.3

#### Dialogorientierte, nichtzufallsbasierte Praktiken

Neben den drei bisher genannten Formen demokratischer Innovationen gibt es noch weitere Verfahren, die in der Regel allen Bürger:innen und/oder Betroffenen offenstehen und auf Selbstselektion oder gezielter Auswahl basieren. Hierzu gehören bspw. World Cafés, Dialogforen (oftmals zu Infrastrukturprojekten im Bereich der Windkraft-, Straßen- und Bahninfrastruktur) ebenso wie fallbezogene Mediationen (zuletzt vor allem im Kontext von Konflikten um Infrastrukturprojekte) oder Quartiersmanagementprozesse wie Zukunftswerkstätten für die Stadtteilentwicklung.

Dialogorientierte, nichtzufallsbasierte Praktiken sind vielfältig und eine generalisierende Bewertung ist kaum möglich. Bei der Evaluation in Kapitel 4 verzichten wir deshalb auf eine Bewertung. Es lässt sich lediglich feststellen, dass solche Verfahren eher weniger inklusiv sind, in der Regel geringe Auswirkungen auf politische Entscheidungen haben und wenig über potenziell (un)gleichheitsfördernde Effekte bekannt ist.

### INFOBOX

#### Agenda21-Prozesse

Die von den Vereinten Nationen aufgesetzte Agenda 21 verfolgte das Ziel, neue Handlungsprogramme nachhaltiger Entwicklung im kommunalen Kontext voranzubringen. So wurden auch in der Bundesrepublik lokale Netzwerke verschiedener Stakeholder, Bürger:innen, der Politik und der Verwaltung geschaffen. Im Jahr 2006 setzte jede fünfte deutsche Kommune einen lokalen Agenda-21-Prozess um (Geißel/Heß 2018). In der Folge wurden die Agenda-21-Prozesse aber zunehmend von Bürgerhaushalten abgelöst, sodass diese mittlerweile eigentlich keine Rolle mehr spielen.

### 3.3

#### KOMBINIERTE PRAKTIKEN

Zunehmend werden weltweit und so auch in der Bundesrepublik verschiedene Praktiken miteinander kombiniert – dialogorientierte und verbindliche entscheidende Praktiken. Derartige Kombinationen haben den Vorteil, dass Willensbildungsprozesse der Bevölkerung direkt in Entscheidungen einfließen. Dabei sind verschiedene Verbindungen und Kombinationen denkbar. Im Folgenden erörtern wir zwei Kombinationen, die sich in dieser Form auch in der Bundesrepublik wiederfinden: zum einen die Verbindung von Bürgerräten und Bürgerentscheiden, zum anderen die Bürgerhaushalte. Während erstere Form bislang nur sehr selten auftritt, sind Bürgerhaushalte deutlich verbreiteter.

### a) Kombination dialogorientierter, zufallsbasierter Verfahren (deliberativer Mini-Publics) mit Bürgerentscheiden

Kombinierte Praktiken von deliberativen Mini-Publics und direktdemokratischen Verfahren finden sich in erster Linie im internationalen Kontext. Daher führen wir zunächst zwei internationale Beispiele aus, die diese Kombination vorbildhaft illustrieren.

Im US-amerikanischen Bundesstaat Oregon wurde 2010 erstmals ein deliberatives Mini-Public genutzt, um eine direktdemokratische Abstimmung vorzubereiten. Hierfür wurden 20 Personen zufällig ausgewählt, die in einem viertägigen Prozess ein Statement aus Bürger:innensicht zum Abstimmungsthema erarbeiteten. Gegner:innen, Befürworter:innen sowie unabhängige Expert:innen wurden angehört und die verschiedenen Aspekte in Kleingruppen diskutiert. Anschließend formulierte die zufällig ausgewählte Gruppe ein Statement, das in den Abstimmungsbroschüren, die allen stimmberechtigten Haushalten zugehen, stand. Diese sogenannte Citizens' Initiative Review ist in Oregon mittlerweile fester Bestandteil im direktdemokratischen Prozess (Gastil/Knobloch 2023). Aber auch in anderen US-amerikanischen Bundesstaaten hat diese Kombination Schule gemacht. Im Rahmen von Pilotprojekten findet sie darüber hinaus auch auf dem europäischen Kontinent erste Anwendung, bspw. in der Schweiz oder in Finnland.

Deliberative Mini-Publics wie Bürgerräte oder Planungszellen können jedoch auch frühzeitiger im direktdemokratischen Prozess eingesetzt werden. Beispielhaft ist dies in Irland mit den sogenannten Citizens' Assemblies geschehen, die Themen für eine Verfassungsreform auf die politische Agenda gesetzt bzw. von der Politik initiierte Themen ausgearbeitet haben. Drei der mittlerweile insgesamt fünf Bürgerräte<sup>19</sup> haben Empfehlungen für Verfassungsänderungen ausgearbeitet, die anschließend in einem obligatorischen Verfassungsreferendum der stimmberechtigten Bevölkerung vorgelegt wurden (Farrell/Harris/Suiter 2017; Farrell/Suiter/Harris 2019). Die beiden bekanntesten und progressivsten Verfassungsreformen, die in einem Volksentscheid angenommen wurden, sind die Einführung der gleichgeschlechtli-

chen Ehe (2015) sowie die Abschaffung des Abtreibungsverbot (2018).

#### PRAXIS

Auch in der Bundesrepublik gibt es erste Verfahren auf kommunaler Ebene, die eine Kombination von deliberativen Mini-Publics und direktdemokratischen Praktiken anwenden. Ein Beispiel ist der **Prozess zu einer Industriensiedlung im baden-württembergischen Bischweier**. Die Gemeinde hat zu dieser Frage 2022 ein Bürgerforum, bestehend aus 34 zufällig ausgelosten Bürger:innen eingesetzt, um in vier Sitzungen ein Bürgergutachten zu entwickeln, bevor eine Entscheidung zur Ansiedlung getroffen wird. Neben den thematischen Empfehlungen, die zu Planungsanpassungen und Kompromissen geführt haben, hat das Bürgerforum die Durchführung eines Bürgerentscheids empfohlen. Der Gemeinderat initiierte einen Bürgerentscheid, in dem sich 76 Prozent der Teilnehmenden für die Ansiedlung aussprachen. So wurde mit der Kombination aus dialogorientiertem, zufallsbasiertem Verfahren und direktdemokratischer Praktik eine akzeptanzfähige Lösung gefunden.

Die genannten Beispiele zeigen, dass die Kombination aus dialogorientierten, zufallsbasierten Verfahren und direktdemokratischen Praktiken sinnvolle Synergieeffekte erzielt und Beteiligungsprozesse so insgesamt besser gestaltet werden können. Inklusive Willensbildungsprozesse münden damit in verbindliche Entscheidungen, die Konflikte entschärfen und zu nachhaltigen Lösungen führen können.

### b) Bürgerhaushalte

Neben der Verbindung dialogorientierter, zufallsbasierter und direktdemokratischer Praktiken ist ein weiteres prominentes Beispiel kombinatorischer Praktiken der sogenannte Bürgerhaushalt. Der erste Bürgerhaushalt wurde in Porto Alegre, Brasilien, Anfang der 1990er Jahre eingeführt. Dabei entwickelten die Bürger:innen Vorschläge zum Budget der Stadt und entschieden gemeinsam mit dem Bürgermeister und dem Stadtrat. Die Idee des Bürgerhaushalts wurde in vielen Ländern begeis-

<sup>19</sup> „Convention on the Constitution“ 2012 – 2014; „Citizens' Assembly“ 2016 – 2018; „Citizens' Assembly on Gender Equality“ 2020 – 2021; „Citizens' Assembly on Biodiversity Loss“ 2022 – 2023; „Citizens' Assembly on Drugs Use“ 2023.

tert aufgenommen, wobei sich die Ausgestaltung jedoch oft erheblich änderte.

Die bundesrepublikanischen Bürgerhaushalte haben wenig mit der in Porto Alegre umgesetzten Idee zu tun. In der Bundesrepublik beziehen sich Bürgerhaushalte in keinem Fall auf die gemeinsame Gestaltung des kommunalen Budgets, sondern Bürger:innen können entweder Anregungen einbringen – im Sinne des klassischen Petitionswesens – oder über eine kleine Summe Geld für kommunale Projekte entscheiden („funny money“). In den folgenden Zeilen erläutern wir die Entwicklung.

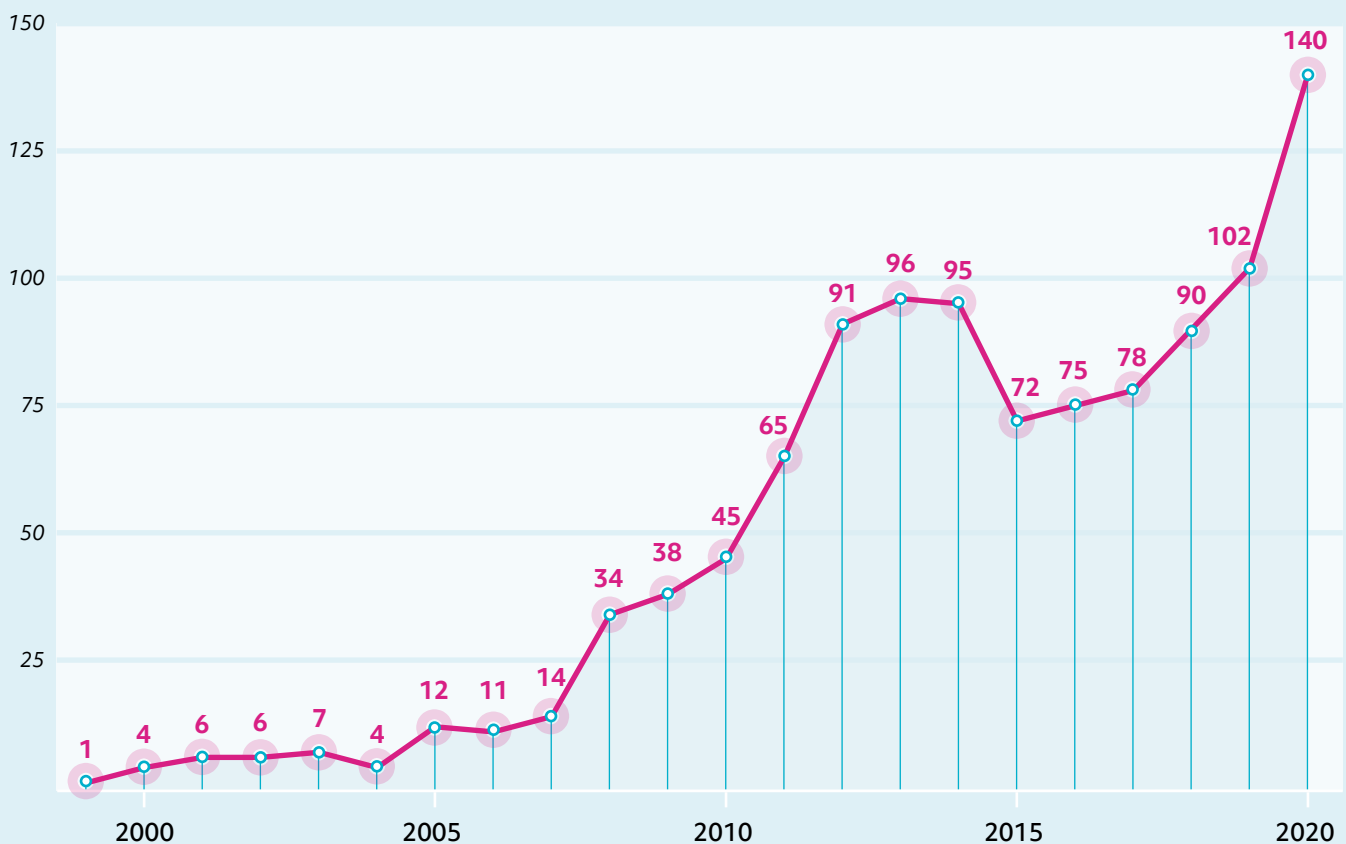
Bürgerhaushalte wurden in der Bundesrepublik kurz vor der Jahrtausendwende, 1998, in Münchweiler, einer kleinen Gemeinde im Schwarzwald, zum ersten Mal genutzt. Bis heute wurden auf

kommunaler Ebene eine Vielzahl von Bürgerhaushalten durchgeführt (Abbildung 5).

Es lassen sich zwei Verfahrensdesigns unterscheiden. Bei der ersten Form werden Bürger:innen idealerweise über den gesamten Haushalt informiert. Teilweise können sie Hinweise und Anregungen zur Haushaltsplanung geben, teilweise beschränkt sich die Mitsprache auf das Priorisieren vorgegebener Optionen (z. B. Schließung Bibliothek vs. Schließung Schwimmbad). Die tatsächliche Entscheidung bleibt jedoch in den Händen der kommunalen Vertreter:innen. Diese geben im Idealfall abschließend einen Überblick, wie die Anregungen der Bürger:innen in den Planungen berücksichtigt wurden. Ein Beispiel ist der **Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg**.

Abb. 5

### Bürgerhaushalte in Deutschland im Zeitraum von 1998 bis 2020



Quellen: 1998 bis 2007: Sintomer, Herzberg, and Röcke 2010; 2008 bis 2017 Jahresberichte des internationalen Bürgerhaushaltnetzwerks; 2019 und 2020 Bürgerhaushalt Weltatlas (Alenitskaya/Stepniak/Vorwerk 2021; Hanke/Alenitskaya 2021).

Die zweite und heute stärker verbreitete Form, das sogenannte Bürgerbudget, fokussiert demgegenüber auf einen nur kleinen Teil des Haushaltes („funny money“). So können Bürger:innen Projekte innerhalb eines vorab festgelegten Budgets vorschlagen, priorisieren und beschließen. Ein Beispiel hierfür ist das **Bürgerbudget der Stadt Eberswalde**.

#### PRAXIS

Die Anwendung von Bürgerhaushaltsverfahren hat in der Bundesrepublik seit der Einführung 1998 bis 2020 stark zugenommen (vgl. Abbildung 5).<sup>20</sup> Dieser Anstieg kann auf die zunehmende Einführung von Funny-Money-Bürgerbudgets zurückgeführt werden, während die Fälle von Bürgerhaushalten, die Teile des bzw. den Gesamthaushalt umfassen, seit 2013 rückläufig sind (Vorwerk 2018, S. 3).

<sup>20</sup> In den letzten Jahren hat sich insbesondere Brandenburg bei den Anwendungsfällen von Bürgerhaushalten hervorgetan (Herzberg/Sintomer/Röcke 2018).

# 04

## **Chancen und Grenzen inklusiver Beteiligung**

Im Folgenden diskutieren wir die Stärken und Schwächen sowie die Grenzen und Möglichkeiten der verschiedenen Innovationen. Bei der Analyse steht die Frage im Mittelpunkt, ob die Innovationen Inklusion und Gleichheit eher stärken oder schwächen, inwiefern sie Einfluss auf politische Entscheidungen haben und – sofern Daten vorliegen – ob sie eher zu gleichheitsfördernden Entscheidungen führen.

### **Inklusive Teilnahme**

War die Beteiligung sozial verzerrt, d. h., hat eine bestimmte Gruppe am Verfahren stärker teilgenommen als andere? Waren primär Gutgebildete und Wohlstuierte im Verfahren vertreten oder konnten auch Gruppen, die sich sonst weniger an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligten, mobilisiert und erreicht werden? Diese Fragen werden bei der Analyse der Dimension inklusiver Teilnahme im Fokus stehen.

### **Einfluss auf politische Entscheidungen**

Neben der inklusiven Teilnahme geht es bei demokratischen Innovationen aber auch um die Frage, inwiefern die Ergebnisse bei politischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Ein Verfahren kann noch so inklusiv sein, wenn es keine Effekte auf gleichheitsfördernde Policies zeigt, sind die Bemühungen um Inklusivität wenig wert. Entsprechend werden die verschiedenen Formen demokratischer Innovationen neben der Frage inklusiver Beteiligung auch hinsichtlich ihres Einflusses auf politische Entscheidungen bewertet.

### **Einfluss auf (un)gleichheitsfördernde politische Entscheidungen**

Hierbei geht es nicht nur um die Frage, ob die demokratische Innovation Einfluss auf politische Entscheidungen hatte, sondern auch, ob die Entscheidungen, die aus der demokratischen Innovation heraus entstanden sind, Gleichheit fördern oder eher zu Ungleichheit führen. In diesem Sinne wird Gleichheit als sozioökonomische, legale und politische Gleichheit erfasst. Sozioökonomische Gleichheit betrifft den sozialen Status (SES) und seine Dimensionen wie bspw. Einkommen, Bildung, Gesundheit. Legale Gleichheit zielt auf den juristischen Status von Einwohnenden, d. h., es geht um Rechte und Pflichten. Politische Gleichheit fokussiert den Umfang des politischen Einflusses, speziell von benachteiligten Gruppen.

Tabelle 2 fasst die Ergebnisse unserer Analyse zusammen.

## **4.1 DIREKTDEMOKRATISCHE PRAKTIKEN**

### **Beteiligung verzerrt, klare Effekte auf politische Entscheidungen, eher gleichheitsfördernd**

#### **Inklusive Teilnahme**

Direktdemokratische Praktiken sind offen für alle Abstimmungsberechtigten. Entsprechend findet die für ungleiche Beteiligung anfällige Methode der Selbstrekutierung hier Anwendung. Folglich lässt sich eine sozial selektive bzw. eine verzerrte Beteiligung bei direktdemokratischen Praktiken erwarten.

Zur sozialen Selektivität bei Bürger- und Volksentscheiden in der Bundesrepublik liegen kaum empirische Daten vor (*Vetter/Velinsky* 2019, S. 493–494). Einzelne Studien wie etwa zu den 2010 stattgefundenen Volksentscheiden zur Hamburger Schulreform oder dem Bayerischen Nichtraucherschutzgesetz (*Schoen/Glantz/Teusch* 2011; *Schäfer/Schoen* 2013) deuten auf eine verzerrte Teilnahmestruktur hin. Für den Volksentscheid zum Stuttgart21-Kündigungsgesetz 2011 stehen empirische Daten zur Verfügung. Auf Basis repräsentativer Umfragedaten konnte eine sozial verzerrte Abstimmungsbeteiligung nachgewiesen werden, die ähnliche Ungleichheitsmuster wie bei Landtagswahlen aufwies (*Gabriel/Schoen/Faden-Kuhne* 2014). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen *Vetter* und *Velinsky* (2019), die bei einem empirischen Vergleich von 56 Bürgerentscheiden und Kommunalwahlen zwischen 2000 und 2017 ebenfalls eine sozial selektive Beteiligung feststellen.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass die Beteiligung an direktdemokratischen Praktiken aufgrund der Selbstselektion sozial verzerrt ist. Es sind jedoch weitere vergleichende Studien notwendig, um diesen Befund empirisch zu untermauern. Generell kann gesagt werden, dass der Grad der Verzerrung von Einzelfall zu Einzelfall verschieden ist, so wie es sich auch bei Wahlen zu repräsentativen Organen verhält.

### Effekte auf politische Entscheidungen

Direktdemokratische Praktiken sind mit Entscheidungsmacht ausgestattet und können insgesamt drei verschiedene Effekte erzielen (Kost/Solar 2019). *Direkte Effekte* liegen vor, wenn die Vorlage in einem Bürger- oder Volksentscheid angenommen wird oder bspw. der Gemeinderat das Anliegen eines Bürgerbegehrens oder das Landesparlament die Volksinitiative bzw. das Volksbegehren annimmt und in Gesetzesform gießt. Bei

*halbdirekten Effekten* wird das Anliegen bzw. die Vorlage nur teilweise angenommen. Ein solcher Effekt besteht, wenn ein inhaltlicher Kompromiss zwischen Gemeinde-/Stadtrat oder Parlament und den Initiator:innen der direktdemokratischen Praktik gefunden wird. Indirekte Effekte sind hingegen durch das bloße Vorhandensein eines direktdemokratischen Instruments zu finden, wodurch das politische Handeln beeinflusst wird. In diesem Zusammenhang wird oftmals vom Damoklesschwert

Tab. 2

### Übersicht untersuchter demokratischer Innovationen

FORMEN DEMOKRATISCHER INNOVATIONEN	ZUSAMMENFASSUNG	INKLUSIVE BETEILIGUNG
		AUSWAHL TEILNEHMENDE
Direktdemokratische Praktiken	Beteiligung verzerrt; klare Effekte auf politische Entscheidungen; gleichheitsfördernd	Selbstselektion
Dialogorientierte, zufallsbasierte Praktiken: Deliberative Mini-Publics	Beteiligung inklusiv; unklare Effekte auf politische Entscheidungen; vermutlich gleichheitsfördernd	Stratifizierte Zufallsauswahl
Dialogorientierte, teilweise zufallsbasierte Praktiken: Partizipative Gesetzgebung und Normsetzung	Beteiligung inklusiv/verzerrt, abhängig vom Design; unklare Effekte auf politische Entscheidungen; unklar, ob gleichheitsfördernd	Teilweise zufallsbasiert
<b>Kombinierte Praktiken</b> a) Deliberative Mini-Publics & direktdemokratische Praktiken	Beteiligung inklusiv; klare Effekte auf politische Entscheidungen; unklar, ob gleichheitsfördernd	Zufallsbasiert + Selbstselektion
<b>Kombinierte Praktiken</b> b) Bürgerhaushalte	Beteiligung überwiegend verzerrt, abhängig vom Design; wenig Effekte auf politische Entscheidungen; unklar, ob gleichheitsfördernd	Teilweise zufallsbasiert

- + Die demokratische Innovation wirkt sich **positiv** aus.
- (+) Die demokratische Innovation wirkt sich **eher positiv** aus.
- Die demokratische Innovation wirkt sich **negativ** aus.

Quelle: eigene Darstellung



gesprächen, das über Entscheidungsträger:innen schwebt, sodass diese ihre Politik so ausrichten, dass ein Bürger- bzw. Volksentscheid ausbleibt.

Insgesamt liegen in Ländern, in denen direktdemokratische Praktiken häufig praktiziert werden, die Politikergebnisse näher an den Einstellungen und Wünschen der Bevölkerung als in anderen politischen Systemen (Kost/Solar 2019, S. 70).

### Gleichheitsfördernde Entscheidungen

Und wie sieht es mit Entscheidungen aus, die durch Volksentscheide gefällt werden? Eine vergleichende Studie, die alle nationalen Volksentscheide weltweit seit 1990 analysierte, stellte fest, dass *direktdemokratische Praktiken eher die Gleichheit fördern* (Geißel/Krämling/Paulus 2019; Krämling u. a. 2022). Dies ist allerdings kein Automatismus. So wurde bspw. der Vorschlag zur gleichgeschlechtlichen Ehe, der Gleichheit für Homosexuelle mit

		EINFLUSS AUF POLITISCHE ENTSCHEIDUNGEN	GLEICHHEITS-FÖRDERNDE ENTSCHEIDUNGEN
FALLBEISPIELE & FORSCHUNGSSTAND	BEWERTUNG	BEWERTUNG	BEWERTUNG
Kommunale Ebene und Landesebene: Forschungsstand sowie Volksentscheide zu Schulreform Hamburg, Nichtraucherschutz Bayern, Stuttgart <sup>21</sup>	(-)	+	(+)
Kommunale Ebene: Bürgerforum Bischweier			
Landesebene: Bürgerforum G8/G9	+	-	?
Bundesebene: Bürgerrat Demokratie			
Landesebene: Forschungsstand, Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz	(+)	?	?
Bundesebene: Klimaschutzplan 2050			
Internationale Beispiele			
Kommunale Ebene: Fall Bischweier	+	+	?
Kommunale Ebene: Forschungsstand	(-)	-	?

- (-) Die demokratische Innovation wirkt sich **eher negativ** aus.
- ? Der Forschungsstand ist defizitär und Aussagen zur Auswirkung der demokratischen Innovation sind **noch nicht möglich**.

Heterosexuellen vorsieht, in Irland angenommen, in Slowenien jedoch abgelehnt (2015).<sup>21</sup> Ebenso gibt es auf Länderebene in der Bundesrepublik vereinzelte Beispiele, die auf eine ungleichheitsfördernde Wirkung deuten (z. B. der Hamburger Volksentscheid zur Schulreform). Neben diesen anekdotischen Beispielen zeigt jedoch die genannte Studie, dass Abstimmungsergebnisse von Volksentscheiden in der Gesamtschau eher zu gleichheitsfördernden Entscheidungen führen (*Krämling u. a.* 2022). Entscheidende Aspekte sind dabei bspw., ob die Abstimmung zu einer Bevölkerungsgruppe abgehalten wird, die als ‚In-group‘ oder als ‚Out-group‘ wahrgenommen wird, welche Positionen die jeweils meinungsstarken Akteure wie Parteien oder Kirchen vertreten und wie groß das Mobilisierungspotenzial der Betroffenen ist (*Geissel et al.* 2023).

Eine Studie zu den Effekten von Volksentscheiden auf marginalisierte „oppressed groups“, die Volksentscheide auf nationaler Ebene in europäischen Staaten seit 1990 analysierte, kommt zu einem ähnlichen Ergebnis. Volksentscheide haben im Großen und Ganzen eher positive Effekte für marginalisierte Gruppen, wobei bestimmte institutionelle Kontextfaktoren wie die Form des direktdemokratischen Instruments (top-down vs. bottom-up) und die Verbindlichkeit (deziativ vs. konsultativ) entscheidend sind (*Krämling* 2024).

## 4.2 DIALOGORIENTIERTE, ZUFALLSBASIERTE VERFAHREN

### Beteiligung inklusiv, unklare Effekte auf politische Entscheidungen, vermutlich gleichheitsfördernd

#### Inklusive Teilnahme

Die Teilnahme an zufallsbasierten, dialogorientierten Verfahren steht nicht allen interessierten Personen offen und ist in der Regel auf kommunaler und Landesebene auf 20 bis 70 Personen, auf Bundesebene auf 100 bis 300 Personen begrenzt. Im Rahmen der angewendeten stratifizierten Zu-

fallsauswahl wird explizit dafür Sorge getragen, die Beteiligung möglichst inklusiv zu gestalten. Dies schlägt sich in der Teilnehmendenstruktur nieder: Anhand der drei Beispiele (siehe Anhang, Tabelle 3) Bürgerforum Bischweier (kommunale Ebene), Bürgerforum G8/G9 (Landesebene), Bürgererrat Demokratie (Bundesebene) zeigt sich, dass die stratifizierte Zufallsauswahl inklusiver wirkt als die Selbstselektion.

Gleichzeitig besteht jedoch auch Verbesserungspotenzial bei der stratifizierten Zufallsauswahl, insbesondere mit Blick auf hochgebildete und stark interessierte Personen, die auch in Bürgerräten oftmals überrepräsentiert sind. Alle aufgeführten Beispiele sind verzerrt in Richtung Höhergebildete. Dass dieser Verzerrung jedoch entgegengewirkt werden kann, zeigt der vom Bundestag eingesetzte Bürgerrat Ernährung im Wandel, bei dem es gelang, Menschen mit mittlerem und niedrigem Bildungsabschluss angemessen zu beteiligen.<sup>22</sup> Ein Blick auf den Bürgerrat Demokratie zeigt, dass hier die Struktur zugunsten von politisch interessierten Personen verzerrt war. Die Ungleichheitsmuster durch die in der Gesellschaft ungleich verteilten Ressourcen lassen sich damit ebenso bei zufallsbasierten Verfahren erkennen, wenn auch nicht in dem Ausmaß wie bei der Selbstselektion.

#### Effekte auf politische Entscheidungen

Die empirische Forschung steht vor der großen Herausforderung, dass zufallsbasierte, deliberative Praktiken unterschiedlich gestaltet sind. Die Anzahl der Teilnehmenden an deliberativen Praktiken variiert von nur einem Dutzend bis zu Hunderten von Teilnehmenden. Auch der zeitliche Rahmen ist unterschiedlich. Deliberative Praktiken können im Rahmen zweistündiger Treffen umgesetzt werden, sich aber auch über mehrere Monate mit zahlreichen Treffen erstrecken. Sie können offiziell mit Entscheidungsträger:innen verbunden sein, aber oft sind sie von der politischen Entscheidungsfindung losgelöst. Aufgrund des vielgestaltigen Charakters deliberativer Praktiken ist es schwierig, allgemeine Ergebnisse zusammenzufassen. Gleichzeitig neigten Wissenschaftler:innen

<sup>21</sup> Die Rolle des slowenischen Verfassungsgerichts, die Einstellungen der Bürger:innen (*Kuzelowska* 2019) und die Kluft zwischen der ländlichen und der städtischen Bevölkerung (*Krasovec* 2015) gehörten zu den Faktoren, die ein gleichstellungsförderndes Ergebnis verhinderten.

<sup>22</sup> Siehe [https://www.bundestag.de/resource/blob/1011230/eb482af5b878bbf7948d609c69aaf18a/240625\\_br\\_evaluationsbericht\\_langfassung.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/1011230/eb482af5b878bbf7948d609c69aaf18a/240625_br_evaluationsbericht_langfassung.pdf), S. 69.

dazu, Erkenntnisse über einige wenige Praktiken in einzelnen Ländern zu verallgemeinern, was „zu teilweise widersprüchlichen Schlussfolgerungen“ führte (Zaremborg/Welp 2019).

In jüngster Zeit untersuchten einige vergleichende Studien die Effekte auf politische Entscheidungen in der Bundesrepublik (Geißel/Heß 2017, 2018; Ryan 2021). Die Ergebnisse sind erstaunlich kohärent.<sup>23</sup> Ob sich deliberative Praktiken auf politische Entscheidungen auswirken, hängt von den Politiker:innen ab – vor allem davon, ob sie ausreichende Ressourcen bereitstellen und ob sie die Empfehlungen ernst nehmen. Im Großen und Ganzen ist der Einfluss zufallsbasierter, dialogorientierter Verfahren ausgesprochen gering. Forschungen zur häufig geäußerten Vermutung, dass die Verbindlichkeit steigt, wenn Verfahren vom Parlament initiiert werden, stehen noch aus.

### Gleichheitsfördernde Entscheidungen

Interessanterweise gibt es bislang keine Studien, die untersuchen, ob die in Bürgerräten entwickelten Empfehlungen eher gleichheits- oder ungleichheitsfördernde politische Entscheidungen fordern. Zwar wird vielfach vermutet, dass aufgrund der inklusiven Zusammensetzung eher gleichheitsfördernde Empfehlungen überwiegen – und prominente Beispiele wie der nationale Bürgerrat Ernährung im Wandel weisen in diese Richtung –, umfassende Studien stehen jedoch noch aus.

## 4.3 DIALOGORIENTIERTE, TEILWEISE ZUFALLSBASIERTE VERFAHREN

### Beteiligung verzerrt/inklusiv (je nach Design), unklare Effekte auf politische Entscheidungen und Gleichheitsförderung

Wir bewerten dialogorientierte Verfahren, die teilweise aus zufallsbasierten Praktiken bestehen, anhand der partizipativen Gesetzgebung und Normsetzung, da hierzu bereits einige Studien vorliegen. Ähnliche Ergebnisse sind auch für ande-

re teilweise zufallsbasierte, dialogorientierte Verfahren vorhanden.

### Inklusive Teilnahme

Auch bei der partizipativen Gesetzgebung entspricht die Inklusivität bzw. soziale Verzerrung den Auswahlmechanismen. Dies bestätigt die tatsächliche Beteiligung (siehe Anhang, Tabelle 4a): Männer im mittleren Alter mit einem hohen Bildungsabschluss dominierten die Teilnehmendenstruktur des Beteiligungsprozesses zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz. Dabei waren 79 Prozent der Beteiligten Mitglied in mindestens einem Verein, was auf gesellschaftliche und politische Aktivität schließen lässt. Entsprechend haben die Selbstselektion und gezielte Auswahl zu einer verzerrten Beteiligung zugunsten von Bildungsstarken und gesellschaftlich Aktiven geführt.

Ein ähnliches Muster zeigt sich bei der partizipativen Gesetzgebung in Baden-Württemberg. Eine Analyse der Prozesse zum Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz sowie zum Gesetz zur Einrichtung des ersten Nationalparks in Baden-Württemberg ergab, dass beide Verfahren eine geringe Inklusivität aufweisen (Pautsch/Zimmermann 2020). In Baden-Württemberg ist ein wesentlicher Bestandteil der partizipativen Gesetzgebung die digitale Beteiligung über das sogenannte Beteiligungsportal. Die Nutzung des Portals zur Kommentierung von Gesetzesvorhaben fällt dabei sehr unterschiedlich aus (Brettschneider 2020).

Auch wenn noch weitere, vertiefende Forschung zur partizipativen Gesetzgebung notwendig ist, lässt sich sagen, dass diese Form demokratischer Innovationen aufgrund des großen Anteils an Selbstselektionsmechanismen und des Einsatzes digitaler Elemente mit hoher Wahrscheinlichkeit eine verzerrte Beteiligung aufweist.

Bei partizipativen Normsetzungsverfahren wurde häufiger auf die Zufallsauswahl zurückgegriffen, sodass eine inklusivere Beteiligung erwartet werden kann. Auf Bundesebene wurden z. B. bei der Erarbeitung des Klimaschutzplans 2050 durch das

<sup>23</sup> Zu den wenigen Studien, die sich mit den politischen Auswirkungen deliberativer Praktiken befassen, gehört die Arbeit von Jacquet und van der Does (2020). Was die Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung anbelangt, so haben Goodin und Dryzek einige Beispiele zusammengefasst, in denen deliberative Praktiken zu „Makroeffekten“ führten (Goodin/Dryzek 2006). Diese Zusammenstellung hat jedoch eher anekdotischen Charakter.

damalige Umweltministerium 2015 für den sogenannten Tag des Bürgerdialogs insgesamt 472 Teilnehmende per telefonischer Zufallsauswahl für die fünf über die Bundesrepublik verteilten Veranstaltungen ausgewählt. Hierbei zeigt sich jedoch, dass auch die Zufallsauswahl eine starke Verzerrung in Richtung Höhergebildete und am Thema Interessierte aufweisen kann (siehe Anhang, Tabelle 4b).

### Effekte auf politische Entscheidungen

Konkrete Effekte partizipativer Gesetzgebung und Normsetzung wurden bislang kaum untersucht. Insgesamt scheinen die Auswirkungen gering zu sein, wie einzelne Fallstudien zeigen (*Geißel/Kersting* 2020). International vergleichende Studien weisen in eine ähnliche Richtung. So verdeutlicht Hudson (2021), dass die Bürgerbeteiligung an Verfassungsgebungsprozessen geringe Wirkung entfaltet. In seiner Analyse von 19 (vermeintlich) partizipativen Verfahren kommt er zu dem Ergebnis, dass die Bürgerbeteiligung von der Politik als bedeutungsvoller dargestellt wurde, als sie es tatsächlich war (S. 181). Dieses Ergebnis lässt sich allerdings nicht unbedingt verallgemeinern und verweist eher darauf, dass umfassendere Studien notwendig sind.

### Gleichheitsfördernde Entscheidungen

Auch wenn die Auswirkungen auf politische Entscheidungen gering ausfallen, gibt es Hinweise, dass partizipative Gesetzgebungs- und Normsetzungsverfahren eher zu gleichheitsfördernden Ergebnissen führen. So bestätigen international vergleichende Studien positive Effekte von Bürgerbeteiligung auf politische Gleichheit. Beispielsweise zeigen Hellwig und Samuels (*Hellwig/Samuels* o. J.), dass partizipative Prozesse der Gesetzgebung bis dahin politisch vernachlässigten Gruppen eine Stimme geben können (ähnlich *Negretto* 2020; *Hudson* 2021).

## 4.4 KOMBINIERTE PRAKTIKEN

### Effekte abhängig vom Design

In der Bundesrepublik gibt es bislang noch wenige Verfahren, die dialogorientierte und verbindlich entscheidende Praktiken kombinieren. Eine Ausnahme ist der Fall Bischweier, bei dem ein dialogorientiertes, zufallsbasiertes Verfahren mit einem Bürgerentscheid kombiniert wurde. Eine andere

hierzulande praktizierte Kombination sind die sogenannten Bürgerhaushalte. Beide Formen werden nachfolgend beispielhaft evaluiert.

### Inklusive Teilnahme

#### A) KOMBINATION DIALOGORIENTIERTES, ZUFALLSBASIERTES VERFAHREN MIT BÜRGER-ENTSCHEID

Das Bürgerforum Bischweier als dialogorientierter, zufallsbasierter Teil der Kombination wurde bereits in Kapitel 4.2 behandelt. Die stratifizierte Zufallsauswahl wirkte hier inklusiv (vgl. Anhang, Tabelle 3a). Auch wenn die Teilnehmendenstruktur mit Blick auf den Bildungshintergrund verzerrt war, konnte eine gute Vielfalt hinsichtlich des Geschlechts, Alters und Migrationshintergrunds erzielt werden. Für den zweiten Teil der Kombination, den Bürgerentscheid, liegt nur die Abstimmungsbeteiligung vor, die bei rund 48 Prozent im Durchschnitt liegt. Informationen zu den sozioökonomischen Hintergründen sind nicht vorhanden, sodass keine Aussage zur sozialen Selektivität des Bürgerentscheids getroffen werden kann. Generell kann aber aufgrund des Beteiligungsradius von ca. 2.500 Abstimmungsberechtigten festgestellt werden, dass die Beteiligung in die Breite ging. Mit Blick auf den gesamten Beteiligungsprozess kann also grundsätzlich eine inklusive Teilnahme festgestellt werden – in der Tiefe und Vielfalt des Bürgerforums und in der Breite des Bürgerentscheids.

Diese Ergebnisse werden durch die im internationalen Kontext gut erforschten Fälle wie die irischen Citizens' Assemblies bestätigt. Die dortigen Bürgergerräte bildeten die Gesellschaften in ihrer Vielfalt gut ab. Über ausgewählte Empfehlungen der Bürgergerräte konnte die stimmberechtigte Bevölkerung in obligatorischen Verfassungsreferenden entscheiden, mit unterschiedlich hoher Abstimmungsbeteiligung (von 44 Prozent bis 64 Prozent). So wurden Beteiligungsprozesse durchgeführt, welche die Vielfalt und Breite der Gesellschaft widerspiegeln.

#### B) BÜRGERHAUSHALTE

Bürgerhaushalte basieren überwiegend auf Selbstselektion. In einem Datensatz aus bisherigen Fallstudien (*Geißel/Heß* 2018) finden sich insgesamt 83 gut untersuchte Fälle von Bürgerhaushalten auf kommunaler Ebene. Der Großteil der Verfahren nutzt die Methode der Selbstselektion. Nur wenige Ausnahmen bauen auf einen Mix aus Selbstselektion und gezielter Auswahl (etwa durch die expli-

zite Einladung lokaler Vereine und weiterer Stakeholder). Eine Besonderheit stellt das Bürgerforum zum Bürgerhaushalt Bergheim der Stadt Heidelberg dar. In diesem Fall wurden 50 Bürger:innen zufällig ausgewählt, um abschließend verschiedene Vorschläge zu bewerten.

Die Folge von selbstselektiver Beteiligung zeigt sich auch bei der Form des Bürgerhaushaltes: Die Verfahren waren fast ausschließlich Prozesse, die von Bessergebildeten und Besserverdienenden genutzt wurden. Zu diesem Ergebnis kommt ebenfalls die Analyse der fünf Evaluationen der Bürgerhaushalte in Berlin-Lichtenberg, Köln, Oldenburg, Jena und Frankfurt am Main (Geißel/Neunecker/Kolleck 2015). In wenigen Ausnahmen konnten durch explizite Maßnahmen politisch Inaktive mobilisiert werden. Beispielsweise wurden in Stuttgart geschulte Multiplikator:innen eingesetzt, um in Vereinen und Organisationen über den Bürgerhaushalt zu informieren.

### Effekte auf politische Entscheidungen

#### A) KOMBINATION DIALOGORIENTIERTES, ZUFALLSBASIERTES VERFAHREN MIT BÜRGER-ENTSCHEID

Im Fall Bischofswiesen zeigen sich klare Effekte auf politische Entscheidungen und Entscheidungsprozesse. Der Gemeinderat machte die vom Bürgermeister präferierte Option eines Bürgerentscheids vom Votum des Bürgerforums abhängig. Er folgte der prozessualen Empfehlung des Bürgerforums, einen Bürgerentscheid anzusetzen. Beim Bürgerentscheid wurde das notwendige Zustimmungsquorum von 20 Prozent erreicht, sodass die direktdemokratische Entscheidung bindend war. Damit folgte die abstimmungsberechtigte Bevölkerung der grundsätzlichen Empfehlung des Bürgerforums zur Industrieansiedlung.

Auch die Kombination in Irland zeigt Effekte auf politische Entscheidungen. Die beiden prominentesten Beispiele sind die Prozesse zur Legalisierung der gleichgeschlechtlichen Ehe und zur Liberalisierung des strengen Abtreibungsverbotes in der irischen Verfassung. Beides wurde von Bürgerräten empfohlen und von der stimmberechtigten Bevölkerung in obligatorischen Verfassungsreferenden angenommen. Aber die Zustimmung ist nicht selbstverständlich. So wurden die Absenkung des Mindestalters der/des irischen Präsi-

dent:in sowie zwei Referenden zur Geschlechtergerechtigkeit abgelehnt.

#### B) BÜRGERHAUSHALTE

Während der ursprüngliche Bürgerhaushalt in Porto Alegre (Brasilien) tatsächlich über den kommunalen Haushalt entschied, haben die bundesrepublikanischen Bürgerhaushalte keinen entsprechenden Einfluss. Dort bleiben die Entscheidungen in den Händen der politischen Vertreter:innen. Entscheidungen im Kontext der Funny-Money-Verfahren zeigen kaum Effekte auf gesamtkommunale Entscheidungen, sondern beziehen sich auf kleine Projekte.

### Gleichheitsfördernde Entscheidungen

#### A) KOMBINATION DIALOGORIENTIERTES, ZUFALLSBASIERTES VERFAHREN MIT BÜRGER-ENTSCHEID

Da es in der Bundesrepublik bislang erst vereinzelte Fälle dieser Kombination gibt und Forschung in diesem Bereich noch aussteht, kann keine Aussage getroffen werden.

Mit Blick auf die irischen Erfahrungen mit dieser Kombination ist positiv hervorzuheben, dass ein langjähriger emotionaler Konflikt zum Abtreibungsverbot (Elkink u. a. 2020) durch den Bürgerrat und das folgende obligatorische Verfassungsreferendum 2018 gelöst wurde. Zudem kann auch die in demselben Prozess durchgesetzte Legalisierung der gleichgeschlechtlichen Ehe als gleichheitsfördernde Entscheidung betrachtet werden. Gleichzeitig wurden jedoch kürzlich zwei Referenden zur Gleichheit in Gender-Fragen von der stimmberechtigten Bevölkerung abgelehnt. Diese folgte entsprechend nicht den Empfehlungen des Bürgerrates. Es ergibt sich hierbei also ein gemischtes Bild. Weitere Forschung ist in diesem Bereich notwendig, um eine verlässliche Aussage treffen zu können.

#### B) BÜRGERHAUSHALTE

Über die (potenziellen) (un)gleichheitsfördernden Auswirkungen der Empfehlungen sowie der Funny-Money-Entscheidungen kann bisher nur spekuliert werden. Studien liegen hierzu höchstens zu einzelnen Bürgerhaushalten, aber nicht im Überblick vor.

**05**

**Fazit**

Eine Vielzahl unterschiedlicher Formen demokratischer Innovationen findet zunehmend Anwendung auf allen politischen Ebenen innerhalb des repräsentativen Systems. Sogenannte deliberative Mini-Publics, also zufallsbasierte, deliberative Praktiken wie Bürgerräte, erleben seit 2021 einen regelrechten Boom, vor allem auf kommunaler und zunehmend auch auf Bundesebene. Vermehrt Anwendung finden auch direktdemokratische Verfahren auf kommunaler und Landesebene, Bürgerhaushalte in den Städten und Gemeinden sowie partizipative Gesetzgebungs- und Normsetzungsprozesse auf Landes- und Bundesebene.

Welche Rolle spielen die verschiedenen Formen demokratischer Innovationen, um der ungleichen politischen Beteiligung entgegenzuwirken? Was kann von ihnen mit Blick auf Inklusion und einen gleichheitsfördernden Einfluss auf politische Entscheidungen erwartet werden? Zur Beantwortung dieser Fragen wurden die unterschiedlichen direktdemokratischen und dialogorientierten Praktiken untersucht und mit Fallbeispielen illustriert.

Es zeigt sich, dass die zunehmende Anwendung von **zufallsbasierten, dialogorientierten Praktiken, vor allem jene mit stratifizierter Zufallsauswahl, eine inklusive Teilnahme fördert**. Zwar gibt es auch hier Verzerrungen, insbesondere in Richtung höhergebildeter Personen, doch werden immer bessere Auswahlverfahren entwickelt und angewendet, um diese Praktiken noch inklusiver zu gestalten. Zufallsbasierte Praktiken sind somit zwar besonders inklusiv, **der Einfluss auf politische Entscheidungen und Entscheidungsprozesse ist jedoch kaum vorhanden**.

Im Gegensatz zu den zufallsbasierten, dialogorientierten Praktiken sind **direktdemokratische Praktiken** aufgrund der Selbstselektion **nicht in demselben Maße inklusiv, dafür jedoch einflussreicher**. Sie führen zu verbindlichen Entscheidungen, die **eher mit gleichheitsfördernden Ergebnissen** einhergehen.

Zwischen direktdemokratischen und zufallsbasierten, deliberativen Praktiken besteht offensichtlich ein Trade-off. Internationale Beispiele weisen darauf hin, dass sich die **Kombination von zufallsbasierten, dialogorientierten Verfahren als Inklusionsgaranten und direktdemokratischen Praktiken, die verbindliche Entscheidungen generieren, als fruchtbar erweist, um die Vorteile beider Formen miteinander zu vereinen**. Diese Kombination ist in der Bundesrepublik bislang selten.

Fragt man die Bürger:innen in der Bundesrepublik, so gehen deren Präferenzen in diese Richtung. Sie wünschen sich mehr direkte Mitsprache auf allen Regierungsebenen. Der Frage, ob Volksabstimmungen ein wesentlicher Bestandteil der Demokratie sein sollten, stimmten bei nationalen Umfragen kontinuierlich um die 90 Prozent der Befragten zu (*GESIS-Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften* 2024). Gleichzeitig unterstützt in der Bundesrepublik eine Mehrheit zufallsbasierte, dialogorientierte Praktiken (*Rojon/Pilet* 2021). Die Bürger:innen in Deutschland wollen beides: ein direktes Mitspracherecht bei politischen Entscheidungen und ihre vorherige Konsultation (*Vetter/Brettschneider* 2023).

**06**

**Ausblick und  
Empfehlungen**



### **Beteiligung ernst nehmen – Einfluss von demokratischen Innovationen ermöglichen**

Häufig bleiben demokratische Innovationen wie bspw. Bürgerräte oder partizipative Gesetzgebungs- und Normsetzungsverfahren ohne Einfluss auf politische Entscheidungen. Zwar wird viel Energie in ein möglichst inklusives Design der Innovationen gesteckt, um durch aufwändige Zufallsauswahlprozesse möglichst vielfältige Perspektiven in das Verfahren aufzunehmen. Die dabei entstehenden Empfehlungen bleiben jedoch in den meisten Fällen ohne konkreten und für die Beteiligten nachvollziehbaren Einfluss. Ergebnisse mühevoller Beteiligungsprozesse verschwinden so oftmals in Schubladen und versanden. Dabei ist neben der inklusiven Teilnahme auch deren politischer Einfluss von zentraler Bedeutung. Haben Bürger:innen das Gefühl, dass die Beteiligung ins Leere läuft, kann dies Misstrauen schüren. Hoffnungen, die in demokratische Innovationen gesteckt werden, bspw. die Verbesserung von Vertrauen in das politische System und in Entscheidungsträger:innen, können so schnell in Frustration umschlagen und das Gegenteil bewirken. Verkümmern die Ergebnisse von demokratischen Innovationen in Schubladen, fördert dies nicht das politische Vertrauen und kann auch kaum zu responsiveren Politikentscheidungen beitragen. Doch gerade dies ist in herausfordernden Zeiten nötig, um die repräsentative Demokratie auf ein stabiles Fundament zu stellen.

### **Kombination dialogorientierter, zufallsbasierter und direktdemokratischer Praktiken**

Während dialogorientierte, zufallsbasierte Verfahren oftmals ohne Einfluss bleiben, jedoch gleichzeitig Inklusionspotenziale entfalten, weisen direktdemokratische Praktiken auf kommunaler und Landesebene zwar verzerrte Beteiligungsmuster auf, finden jedoch Einfluss auf politische Entscheidungen – ein Trade-off. Durch die Kombination beider Praktiken können die gegenseitigen Schwächen ausgeglichen werden. Der Einsatz von Bürgerräten kann bspw. einen Bürger- oder Volksentscheid versachlichen und einen gemeinsamen Diskursraum schaffen, in dem Zufallsbürger:innen mit unterschiedlichen Perspektiven verschiedene Positionen abwägen und Empfehlungen abgeben. Zudem können Bürgerräte auch eine Alternativ-

bzw. Konkurrenzvorlage für das von einer Bürgerinitiative eingebrachte Anliegen erarbeiten, sodass beim Bürger- oder Volksentscheid zwei (oder mehr) Möglichkeiten zur Abstimmung stehen. Ebenso kann durch einen Bürger- oder Volksentscheid die Empfehlung eines Bürgerrates aufgegriffen und in die Breite getragen werden, indem alle Stimmberechtigten über die von wenigen Zufallsbürger:innen erarbeiteten Empfehlungen abstimmen. Es gibt viele Varianten, diese beiden demokratischen Innovationen miteinander zu kombinieren, sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene. Durch solche Kombinationen können inklusive und einflussreiche Beteiligungsformate geschaffen werden, die zu akzeptanzfähigen und nachhaltigen Lösungen führen. Internationale Erfahrungen zeigen auch, dass die repräsentative Demokratie durch solche Kombinationen eher eine Stärkung erfährt, denn die politischen Entscheidungsträger:innen können ihre Entscheidungen besser an den Interessen der Bürger:innen ausrichten und die politische Zufriedenheit wird verbessert.

### **Institutionalisierung – Gesetzliche und organisatorische Rahmenbedingungen**

Nur für direktdemokratische Praktiken gibt es (auf kommunaler und Landesebene) in allen Bundesländern formale gesetzliche Vorschriften. Die meisten anderen Formen demokratischer Innovationen sind im Vergleich dazu nicht institutionalisiert und folgen keinen legislativen Vorgaben. Sie sind freiwillig und nicht verpflichtend. Daher werden diese oftmals nicht angewandt, obwohl ihr Einsatz zur nachhaltigen Findung von politischen und gesellschaftlichen Lösungen beitragen kann (*Geißel/Dienel 2024*). Wir empfehlen, gesetzliche Rahmenbedingungen für demokratische Innovationen zu kodifizieren (*Geißel 2024*, S. 196–201).

Hierzu gehört beispielsweise, rechtliche Rahmenbedingungen zum Verfahren der Zufallsauswahl zu schaffen. Legislative Pionierarbeit in diesem Bereich wurde in Baden-Württemberg mit dem 2021 verabschiedeten Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung geschaffen. In Baden-Württemberg besteht mit dem Gesetz nun datenschutzrechtliche Sicherheit, sodass das Losverfahren offiziell von den jeweiligen Ämtern durchgeführt werden kann und nicht auf telefonische Rekrui-

tierung durch Agenturen zurückgegriffen werden muss (Arndt 2021).<sup>24</sup>

Außerdem empfehlen wir, die Teilnahme an einem zufallsbasierten Beteiligungsverfahren als Bildungsurlaub anzuerkennen und dies rechtlich zu regeln. Dies ist insbesondere für berufstätige Menschen förderlich und wurde bereits im Kontext von Planungszellen im Ansatz praktiziert (siehe für weitere Vorschläge Geißel 2024, S. 169 ff.).

Neben den gesetzlichen sollten auch institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen werden, um Initiativen, Kommunen und Länder, Verwaltungen und politische Institutionen dabei zu unterstützen, demokratische Innovationen durchzuführen (Geißel 2024, S. 189–196). Zentral ist die Etablierung von Behörden (Stab- oder Servicestellen mit Referent:innen und Sachbearbeiter:innen, Bürgerbeauftragte), welche demokratische Innovationen durchführen bzw. begleiten.<sup>25</sup> Die Forschung zeigt auch, dass Beteiligungsprozesse eher Einfluss auf politische Entscheidungen entfalten, wenn solche Behörden existieren (Geißel/Heß 2018). Zudem ist es wichtig, dass Leitlinien für Bürgerbeteiligung vorhanden sind, die Verantwortlichkeiten regeln und Qualitätskriterien folgen.

### **Zunehmender Einsatz von stratifizierter Zufallsauswahl und aufsuchender Beteiligung**

Der Trend hin zum vermehrten Einsatz der stratifizierten Zufallsauswahl ist begrüßenswert. Zwar ist diese Methode der Teilnehmendenauswahl primär Bestandteil deliberativer Mini-Publics, dieses Verfahren kann jedoch auch bei anderen Formen demokratischer Innovationen, wie bei Bürgerhaushalten oder der partizipativen Gesetzgebung und Normsetzung, eingesetzt werden. Der Aufwand und die damit verbundenen Kosten lohnen sich zugunsten einer möglichst inklusiven Teilnahme. Allerdings: Die stratifizierte Zufallsauswahl ist anspruchsvoll und birgt gewisse Fallstricke sowie einen damit zusammenhängenden Beratungsbedarf.

Die stratifizierte Zufallsauswahl stellt dabei kein Allheilmittel dar und zeigt je nach Verfahren ebenfalls Verzerrungen, oftmals in Richtung Höhergebildeter und stark Interessierter. Daher empfiehlt sich die Ergänzung um die Methode der aufsuchenden Beteiligung bzw. Rekrutierung. Damit ist die persönliche Ansprache von Menschen gemeint, um sie für eine Teilnahme zu mobilisieren. Bei manchen deliberativen Mini-Publics werden so bspw. Menschen aufgesucht, die nicht auf ihre Auslosung bzw. Einladung reagiert haben, um sie von einer Teilnahme zu überzeugen. Eine andere Herangehensweise ist die Zusammenarbeit mit Multiplikator:innen, die Orte aufsuchen, an denen sich politisch stille und inaktive Gruppen aufhalten. Zudem kann auf Vereine und andere Institutionen zurückgegriffen werden, die mit speziellen Personengruppen zusammenarbeiten. Weitere Mobilisierungsstrategien sind etwa die Verbreitung von Flyern und Flugblättern oder Online-Werbung.

### **Vielfältige Praktiken und Kombinationen zur Einbindung aller gesellschaftlichen Gruppen**

Es gibt keine einzelne Praktik, die eine inklusive Teilnahme gewährleistet. Es bedarf vielmehr einer Vielzahl und Vielfalt von Praktiken. Unterschiedliche Praktiken und Verfahren sind attraktiv für unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen. So ziehen bspw. Online-Plattformen und soziale Medien jüngere Menschen an, öffentliche Versammlungen in Rathäusern werden eher von den „üblichen Verdächtigen“ genutzt, Bürgerhaushalte sind attraktiv für Bürger:innen, die sich lokal in ihren Communitys engagieren. Einige Bürger:innen wollen an persönlichen Treffen in kleinem Rahmen teilnehmen, andere bevorzugen Online-Verfahren, wieder andere schließen sich eher einer Interessengruppe oder einer Partei an.

Isoliert ausgeführte Praktiken reichen in den heutigen vielschichtigen und komplexen Gesellschaften jedoch nicht aus (Geißel 2024). Neue Kombiatio-

<sup>24</sup> Oftmals führt der Zugang zu den Daten der jeweiligen Meldebehörden zu Datenschutzbedenken und Schwierigkeiten, weswegen häufig auf eine telefonische Zufallsauswahl durch externe Agenturen zugegriffen wird. In Baden-Württemberg wurde dahingehend aufgrund der Rechtsauffassung des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit eine gesetzliche Regelung erlassen (Arndt 2021).

<sup>25</sup> Auf kommunaler Ebene gibt es eine Vielzahl von Stabsstellen für Bürgerbeteiligung. Auf Landesebene ist in Baden-Württemberg eine **Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung** vorhanden.

nen sind notwendig, um Inklusion besser zu realisieren, als dies heute der Fall ist. So empfehlen wir eine kluge Verzahnung unterschiedlicher Praktiken und Verfahren, um alle gesellschaftlichen Gruppen an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

## ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

- 10 **Abbildung 1**  
Typologie demokratischer Innovationen in der Bundesrepublik
- 13 **Abbildung 2**  
Direktdemokratische Praktiken auf lokaler Ebene 1956 – 2022
- 15 **Abbildung 3**  
Idealtypischer Ablauf von zufallsbasierten, deliberativen Verfahren
- 17 **Abbildung 4**  
Anzahl deliberativer Mini-Publics (1990 – 2022)
- 20 **Abbildung 5**  
Bürgerhaushalte in Deutschland im Zeitraum von 1998 bis 2020
- 39 **Abbildung 6**  
Typologie direktdemokratischer Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland
- 14 **Tabelle 1**  
Direktdemokratische Praktiken in der Bundesrepublik Deutschland
- 24 **Tabelle 2**  
Übersicht untersuchter demokratischer Innovationen
- 40 **Tabelle 3**  
Teilnehmendenstruktur ausgewählter zufallsbasierter, deliberativer Verfahren
- 42 **Tabelle 4**  
Teilnehmendenstruktur ausgewählter partizipativer Gesetzgebungs- und Normsetzungsprozesse

## LITERATURVERZEICHNIS

- Alenitskaya, Svetlana/Stepniak, Lars/Vorwerk, Volker, 2021:** Participatory Budgeting Data Germany, in: Participatory Budgeting World Atlas 2020 – 2021, Faro, Portugal: Epopeia and Oficina, S. 220–223.
- Allianz Vielfältige Demokratie, 2017:** Partizipative Gesetzgebung. Ein Modell zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Gesetzgebungsverfahren.
- Arndt, Ulrich, 2021:** Das Gesetz über die Dialogische Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg – Eine Wegmarke für die Bürgerbeteiligung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 136 (11), S. 705–711.
- Beauvais, Edana, 2018:** Deliberation and Equality, in: Bächtiger, Andre/Dryzek, John S./Mansbridge, Jane/Warren, Mark (Hrsg.), The Oxford Handbook of Deliberative Democracy, Oxford University Press, S. 143–155.
- Brettschneider, Frank, 2019:** Partizipative Landesgesetzgebung: Nutzung und Wirkung informeller Beteiligungsverfahren in Baden-Württemberg, in: Brettschneider, Frank (Hrsg.), Gesetzgebung mit Bürgerbeteiligung, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1–77.
- Brettschneider, Frank, 2020:** Partizipative Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg, in: Münch, Ursula/Kalina, Andreas (Hrsg.), Demokratie im 21. Jahrhundert, Nomos, S. 275–302.
- Dalton, Russell J., 2017:** The participation gap: social status and political inequality, First edition, Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Dean, Rikki/Hoffmann, Felix/Geißel, Brigitte/Jung, Stefan/Wipfler, Bruno, 2022:** Citizen Deliberation in Germany: Lessons from the 'Bürgerrat Demokratie', in: German Politics, S. 1–25.
- Decker, Frank, 2018:** Direkte Demokratie auf Landes- und Bundesebene. Welche Verfahren sind geeignet?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 49, 3, S. 639–657.
- Decker, Frank/Best, Volker/Fischer, Sandra/Küppers, Anne, 2023:** Demokratievertrauen in Krisenzeiten: Wie blicken die Menschen in Deutschland auf Politik, Institutionen und Gesellschaft?, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Dienel, Peter C., 2002:** Die Planungszelle, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dienel, Peter C./Renn, Ortwin, 1995:** Planning Cells: A Gate to "Fractal" Mediation, in: Renn, Ortwin/Webler, Thomas/Wiedemann, Peter (Hrsg.), Fairness and Competence in Citizen Participation, Dordrecht: Springer Netherlands, S. 117–140.
- Elkink, Johan A./Farrell, David M./Marien, Sofie/Reidy, Theresa/Suiter, Jane, 2020:** The death of conservative Ireland? The 2018 abortion referendum, in: Electoral Studies, 65, S. 102–142.
- Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin, 2017:** „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 27, 2, S. 161–180.
- Faas, Thorsten/Huesmann, Christian, 2017:** Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050. Ergebnisse der Evaluation, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.).
- Faas, Thorsten/Paust, Andreas/Reinkamp, Anna, 2016:** Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz. Evaluation des partizipativen Gesetzgebungsverfahrens, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.).

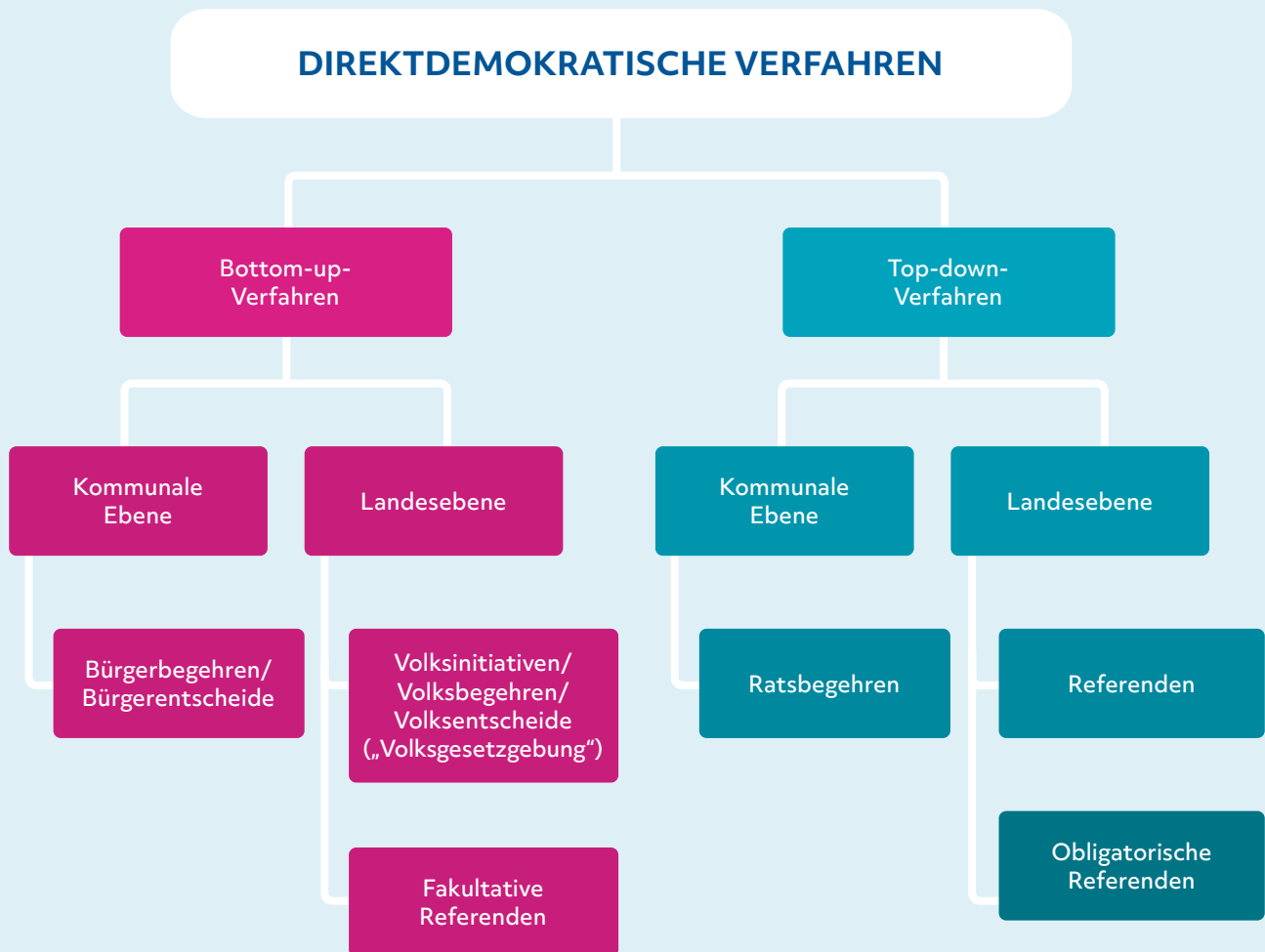
- Farrell, David M./Harris, Clodagh/Suiter, Jane, 2017:** Bringing people into the heart of constitutional design. The Irish Constitutional Convention of 2012–14, in: Contiades, Xenophon/Fotiadiou, Alkmene (Hrsg.), *Participatory constitutional change: the people as amenders of the constitution*, London: Routledge, S. 120–135.
- Farrell, David M./Stone, Peter, 2020:** Sortition and Mini-Publics: A Different Kind of Representation, in: Rohrschneider, Robert/Thomassen, Jacques (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Oxford University Press, S. 227–246.
- Farrell, David M./Suiter, Jane/Harris, Clodagh, 2019:** ‘Systematizing’ constitutional deliberation: the 2016–18 citizens’ assembly in Ireland, in: *Irish Political Studies*, 34, 1, S. 113–123.
- Fung, Archon, 2003:** Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences, in: *The Journal of Political Philosophy*, 11, 3, S. 338–367.
- Gabriel, Oscar W./Schoen, Harald/Faden-Kuhne, Kristina, 2014:** *Der Volksentscheid über Stuttgart 21: Aufbruch zu neuen demokratischen Ufern?*, 1. Aufl., Verlag Barbara Budrich.
- Gastil, John/Knobloch, Katherine R., 2023:** The Oregon Citizens’ Initiative Review: Long-Term Impacts in the Context of Direct Democracy, in: Jacques, Vincent/Ryan, Matt/van der Does, Ramon (Hrsg.), *The Impacts of Democratic Innovations*, Colchester, United Kingdom: ECPR Press, S. 95–116.
- Geißel, Brigitte, 2007:** Nachhaltige, effektive und legitime Politik durch Netzwerke? Fallbeispiel Lokale Agenda 21, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft „Politik und Umwelt“*, S. 479–498.
- Geißel, Brigitte, 2009:** Dynamiken der Governance mit Zivilgesellschaft am Beispiel der Europäischen Kommission und der Lokalen Agenda 21, in: Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Folke Schuppert, Gunnar/Straßheim, Holger (Hrsg.), *Governance als Prozess*, Baden-Baden: Nomos, S. 75–98.
- Geißel, Brigitte, 2012:** Politische (Un-)Gleichheit und die Versprechen der Demokratie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62, 38–39, S. 32–37.
- Geißel, Brigitte, 2024:** Demokratie als Selbst-Regieren: Demokratische Innovationen von und mit Bürgerinnen und Bürgern, 1. Auflage, Leverkusen: Verlag Barbara Budrich.
- Geißel, Brigitte/Dienel, Hans-Liudger, 2024:** *Länderbericht: Deutschland. Die Bedeutung der Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft*, Robert Bosch Stiftung.
- Geißel, Brigitte/Heß, Pamela, 2017:** Explaining political efficacy in deliberative procedures – A novel methodological approach, in: *Journal of Public Deliberation*, 13, 2, Article 4.
- Geißel, Brigitte/Heß, Pamela, 2018:** Determinants of successful participatory governance: the case of Local Agenda 21, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.), *Handbook on Participatory Governance*, Edward Elgar Publishing, S. 246–266.
- Geißel, Brigitte/Kersting, Norbert, 2020:** Zur Zukunft von Verfassungsreformen mit Bürgerbeteiligung – Online-Komponenten, in: Kersting, Norbert/Radtke, Jörg/Baringhorst, Sigrid (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung und politische Beteiligung*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 1–18.
- Geißel, Brigitte/Krämling, Anna/Paulus, Lars, 2019:** More or less equality? Direct democracy in Europe from 1990 to 2015, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 13, 4, S. 491–525.
- Geißel, Brigitte/Krämling, Anna/Paulus, Lars, 2023:** *Direct Democracy and Equality: Context is the Key*, Acta Politica, online first.
- Geißel, Brigitte/Neunecker, Martina/Kolleck, Alma, 2015:** Dialogorientierte Beteiligungsverfahren: Wirkungsvolle oder sinnlose Innovationen? Das Beispiel Bürgerhaushalt, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 46, 1, S. 151–165.
- Geißel, Brigitte/Newton, Kenneth, 2012:** *Evaluating Democratic Innovations - Curing the Democratic Malaise?* London: Routledge.
- GESIS-Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, 2024:** *Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUScompact – Kumulation 1980–2021*.
- Goodin, Robert E./Dryzek, John S., 2006:** Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics, in: *Politics & Society*, 34, 2, S. 219–244.
- Hanke, Stefanie/Alenitskaya, Svetlana, 2021:** Participatory Budgeting Data Germany, in: *Participatory Budgeting World Atlas 2019*, Faro, Portugal: Epopeia and Oficina, S. 160–161.
- Hellwig, Timothy/Samuels, David, 2007:** Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes, in: *British Journal of Political Science*, 37, S. 1–26.
- Hendriks, Carolyn M., 2011:** *The Politics of Public Deliberation*, London: Palgrave Macmillan UK.
- Herzberg, Carsten/Sintomer, Yves/Röcke, Anja, 2018:** Bürgerhaushalte, in: Apelt, Maja/Bode, Ingo/Hasse, Raimund/Meyer, Uli/Groddeck, Victoria V./Wilkesmann, Maximiliane/Windeler, Arnold (Hrsg.), *Handbuch Organisationssoziologie*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1–13.
- Hudson, Alexander, 2021:** *The veil of participation: Citizens and political parties in constitution-making processes*, Cambridge University Press.
- Jacquet, Vincent/van der Does, Ramon, 2020:** The Consequences of Deliberative Minipublics: Systematic Overview, Conceptual Gaps, and New Directions, in: *Representation*, online first.
- Kersting, Norbert, 2017:** Demokratische Innovation. Qualifizierung und Anreicherung der lokalen repräsentativen Demokratie, in: Kersting, Norbert (Hrsg.), *Urbane Innovation*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 81–120.
- Kost, Andreas/Solar, Marcel (Hrsg.), 2019:** *Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Krämling, Anna, 2024:** Tyranny of the Majority? Implications of Direct Democracy for Oppressed Groups in Europe, Leverkusen: Barbara Budrich.
- Krämling, Anna/Geißel, Brigitte/Rinne, Jonathan/Paulus, Lars, 2022:** Direct Democracy and Equality – a Global Perspective, in: *International Political Science Review*, 44, 4, S. 507–522.
- Krasovec, Alenka, 2015:** The 2015 Referendum in Slovenia, in: *East European Quarterly*, 43, 5, S. 303–312.
- Kuzelewska, Elzbieta, 2019:** Same-Sex Marriage – A Happy End Story? The Effectiveness of Referendum on Same-Sex Marriage in Europe, in: *Białostockie Studia Prawnicze*, 24, S. 13–27.
- Lijphart, Arend, 1997:** Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma, Presidential Address, American Political Science Association, 1996, in: *American Political Science Review*, 91, 1, S. 1–14.

- Wieczorek, Florian/Freier, Anna Nora/Oppold, Daniel, 2024:** Bürgerräte in Deutschland: Entwicklung und Vielfalt losbasierter Beteiligung, Berlin/Wuppertal: Institut für Demokratie und Partizipationsforschung Wuppertal u. Mehr Demokratie e.V. <https://www.datenbank-buergerraete.info/pages/reports>.
- Mehr Demokratie e. V./Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal/Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie der Philipps-Universität Marburg, 2023:** Bürgerbegehrensbericht 2023.
- Merkel, Wolfgang, 2017:** Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis.
- Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam, 2012:** Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Negretto, Gabriel, 2020:** Constitution-making and liberal democracy: The role of citizens and representative elites, in: *International Journal of Constitutional Law*, 18, 1, S. 206–232.
- OECD, 2020:** Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave, Paris: OECD Publishing.
- Pautsch, Arne/Zimmermann, Daniel, 2020:** „Partizipative Gesetzgebung“ – Möglichkeiten und Grenzen der Legitimationsverstärkung durch Bürgerbeteiligung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 51, 2, S. 385–407.
- Plaul, Yvonne/Beckstein, Günther/Baumann-Haske, Harald, 2023:** Nach 30 Jahren Einführungsdiskussion – Die aktuellen Auseinandersetzungen um die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene, in: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Rehmet, Frank/Kiepe, Lukas (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*. Lau Verlag, S. 443–454.
- Rojon, Sebastien/Pilet, Jean-Benoit, 2021:** Engaged, Indifferent, Skeptical or Critical? Disentangling Attitudes towards Local Deliberative Mini-Publics in Four Western European Democracies, in: *Sustainability*, 13, 19, S. 105–118.
- Ryan, Matt, 2021:** Why citizen participation succeeds or fails: a comparative analysis of participatory budgeting, Bristol University Press.
- Schäfer, Armin, 2015:** Der Verlust politischer Gleichheit: Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Schäfer, Armin/Schoen, Harald, 2013:** Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit, in: *Leviathan*, 41, 1, S. 94–120.
- Schneider, Sebastian H., 2018:** Demokratische Innovation: Grundlagen, Ursachen und Zielsetzungen, in: Schneider, Sebastian H., *Bürgerhaushalte in Deutschland*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 11–82.
- Schoen, Harald/Glantz, Alexander/Teusch, Rebecca, 2011:** Raucher oder Nichtraucher – ist das die Frage? Wahlbeteiligung und Abstimmungsverhalten beim Volksentscheid über das Rauchverbot in Bayern, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 42, 3, S. 492–502.
- Setälä, Maija, 2006:** On the problems of responsibility and accountability in referendums, in: *European Journal of Political Research*, 45, S. 699–721.
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja, 2010:** Der Bürgerhaushalt in Europa, eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit, 1. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Smith, Graham, 2009:** Democratic innovations: designing institutions for citizen participation, Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney/Schlozman, K./Brady, Henry E., 1995:** Voice and equality: Civic voluntarism in American politics, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vetter, Angelika/Brettschneider, Frank, 2023:** Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger\*innen?, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 16, 1, S. 40–71.
- Vetter, Angelika/Velimsky, Jan A., 2019:** Soziale Selektivität bei Wahlen und direkt-demokratischen Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Deutschland, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 60, 3, S. 487–512.
- Vorwerk, Volker, 2018:** Vom Bürgerhaushalt über das Bürgerbudget zum Finanzreferendum? Was Politik von Stuttgart und Zürich über Bürgerbeteiligung lernen kann, in: *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung*.
- Winkler, Katrin, 2018:** Demokratische Innovationen und deren Effekte, in: Winkler, Katrin, *Demokratische Praxis und Pragmatismus*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 169–219.
- Zaremborg, Gisela/Welp, Yanina, 2019:** Beyond Utopian and Dystopian approaches to democratic innovation, in: *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 24, S. 1–16.

ANHANG

Abb. 6

**Typologie direktdemokratischer Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland**



Quelle: eigene Darstellung.

Tab. 3

### Teilnehmendenstruktur ausgewählter zufallsbasierter, deliberativer Verfahren

Tabelle 3a: Teilnehmendenstruktur Bürgerforum Bischweier

	BÜRGERFORUM	BISCHWEIER/ BADEN-WÜRTTEMBERG
Männer	50,0 %	49,8 %
Frauen	50,0 %	50,2 %
16 – 25 Jahre	14,7 %	10,7 %
26 – 40 Jahre	17,6 %	18,4 %
41 – 55 Jahre	20,5 %	18,3 %
56 – 70 Jahre	32,3 %	19,0 %
Ab 70 Jahre	14,7 %	14,2 %
Volks-/Hauptschulabschluss	20,5 %	31,9 %
Realschulabschluss	32,3 %	26,2 %
Abitur/Studium	47,0 %	35,0 %
Migrationshintergrund	17,6 %	10,2 %

Hinweise: Die Referenzgrößen für Alter und Bildungsabschluss beziehen sich auf das Land Baden-Württemberg, die Referenzgrößen für Geschlecht und Migrationshintergrund beziehen sich auf die Gemeinde Bischweier.

Quelle: Beteiligungsportal Baden-Württemberg, Beschreibung Zufallsauswahl (Zugegriffen: 08.08.2024).

Tabelle 3b: Teilnehmendenstruktur Bürgerforum G8/G9

	BÜRGERFORUM	BEVÖLKERUNG
Männer	48,0 %	49,8 %
Frauen	52,0 %	50,2 %
16 – 25 Jahre	25,0 %	10,9 %
26 – 3 Jahre 9	19,0 %	18,5 %
40 – 65 Jahre	39,0 %	34,3 %
Ab 65 Jahre	17,0 %	20,9 %
Abitur/Studium	45,0 %	35,0 %
Andere Abschlüsse	55,0 %	65,0 %
Migrationshintergrund	31,0 %	30,9 %
Karlsruhe	25,0 %	25,3 %
Stuttgart	38,0 %	37,4 %
Freiburg	20,0 %	20,4 %
Tübingen	17,0 %	16,9 %

Hinweise: Die Referenzgrößen für Geschlecht, Bildungsabschluss und Migrationshintergrund beziehen sich auf Angaben auf dem Beteiligungsportal, die Referenzgröße für Alter, Migrationshintergrund und Regierungsbezirke wurden auf Grundlage von Daten des Demographieportals von Bund und Ländern, des Statistischen Landesamtes sowie der Landeszentrale für politische Bildung ermittelt.

Quelle: Beteiligungsportal Baden-Württemberg.



Tabelle 3c: Teilnehmendenstruktur Bürgerrat Demokratie

	REGIONAL- KONFERENZEN <sup>1</sup>	MITGLIEDER DES BÜRGERRATES <sup>2</sup>	GESAMT- BEVÖLKERUNG <sup>3</sup>
<b>Geschlecht</b>			
Männlich	55,9 %	49,0 %	49,3 %
Weiblich	44,1 %	50,0 %	50,7 %
Divers	keine Angabe	1,0 %	Keine Daten verfügbar
<b>Alter*</b>			
16 – 25 Jahre	Keine vergleichbaren Daten	16,0 %	18,4 %
26 – 40 Jahre		23,0 %	21,8 %
41 – 65 Jahre		41,0 %	34,6 %
65+ Jahre		20,0 %	25,2 %
<b>Bildung</b>			
Schüler:innen	-	4,0 %	3,6 %
Ohne Abschluss	-	1,0 %	4,0 %
Hauptschulabschluss	4,3 %	7,0 %	29,6 %
Mittlerer Bildungsabschluss	14,9 %	26,0 %	29,9 %
Fach-/Hochschulreife	80,8 %	62,0 %	32,5 %
<b>Herkunft</b>			
Migrationshintergrund		22,0 %	24,1 %
<b>Gemeindegröße</b>			
< 5.000 Einwohnende	Keine Daten erhoben	13,0 %	14,2 %
5.000 – 20.000 Einwohnende		19,0 %	26,4 %
20.000 – 100.000 Einwohnende		24,0 %	27,5 %
100.000 – 500.000 Einwohnende		14,0 %	15,1 %
> 500.000 Einwohnende		30,0 %	16,8 %
<b>Politisches Interesse (n = 137)</b>			
Sehr stark	43,9 %	8,0 %	11,2 %
Stark	43,2 %	39,4 %	27,5 %
Mittel	8,4 %	38,0 %	45,7 %
Wenig	3,2 %	12,4 %	12,3 %
Überhaupt nicht	1,3 %	2,2 %	3,3 %

1 Angaben „Bürgerrat Demokratie“ zu Geschlecht, Alter und Bildungsabschluss sowie eigene Erhebungen zum politischen Interesse der Teilnehmenden

2 Angaben „Bürgerrat Demokratie“ zu Geschlecht, Alter, Bildungsabschluss, Herkunft und Gemeindegröße sowie eigene Erhebungen zum politischen Interesse und Einkommen der Teilnehmenden

3 Eigene Berechnungen auf Grundlage des Statistischen Jahrbuchs 2019, der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, des Statistischen Bundesamts (Destatis), 2019/05.11.2019, der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS 2018) sowie des Gemeindeverzeichnis-Informationssystems, Statistisches Bundesamt (Destatis 2019)

\* Die Angaben zum Alter der Gesamtbevölkerung orientieren sich an allen Einwohnenden ab 16 Jahren und älter, die Angaben zum Bildungsabschluss an allen Einwohnenden ab 15 Jahren und älter.

Tab. 4

## Teilnehmendenstruktur ausgewählter partizipativer Gesetzgebungs- und Normsetzungsprozesse

**Tabelle 4a: Teilnehmendenstruktur der partizipativen Gesetzgebung zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz**

	BETEILIGUNGSVERFAHREN	BEVÖLKERUNG
Männer	68 %	49 %
Frauen	32 %	51 %
Unter 35 Jahre	27 %	36 %
35 bis 64 Jahre	54 %	43 %
Über 64 Jahre	19 %	21 %
Abitur oder höherer Abschluss	90 %	30 %
Mitgliedschaft in mindestens einem Verein	79 %	Keine Angabe

Quelle: Evaluation des Beteiligungsverfahrens (Faas et al. 2017).

**Tabelle 4b: Teilnehmendenstruktur des partizipativen Normsetzungsverfahrens zum Klimaschutzplan 2050**

	BÜRGERDIALOG	BEVÖLKERUNG
Frauen	45 %	51 %
Mittleres Alter	46 Jahre	59 Jahre
Anteil mit Abitur/ Fachhochschulreife	82 %	29 %
Hohes Interesse für Klimaschutz	65 %	95 %

Quelle: Evaluation des Beteiligungsverfahrens (Faas/Huesmann 2017).

Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter  
[www.fes.de/publikationen](http://www.fes.de/publikationen)



## Impressum

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2024

Herausgeberin:  
Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.  
Godesberger Allee 149  
53175 Bonn  
[info@fes.de](mailto:info@fes.de)

Herausgebende Abteilung:  
Politische Bildung und Dialog – Referat Demokratie, Gesellschaft & Innovation

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion:  
Jonathan Overmeyer und Alina Fuchs

[dgi@fes.de](mailto:dgi@fes.de)  
[www.fes.de/dgi](http://www.fes.de/dgi)

Gestaltungskonzept: Bergsee, blau  
Druck: FES-Hausdruckerei

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

